



[ALLOCHTONEN IN HET GEMEENTELIJK FIETSBELEID]

EEN ANALYSE VAN AGENDAVORMING

BACHELORTHESIS GEOGRAFIE, PLANOLOGIE & MILIEU (GPM)

AUGUSTUS 2012

Titel: 'Allochtonen in het gemeentelijk fietsbeleid'

Auteur: S.G.B. van den Langenberg
(+31)6-10370571
sjoerdvandenlangenberg@gmail.com
sjoerd.langenberg@student.ru.nl
Pre-masterstudent Planologie
Studentnummer: 4166191

Begeleider: Henk Donkers

2e lezer/beoordelaar: Karel Martens

Foto kaft: Jonas Donvil (www.veto.be)

Datum: Augustus 2012



Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen

Voorwoord

Aan het begin van het tweede semester van mijn pre-master Planologie (studiejaar 2011-2012), diende ik nog één taak te volbrengen: het schrijven van een bachelorthesis. Dit document is het resultaat van een drukke periode waar ik achteraf met een goed gevoel op terug kijk.

In deze bachelorthesis staat het fietsgebruik van allochtonen centraal. Ik heb voor dit thema gekozen omdat ik me verwonder over het geringe fietsgebruik van allochtonen. Deze constatering wordt bevestigd in de literatuur. Miljoenen Nederlanders met mij maken dagelijks gebruik van de fiets, waarbij sleutelwoorden als gezond, snel en goedkoop de boventoon voeren. Aangezien ik woonachtig ben in Nijmegen, een stad waar net als in andere grote Nederlandse steden een grote groep allochtonen woonachtig is, ben ik gaan observeren. Dit gaf mij meteen de bevestiging dat er duidelijke verschillen zijn in het vervoermiddelengebruik tussen de allochtonen en de Nederlandse autochtonen. Deze ruimtelijke constatering binnen onze steeds veranderende samenleving maakte mij als planoloog nieuwsgierig naar de mogelijkheden van gemeenten hiervoor beleid te voeren. Hierbij is focus aangebracht door de agendavorming te onderzoeken bij een viertal gemeenten.

Het schrijven van deze scriptie heb ik als zeer leerzaam ervaren, mede door input van mijn scriptiebegeleider Henk Donkers. Ik ben Henk dankbaar voor de verschillende gesprekken die we gevoerd hebben en die mij hebben ondersteund om de scriptie te voltooien. Henk attendeerde mij op een goede structuur en belichtte het analytisch vermogen waardoor ik scherper naar dingen ben gaan kijken.

Deze scriptie heeft mij in staat gesteld experts en beleidsmedewerkers te ontmoeten door heel Nederland. Dit was kennisverrijkend en het was een positieve ervaring om het werkveld beter te leren kennen.

Bij deze wil ik graag dank betuigen aan mijn familie, met name mijn broer Nard van den Langenberg voor zijn verhelderende kritiek, mijn pre-master vrienden Peter de Boer, Stan Crienen en Josse Groen voor het uitwisselen van gedachten en opbeurende woorden. Tot slot bedank ik mijn vriendin Maud Kettelarij voor haar luisterende oor en nuttige tips bij de totstandkoming van deze scriptie.

Augustus 2012,

Sjoerd van den Langenberg.

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op allochtonen in het gemeentelijk fietsbeleid, toegespitst op het agendavormingsproces. Uit diverse onderzoeken is gebleken dat allochtone Nederlanders minder fietsen dan autochtone Nederlanders. Hier liggen verschillende oorzaken aan ten grondslag.

Doordat het in de landen van herkomst niet gebruikelijk is om te fietsen, hebben veel allochtonen deze vaardigheid niet geleerd. Door de geringe fietservaring wordt de fiets beschouwd als een gevaarlijk vervoersmiddel. De status van de fiets is onder de allochtonen niet hoog en door verscheidene allochtone bevolkingsgroepen wordt deze dan ook als een 'poor mens vehicle' beschouwd. Overige oorzaken van het geringe fietsgebruik zijn te categoriseren in sociaal demografische factoren, sociaal economische factoren, sociaal culturele factoren en ruimtelijke verschillen in de leefsituatie.

Vanuit maatschappelijk oogpunt zou het goed zijn wanneer de allochtonen meer gebruik gaan maken van de fiets. Het vervoermiddel biedt namelijk veel voordelen: het is relatief goedkoop, flexibel, en brengt ook sociale voordelen met zich mee. Het bevordert de emancipatie en participatie van allochtonen. Daarnaast is fietsen goed voor de volksgezondheid en heeft het een positieve invloed op de congestie in steden.

Momenteel laten verscheidene gemeenten door middel van fietslessen zien dat ze het fietsgebruik onder allochtonen willen stimuleren. Zij vinden het belangrijk dat er in Nederland gefietst wordt, ook door mensen die dit niet in hun kindertijd geleerd hebben. Vandaar dat verschillende gemeenten het probleem erkennen en de doelgroep benoemen in hun beleidsnota's. Echter lijkt het vraagstuk, ondanks de aanbevelingen tot beleid die de literatuur biedt, geen hoge prioriteit te hebben. Het vraagstuk reikt maar in beperkte mate tot de gemeentelijke agenda, terwijl de fiets zoveel te bieden heeft. Agendavorming met betrekking tot fietsbeleid voor allochtonen in Nederlandse gemeenten is een onderwerp waaraan in de literatuur nog niet veel aandacht is besteed. Dit onderzoek pretendeert hier verandering in te brengen middels de volgende doelstelling:

Dit onderzoek beoogt inzicht te geven in factoren die van invloed zijn op de agendavorming van gemeenten van het fietsbeleid gericht op het verhogen van het fietsgebruik onder allochtonen.

Om antwoord te kunnen geven op deze vraag zijn in het theoretisch kader enkele beleidsaspecten uiteengezet. Agendavorming bestaat uit het proces waar maatschappelijke problemen de aandacht van het publiek of de beleidsbepalers krijgen. Wanneer het probleem over genoeg aandacht beschikt kan het toetreden tot de gemeentelijke agenda waarna er beleid gevoerd kan worden om het probleem op te lossen of in te perken.

Gemeenten kunnen namelijk niet voor alle problemen en vraagstukken beleid voeren. De capaciteit is niet aanwezig om alle problemen te voorzien van oplossingen. Alleen urgente vraagstukken, die publieke attentie wekken, kunnen op de beleidsagenda van gemeenten komen.

Het stromenmodel is het eerste model dat in dit onderzoek wordt toegepast. Dit model is ontworpen door John Kingdon (1984). In deze theorie staat centraal dat bij een planmatig proces de verschillende besluitvormingsprocessen zich onafhankelijk van elkaar ontwikkelen. Dit wordt vormgegeven in een probleemstroom, een politieke stroom en een beleidsstroom. Pas wanneer deze stromen samenkomen, mede door het aanwezig zijn van een entrepreneur, kan zich een window of opportunity openen: het moment waarbij alle omstandigheden gunstig zijn en voor het vraagstuk beleid geformuleerd kan worden.

Het barrièremodel is ontwikkeld door de Amerikanen Bachrach en Baratz. De beleidsvorming of het ontbreken daarvan wordt verklaard uit verschillende fasen die het moet doorlopen voordat op een probleem beleid volgt. Het aantal barrières varieert. Het probleem dat allochtonen minder gebruik maken van de fiets kan op diverse plaatsten stuiten op barrières, waardoor fietsbeleid gericht op allochtonen niet op de agenda komt.

De modellen worden in het hoofdstuk 'de visie van experts' door middel van interviews met drie experts toegepast op het vraagstuk.

De eerste stroom uit het stromenmodel is de probleemstroom en wordt gekenmerkt door het verschil in fietsgedrag van autochtonen en het fietsgedrag van allochtonen in Nederland. Fietsen is een mobiliteit die bij kan dragen aan de oplossingen van verschillende problemen. Zo draagt de fiets bij aan de oplossing van het integratievraagstuk, maar ook gezondheidsproblemen als obesitas en emancipatieproblemen. In de probleemstroom komt naar voren dat het beleid gericht moet worden tot één doelgroep. Dit is in gemeentelijk beleid niet populair. Daarnaast dient er draagvlak te ontstaan voor het probleem vanuit de maatschappij. Allochtonen moeten ook bereid zijn om te willen fietsen in de toekomst.

De politieke stroom bestaat uit invloeden vanuit de politiek. Zo hebben verkiezingen en veranderingen in de machtsverhoudingen en het aantreden van nieuwe politieke gezagshebbers invloed op het agendavormingsproces. Ook vanuit de gemeentelijke politiek dient draagvlak te worden gecreëerd om het vraagstuk tot de agenda te laten toetreden. Dit wordt door gemeenten als lastig ervaren. Zo kan door politieke machtsverhoudingen gesteld worden dat dit vraagstuk geen urgentie behoeft. In de huidige economische tijd waarin veel bezuinigd wordt zal de gemeentelijke politiek te maken hebben met keuzes en stellen de gemeenten andere prioriteiten. Het draagvlak vanuit de politiek voor beleid om het fietsgebruik onder allochtonen te vergroten is mede door de financiële crisis naar de achtergrond geschoven.

De beleidsstroom wordt ook wel de oplossingstroom genoemd en bevat beleidsinstrumenten en beleidsresultaten die aanwezig zijn om het probleem op te lossen. Gemeenten kunnen als bestuurlijke eenheid invloed uitoefenen op het probleem dat geschetst is in de probleemstroom door beleid te voeren. Door de experts wordt gepleit voor samenwerking tussen verschillende ambtelijke afdelingen. Het dient een combinatie te zijn tussen degene die gaat over welzijn en participatie en iemand vanuit de verkeersveiligheid en het fietsbeleid. Het meest voorkomende beleidsinstrument dat gemeenten hanteren zijn de fietslessen. Naast fietslessen zijn mogelijkheden om het fietsgebruik door middel van promotie en communicatie te stimuleren. Evenals bij de politieke stroom waarbij de gemeentelijke politiek invloed heeft welke beleidsinitiatieven bekostigd gaan worden, heeft ook de beleidsstroom te kampen met dezelfde financiële mogelijkheden of beperkingen.

Dat fietsbeleid gericht op alloctonen in gemeenten slechts in beperkte mate op de agenda komt heeft mede te maken met het ontbreken van een duidelijke entrepreneur. De entrepreneur is degene die op het juiste moment het initiatief nemen en inspelen op kansen en rekening houden met bedreigingen. De stromen zijn voor dit vraagstuk allemaal ingevuld en maakt de verschillende beperkende factoren zichtbaar. Zo ontbreekt het aan financiële middelen, is er een discrepantie in de politieke waarden die partijen hebben voor dit vraagstuk en is niet inzichtelijk wie de verantwoordelijkheid voor dit vraagstuk draagt. Zolang deze beperkende factoren spelen zal het window of opportunity niet openen. Van een gunstig moment dat erkend dient te worden door de entrepreneur waarbij alle stromen samenkomen en beleid daadwerkelijk hoog op de agenda komt te staan is dus geen sprake.

Het barrièremodel geeft barrières aan waarom het vraagstuk niet tot de agenda treedt. Deze factoren zijn ook door het stromenmodel naar voren gekomen. Barrières die er voor zorgen dat dit vraagstuk niet op de gemeentelijke agenda komt bestaan voor de eerste plaats uit het doelgroepenbeleid, en draagvlak vanuit zowel de maatschappij als politiek. Daarnaast zijn de financiële middelen van gemeenten beperkt en wordt door prioritering dit vraagstuk beschouwd als extra en behoeft het weinig urgentie. Dit vraagstuk heeft te kampen met veel dynamiek, verschillende invloeden die zich onafhankelijk van elkaar ontwikkelen.

Om te kijken hoe de agendavorming bij gemeenten verloopt en welke factoren hier invloed op hebben is een casestudy uitgevoerd. Deze casestudy betreft de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, 's-Hertogenbosch en Tilburg.

Uit de casusanalyse blijkt dat de gemeente Amsterdam beleid voert om het fietsgebruik onder met name de jongeren en allochtone vrouwen te vergroten. Dit hebben ze opgenomen in het

meerjarenplan 'Fiets'. Het uitvoeringsgedeelte krijgt vorm door een samenwerkingsverband met de afdeling sport.

De gemeente Rotterdam is zich er van bewust dat allochtonen minder fietsen dan autochtonen. Het totale fietsgebruik in Rotterdam is sowieso minder hoog in vergelijking met andere steden. De afdeling verkeer en vervoer vindt het geen prioriteit om het fietsgebruik onder allochtonen te vergroten. Door het ontbreken van een fijnmazig fietsnetwerk is de concurrentie voor het vervoermiddel groot. Uit het oogpunt van emancipatie en participatie wil de gemeente wel vrouwen laten fietsen. Er worden dan ook fietslessen gegeven in Rotterdam, maar na het opleiden van fietsdocenten zijn ze met de financiële ondersteuning gestopt.

In 's-Hertogenbosch wordt geen aandacht besteed aan het geringe fietsgebruik van allochtonen. Als Fietsstad van het jaar 2011 heeft 's-Hertogenbosch zich ingespannen om het fietsnetwerk in de stad te optimaliseren. Het fietsgebruik wordt gestimuleerd door onder andere gratis fietsenstallingen. De gemeente 's-Hertogenbosch wil het fietsbeleid integraal een plek geven, verweven in het totale verkeersbeleid. Het doel is om het fietsaandeel in de vervoerswijze keuze te laten stijgen.

De gemeente Tilburg heeft wel te maken met een grote omvang aan allochtonen die in de stad wonen en minder fietsen. Dit wordt ook benoemd in de beleidsnota. Hierin staat verkeersveiligheid centraal. De gemeente Tilburg heeft de fietslessen van het begin af aan ondersteund door subsidies te verstrekken met als doel de participatie en verkeersveiligheid een positieve impuls te geven.

De aanbevelingen van dit onderzoek richten zich op het inzichtelijk maken van de verantwoordelijkheden omtrent dit vraagstuk. Deze verantwoordelijkheden dienen door twee afdelingen gedragen te worden daar waar fietsstimulatie ook op het sociale vlak veel te bieden heeft. Hierbij is samenwerken met een duidelijke spreiding van de verantwoordelijkheden van belang.

Dat het vraagstuk zich richt op één doelgroep dient niet als een obstakel te worden gezien. Er zijn gemeenten die het fietsbeleid overkoepelend aanpakken door te stellen dat iedereen meer moet fietsen. Gemeenten dienen altijd zorg te houden voor de afwijkende doelgroep, in dit geval de allochtonen. Vanuit de gemeente dient draagvlak te ontstaan. De voordelen die de fiets biedt, niet alleen op mobiliteitsniveau maar ook de sociale functie van de fiets dient te worden benut.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting.....	4
1. Inleiding	11
1.1 Het fietsgebruik van allochtonen	11
1.2 Fietsbeleid	16
1.3 Gemeentelijk fietsbeleid	18
1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	20
1.5 Doelstelling.....	20
1.6 Onderzoeksmodel	21
1.7 Vraagstelling.....	22
2. Methodologie	23
2.1 Onderzoeksstrategie	23
2.1.1 Breedte of diepgang:.....	23
2.1.2 Kwalitatief of kwantitatief:.....	23
2.1.3 Empirisch of niet-empirisch:.....	24
2.1.5 De casestudies	25
2.1.6 De selectie van de casussen	25
2.2 Onderzoeksmateriaal	28
2.2.1 Verwerking van gegevens.....	28
3. Theoretisch Kader:	29
3.1 Beleid en agendavorming:.....	29
3.2 Agendavormingsmodellen:	33
3.2.1 Het stromenmodel:	34
3.2.2 Het barrièremodel:.....	37
3.3 Conceptueel model	38
3.4 Operationalisatie	39
3.5 Onderzoeksvisie.....	40

4.1 Stromenmodel.....	42
4.1.1 Probleemstroom.....	42
4.1.2 De politieke stroom.....	46
4.1.3 Beleidsstroom:.....	48
4.1.4 Entrepreneur.....	50
4.1.5 Window of opportunity.....	51
4.2 Barrièremodel.....	52
5. De praktijk in vier gemeenten.....	55
5.1 Gemeenten en het beleid.....	55
5.1.1 Amsterdam.....	55
5.1.2 Rotterdam.....	58
5.1.3 `s-Hertogenbosch.....	62
5.1.4 Tilburg.....	65
5.2 Kernpunten casestudy.....	69
6. Conclusie en aanbevelingen.....	72
6.1 Conclusies.....	72
6.2 Aanbevelingen.....	75
6.3 Kritische reflectie.....	76
Literatuurlijst:.....	78
Bijlage I. Interviewoverzicht.....	81
Bijlage II. Interviewguides.....	82
Bijlage III. Voorbeeld data-analyse transcriptie.....	85

Fase A

1. Inleiding

1.1 Het fietsgebruik van allochtonen

De fiets behoort net als tulpen, klompen en molens tot de symbolen van Nederland. Dit vervoersmiddel is een wezenlijk onderdeel van de Nederlandse identiteit, of eigenlijk, de autochtone Nederlandse identiteit. Het fietsen zit in ons bloed en maakt deel uit van de Nederlandse opvoeding, veel kinderen leren immers fietsen van hun ouders of grootouders. Nederland is vlak en heeft een mild zeeklimaat, wat zich uitstekend leent voor de fiets. Daarbij leidt de dichte en gevarieerde bebouwing tot relatief korte afstanden per reisbeweging. Fietsen is dan ook gedurende de afgelopen honderd jaar geïntegreerd in het Nederlands systeem (Pelzer, 2010, p. 2). Ongeveer 26 procent van de verplaatsingen in Nederland gebeurt per fiets. (CPB, 2012; Pelzer, 2010, p.2).

Uit verschillende onderzoeken (MuConsult-1995, SCP-2006) en artikelen (Van Boggelen,2000; Fietsberaad, 2006; Harms, 2006 en Pelzer, 2010), blijkt dat dit echter niet geldt voor de allochtone Nederlanders. Daar waar de fiets simpelweg een onderdeel is van de Nederlandse cultuur, blijkt dit onder de allochtone bevolking absoluut niet het geval te zijn. ‘De fiets is een levensgevaarlijk vervoersmiddel, er één in bezit hebben doet bovendien afbreuk aan je status’ is de opvatting die leeft onder Turken in de Haagse Schilderswijk (Trouw, 17 juni, 2004 in Harms, 2006, p.9). De fietsidentiteit van de autochtone - en allochtone Nederlander komen niet overeen.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2012) definieert ‘allochtoon’ als: een persoon van wie tenminste één ouder in het buitenland is geboren. Wanneer een persoon voldoet aan deze definitie maar zelf in Nederland is geboren, spreekt men van de tweede generatie allochtonen. In deze scriptie wordt met allochtoon bedoeld, evenals in andere onderzoeken naar het fietsgedrag van allochtonen, de niet-westerse allochtoon . Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2012) definieert de ‘niet-westerse allochtoon’ als: een allochtoon met als herkomstgroepering een van de landen in Afrika, Latijns-Amerika , Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije. Zij beslaan het grootste deel van de Nederlandse migratie en vormen een doelgroep die het minst gebruik maakt van de fiets.

Reeds verschillende studies zijn verricht naar het afwijkende fietsgedrag van allochtonen ten opzichte van de autochtoon. Een van de eerste belangrijke onderzoeken is in 1995 uitgevoerd door MuConsult, een middelgroot en onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau op het gebied van verkeer en vervoer en ruimtelijke planning (MuConsult, 2012). Het onderzoek van MuConsult uit 1995 bevestigt het afwijkend fietsgedrag van allochtonen. Dit onderzoek schetst een beeld van het mobiliteitsgedrag van Turken, Surinamers en autochtonen uit twee wijken in Amsterdam en twee wijken in Rotterdam (Harms, 2006, p.13). Hieruit blijkt dat niet-westerse allochtonen over het

algemeen minder vaak verplaatsingen maken dan autochtonen. Echter wanneer allochtonen zich verplaatsen maken zij vaker gebruik van de auto en het openbaar vervoer ten opzichte van autochtonen. Uit het onderzoek van MuConsult blijkt dat met name allochtone vrouwen überhaupt niet over de vaardigheid beschikken om te fietsen. Daarnaast blijken Turken meer auto-minded te zijn, terwijl Surinamers meer openbaar vervoer-minded zijn (MuConsult, 1995, p.50).

Uit een grootschalig onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) uit 2006 waarin diverse aspecten van de leefsituatie van Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen zijn geïnventariseerd, blijkt tevens dat allochtonen minder vaak gebruik maken van de fiets dan autochtonen. Deze verschillen zijn in tabel 1 weergegeven (Harms, 2006, p. 30).

Tabel 1 – Vervoerswijze per bevolkingsgroep (Harms, 2006)

Vervoerswijzegebruik als aandeel van het per persoon per dag gemaakte aantal ritten, personen 20-65 jaar, 2004/2005.

	allochtonen				autochtonen
	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen	
onderweg per auto	64%	51%	50%	43%	55%
onderweg per OV	11%	16%	21%	25%	9%
onderweg per fiets	9%	11%	13%	15%	27%
totaal onderweg	100%	100%	100%	100%	100%

In de tabel is te zien dat van de allochtonen (20-65 jaar) 9% tot 15% gebruik maakt van de fiets. Van de autochtone bevolking ligt dit percentage aanzienlijk hoger, namelijk 27%. Een kanttekening die hierbij gemaakt kan worden, is het hoge gebruik van het openbaar vervoer door de allochtonen (11 – 25%) ten opzichte van de autochtonen (9%). Daarnaast geeft de tabel weer dat wanneer de afkomst in beschouwing wordt genomen, de Turken het minst gebruik maken van de fiets. Zij hebben echter wel het grootste aandeel in het autogebruik.

Het fietsgebruik staat vanzelfsprekend in verband met het fietsbezit. Allochtonen zijn minder vaak in het bezit van een fiets. In ongeveer een kwart van de huishoudens is geen fiets aanwezig, terwijl dit bij de autochtonen slechts 3% is. Fietsberaad verklaart dit als volgt: ‘als je geen fiets hebt, kun je niet fietsen. Maar als je niet wil fietsen, koop je ook geen fiets’ (Fietsberaad, 2006b, p. 12).

Verschillende verklaringen worden aangevoerd voor het lage fietsgebruik onder allochtonen die samenhangen met zowel sociale als ruimtelijke factoren. Doordat het in de landen van herkomst niet gebruikelijk is om te fietsen, hebben veel allochtonen niet geleerd om te fietsen (Jorritsma & Harms, 2006). Fietsberaad (2007b, p. 16) bevestigt dit en spreekt van beperkte fietsvaardigheid als gevolg van onvoldoende kennis van de fietsmogelijkheden. Door de geringe fietservaring wordt de fiets beschouwd als een gevaarlijk vervoersmiddel. Daarnaast wordt de fiets door verscheidene allochtone bevolkingsgroepen als een ‘poor mens vehicle’ beschouwd en wordt het als status verlagend gezien. Nederland is van oudsher een tamelijk egalitaire maatschappij met weinig statusvertoon. De fiets kreeg hierdoor in vergelijking met landen die een sterkere hiërarchie kennen niet de status van ‘poor men’s vehicle’ of als speeltje voor de rijken. (Pelzer, 2010, p.17). Ten slotte haalt Pelzer de gewoonte om te fietsen aan als argument waarom de fiets niet geïntegreerd is bij niet-westerse allochtonen. Deze gewoonte wordt niet overgedragen binnen de familie en het mobiliteitsgedrag van autochtone Nederlanders wordt nauwelijks gekopieerd.

Reeds uitgevoerde onderzoeken naar het fietsgedrag leidden veelal tot dezelfde conclusies. Harms (2006) onderscheidt vier sociale en ruimtelijke verklaringen voor het verschil in fietsgebruik tussen niet westerse allochtonen en de autochtone Nederlanders, deze worden weergegeven in tabel 2 en vervolgens toegelicht.

Tabel 2: Sociale en ruimtelijke verklaringen voor verschil in fietsgebruik (Harms, 2006)

Sociaal demografische factoren	-Geslacht; -Migratiegeneratie; -Leeftijd; -Gezinssituatie.
Sociaal economische factoren	-Het wel of niet hebben van een betaalde baan; -Inkomen; -Opleidingsniveau.
Sociaal culturele factoren (integratie)	-Soort sociale contacten; -Moderne, Westerse opvattingen; -Beheersing van de Nederlandse taal
Ruimtelijke verschillen in de leefsituatie	-Ligging woonplek; -Al dan niet woonachtig in een van de 4 grote steden in NL.

Uit het onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau blijkt dat mannen vaker mobiel zijn dan vrouwen, dit geldt voor zowel de autochtonen als allochtonen in Nederland. Met name Turkse en Marokkaanse vrouwen participeren op verscheidene maatschappelijke fronten in mindere mate dan allochtone mannen en ook in mindere mate dan autochtone vrouwen. Zij zijn over het algemeen lager opgeleid, hebben minder vaak een betaalde baan en zijn aanzienlijk minder uithuizig (Harms,

2006, p.33). Het onderzoek van SCP toont aan dat het niet-gebruiken van de fiets hier wezenlijk aan bijdraagt. Immers, individuen die geen gebruik maken van eigen vervoer zijn minder snel geneigd om zelfstandig activiteiten te ondernemen. Door deze geringe uithuizigheid maken zij minder gebruik van de fiets. Daarnaast heeft ook de migratiegeneratie invloed op het fietsgebruik van allochtonen. Zo is de eerste generatie allochtonen geboren in het land van herkomst, waar geen fietscultuur heerste. De tweede generatie allochtonen zijn gemiddeld jonger, hebben veelal een hogere opleiding genoten en zijn beter geïntegreerd in de Nederlandse samenleving. Harms concludeert hieruit dat de mate van mobiliteit en uithuizigheid van de tweede of derde generatie allochtonen minder zullen verschillen van de autochtone Nederlanders dan het geval is bij de eerste generatie allochtonen. Dit betekent dat de tweede en derde generatie allochtonen meer gebruik maken van de fiets ten opzichte van de eerste generatie allochtonen.

Ook culturele factoren oefenen invloed uit op het fietsgebruik van allochtonen. Deze bestaan uit drie factoren met onderlinge samenhang (zie tabel 2). Allochtonen die weinig sociale contacten hebben met autochtonen vertonen ook weinig integratie op cultureel en taalkundig vlak. Andersom geldt dat de allochtonen die veel sociale contacten onderhouden met autochtonen, moderne waarden aanhangen en een goede beheersing van de Nederlandse taal hebben (Harms, 2006, p.42). Rekening houdend met bovenstaande maatstaven blijkt dat allochtonen van Surinaamse en Antilliaanse afkomst beter geïntegreerd zijn dan Turken en Marokkanen. In Tabel 1 op pagina 8 is te zien dat het fietsgebruik van de beter geïntegreerde bevolkingsgroep hoger is.

Tot slot zijn de ruimtelijke verschillen en leefsituatie van invloed, hierbij is het verschil in woongedrag tussen allochtonen en autochtonen van belang. Stedelijke dichtheid met een hoog niveau aan openbaar vervoer bevordert het gebruik van het openbaar vervoer onder de allochtonen. Omdat allochtonen over het algemeen vaker woonachtig zijn in dergelijke (zeer) dichtbebouwde gebieden van steden ten opzichte van autochtonen, heeft dat wellicht consequenties voor het gebruik van langzame vervoermiddelen zoals lopen en fietsen. Een ander ruimtelijk aspect is het onderscheid tussen de vier grote steden en de overige stedelijke gebieden. In de vier grote steden is het aanbod openbaar vervoer groter en beter ontwikkeld dan elders, hierdoor ligt het gebruik van deze vervoersalternatieven ook hoger. (Harms, 2006, p.43)

Het is, vanuit maatschappelijk oogpunt, wenselijk dat allochtonen in de toekomst vaker van de fiets gebruik gaan maken, vanwege de voordelen die de fiets in vergelijking met andere vervoersmiddelen biedt. De fiets is een relatief goedkoop vervoersmiddel en flexibeler dan het openbaar vervoer of een verplaatsing te voet. Allochtonen maken naast de auto veel van deze laatste vervoerswijzen gebruik (Harms, 2006). De fiets biedt de mogelijkheid de mobiliteit van mensen te vergroten. Door gebruik van de fiets kan men bijvoorbeeld het werk, school en het winkelcentrum gemakkelijk bereiken. In

Nederland hoort iedereen toegang te hebben tot laatstgenoemde faciliteiten zodat iedereen in de samenleving mee kan doen. Dit is een belangrijke voorwaarde voor maatschappelijke participatie en ontplooiing (Harms, 2006, p. 287). De Nota Mobiliteit spreekt over mobiliteit als een verworvenheid, die mensen de kans biedt zich te ontplooiën en ontspannen (Verkeer en Waterstaat, 2004, p.16). Gebruik van de fiets kan hierbij een oplossing zijn voor het integratieprobleem, omdat allochtonen op deze manier eerder deel kunnen nemen aan activiteiten in de samenleving (Fietsberaad, 2006). Ten slotte is het een duurzaam vervoersmiddel en is fietsen goed voor de gezondheid (Van Wee & Nijland, 2006). De fiets zou het aantal gemaakte autokilometers en de congestie en CO2 uitstoot kunnen verminderen (Fietsberaad, 2006) en zo een deel van een oplossing kunnen vormen voor het mobiliteitsprobleem. Daarnaast kan stimulering van het fietsgebruik op korte termijn bijdragen aan de gezondheid van allochtonen (Pelzer, 2010, p 19).

Dat een grote groep Nederlanders niet genegen is om de fiets te pakken als mobiliteitsmiddel is pijnlijk te noemen. Het kost immers veel geld en inspanning om de fietsmobiliteit van Nederland te optimaliseren. Als de mobiliteit van allochtonen daadwerkelijk aanzienlijk anders is dan die van autochtonen, heeft dat volgens Harms (2006) verregaande consequenties voor de bruikbaarheid van bestaande verkeersmodellen en prognoses, omdat deze bijna zonder uitzondering zijn gebaseerd op het mobiliteitsgedrag van de autochtone bevolking. Het is dus relevant dat gemeenten bij hun beleidskeuzes in dezen, rekening houden met de allochtonen.

1.2 Fietsbeleid

Het ontbreekt aan eenduidigheid in het fietsbeleid van Nederlandse gemeenten. Wel is de veronderstelling dat gemeenten met veel fietsers een effectiever fietsbeleid voeren dan andere gemeenten. Er lijkt sprake van een zichzelf versterkend proces (van Boggelen, 2000, p. 3).

In de fietsberaadpublicatie *Allochtonen in het Fietsbeleid* (Fietsberaad, 2007b) staat het fietsbeleid van gemeenten ten aanzien van allochtonen centraal. De geformuleerde hoofdvraag luidt: hebben decentrale overheden momenteel specifiek beleid op stimulering van fietsgebruik onder allochtonen? Fietsberaad(2007, p. 11) stelt in deze publicatie dat er te weinig aandacht voor het gemiddeld lage fietsgebruik onder allochtonen is. Ook vanuit het Rijk ligt weinig focus op het fietsbeleid voor de allochtone doelgroep. Fietslessen, die vooral gericht zijn op allochtonen vrouwen, kennen een wijde spreiding en vinden hun oorsprong vanuit de wijkaanpak door welzijnsinstellingen. De welzijnsinstellingen doceren niet alleen het fietsen, maar richten zich ook op de emancipatie en participatie van de allochtone vrouwen. Daarnaast worden de mogelijkheden om allochtonen via de inburgeringscursus te laten kennismaken met de Nederlandse fietscultuur onvoldoende benut. (Fietsberaad, 2007b, p.5).

Het onderzoek van Fietsberaad onderscheidt een drietal motieven waartoe een stijgend fietsgebruik onder allochtonen een bijdrage kan leveren. Zo realiseert fietsen een afname aan congestie in steden, is het goed voor de volksgezondheid en de maatschappelijke participatie van (met name vrouwelijke) allochtonen. Doordat de fiets invloed heeft op deze motieven is onderzoek naar het fietsgebruik van de allochtonen maatschappelijk relevant. Bovendien wordt onderkend dat gemeenten in een te geringe mate een samenhangend fietsbeleid voeren gericht op de allochtone doelgroep. Gemeenten onderkennen het probleem wel en zien kansen maar dit besef komt niet tot uitvoering in een concreet gemeentelijk beleid.

Drie typen van kansrijke beleidsmaatregelen die uit het rapport van het Fietsberaad(2007b, p.17) naar voren komen zijn:

- promotie en communicatie over de fiets;
- fietslessen;
- verhogen fietsbeschikbaarheid;

In een bijdrage aan het Nationaal verkeerskundecongres (2011) richtte Pelzer zich tot de promotie van en communicatie over de fiets. Volgens Pelzer is het belangrijk dat fietsen normaal blijft, het makkelijkst bereik je dit bij kinderen (Pelzer, P. et al., 2011, p.5). Dit kan door middel van educatieve lesmethoden, waarin kennis en kunde wordt overgebracht gedurende het reguliere onderwijs. Pelzer vergelijkt het met schoolzwemmen. Wanneer kinderen hier mee opgroeien komt

dit in het systeem van de kinderen en wordt fietsen een gewoonte. Deze doelgroep is interessant voor het fietsbeleid daar waar het fietsgebruik na 18jarige leeftijd sterk daalt. De jongvolwassenen behalen hun rijbewijs en prefereren de auto boven de fiets. Dit geldt in versterkte mate voor Turkse en Marokkaanse jongeren (Fietsberaad, 2006b, p.18). Het organiseren van effectieve promotie en communicatie is voor gemeenten vaak ingewikkeld. Zij beschikken doorgaans niet over de kennis en ervaring met campagnes om de beeldvorming van fietsgebruik te beïnvloeden (Fietsberaad, 2007b, p. 2).

In de publicatie van Fietsberaad (2007b, p. 17) wordt gesteld dat allochtonen die nooit hebben leren fietsen lessen kunnen volgen. Door middel van zowel theoretische – als praktijkgerichte trainingen worden vaardigheden bijgebracht die de allochtonen in staat stellen om te fietsen. Behalve een aanpak die gevoelig is voor de culturele verklaring van fietsgedrag, zijn de mogelijke baten van deze aanpak groot. Bijvoorbeeld toenemende emancipatie en een actievere levensstijl van de allochtonen. Dit is te realiseren wanneer fietsen positief gepositioneerd wordt, om aansluiting te vinden bij de diverse doelgroepen. Overheden kunnen dit versterken door (onderlinge) communicatie tussen (niet-)fietsers te stimuleren, het fietsen gemakkelijker en meer uitdagend te maken en campagnes gericht op de doelgroep te voeren. (Pelzer, van Oijen & Graumans, 2011, p.6). Het Landelijk Steunpunt Fiets (Landelijk Steunpunt Fiets, 2012) helpt gemeenten en organisaties met het voorzien van praktische ondersteuning, advisering en het creëren van dit positieve beeld van allochtonen en fietsen.

Door fietslessen aan te bieden laten gemeenten en instellingen zien dat zij het belangrijk vinden dat in Nederland veel gefietst wordt. Ook door mensen die het niet in de kindertijd geleerd hebben, zo meldt het Landelijk Steunpunt Fiets (2012).

Het Landelijk Steunpunt Fiets is opgericht door het Centrum Buitenlandse Vrouw (CBV) in Tilburg in 1996. Later is het CBV een pilot 'fietsvriendinnen' gestart. Fietsvriendinnen zijn vrouwen die het leuk vinden om het fietsen samen in het verkeer te oefenen en samen de weg beter te leren kennen (Landelijk Steunpunt Fiets, 2012).

Een laatste beleidsinitiatief dat aangeprezen wordt door het Fietsberaad is de fietsbeschikbaarheid verhogen. Het aanschaffen van een fiets is niet vanzelfsprekend voor mensen die niet fiets-minded zijn. Als men tijdelijk over een fiets kan beschikken, kan men ervaring opdoen met het fietsen en zich een beter beeld vormen over het gebruik van de fiets. (Fietsberaad, 2007b, p. 20)

1.3 Gemeentelijk fietsbeleid

In de voorgaande paragraaf zijn initiatieven beschreven die er toe kunnen leiden dat meer allochtonen gaan fietsen. De vraag is of de initiatieven als fietslessen en fietsvriendinnen ook urgent zijn in het gemeentelijk fietsbeleid? Om deze vraag te beantwoorden zijn verschillende fietsnota's van verschillende steden bekeken.

In het Fietsplan 2005-2015 opgesteld door de gemeente Tilburg verwijst de gemeente Tilburg naar een stijging van het fietsgebruik onder allochtonen. Door de afdeling verkeer en vervoer van de Gemeente Tilburg werd gesteld dat de gemeente enkel door het subsidiëren van fietslessen en het pilotproject 'fietsvriendinnen' het fietsgebruik onder de allochtonen heeft weten te verhogen. De gemeente Tilburg heeft meerdere motieven om specifiek iets voor deze doelgroep te doen: allochtonen fietsen minder dan autochtonen, terwijl de allochtone groep groeiende is (Gemeente Tilburg, 2005, p.44). Gericht fietsbeleid op allochtonen wordt door de gemeente erkend, maar het ontbreekt aan een uitgebreide onderbouwing en actiepunten in het fietsplan.

Kijkend naar de grote steden Amsterdam en Rotterdam, waar reeds eerder onderzoek gedaan is naar het fietsgebruik van allochtonen, zijn enkele beleidsinitiatieven terug te vinden. Binnen de gemeente Amsterdam worden fietslessen gegeven en de gemeente Rotterdam benoemt het probleem in de publicatie 'Actieplan Rotterdam fietst 2007 – 2010' (Gemeente Rotterdam, 2007, p. 36). De gemeente van Rotterdam wil zich naast fietslessen ook richten op de doelgroep jongeren, met als argument: 'Als jongeren niet van jongs af het plezier en gemak van de fiets ontdekken, dan is het moeilijker om hen hier later toe te motiveren' (Gemeente Rotterdam, 2007, p. 36). Welke beleidsinstrumenten de gemeente Rotterdam gaat inzetten om het fietsgebruik onder jongeren te stimuleren, ontbreekt echter in het actieplan.

De gemeente Eindhoven beschrijft de doelgroep 'allochtonen' in het *Actieplan fiets (2008)* niet. De gemeente 's-Hertogenbosch noemt de doelgroep in haar beleidsplan *Lekker fietsen (2009)* wel en heeft dezelfde initiatieven als de gemeente Tilburg. Dit is niet eigenaardig te noemen, omdat de fietslessen niet door de gemeenten zelf worden gegeven, maar door organisaties als het Centrum voor Buitenlandse Vrouwen (CBV) of de Brabantse Fietschool, een initiatief van de Fietsersbond.

Nijmegen heeft in het verleden ook fietslessen geïntroduceerd, zij belichten dit niet door middel van een fietsplan zoals gemeenten doen, maar hebben dit geïntegreerd in de 'Nota gezond Nijmegen 2009-2012' en zien dit vraagstuk als een 'welzijnskwestie'. (Gemeente Nijmegen, 2009, p.28). Buurstad Arnhem noemt de doelgroep allochtonen niet in het verkeers- en vervoerplan 2000-2010 (Gemeente Arnhem, 2000).

In de literatuur worden naast Amsterdam, Rotterdam en Tilburg nauwelijks andere steden aangehaald die specifiek beleidsinitiatieven aanwenden om het fietsgebruik te verhogen.

Uit de verschillende nota's blijkt dat het probleem wel wordt erkend en benoemd door gemeenten. Echter lijkt het vraagstuk, ondanks de aanbevelingen tot beleid die de literatuur biedt, geen hoge prioriteit te hebben. De beleidsinitiatieven beperken zich tot fietslessen voor vrouwen. Het aanwezige fietsbeleid gericht op het verhogen van het fietsgebruik van allochtonen wordt door de verschillende gemeenten vanuit verschillende invalshoeken bekeken. Er zijn verschillen in de mate waarop dit vraagstuk op de gemeentelijke agenda staat.

Agendavorming met betrekking tot fietsbeleid voor allochtonen in Nederlandse gemeenten is een interessant onderwerp waaraan in de literatuur nog (niet veel) aandacht is besteedt. Hierop wil ik dan ook de nadruk leggen in deze bachelorthesis.

1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is in de inleiding naar voren gekomen. Allochtonen moeten meer gaan fietsen. Het haalt allochtone vrouwen uit hun isolement, vergroot de maatschappelijke ontplooiing van allochtonen en komt de gezondheid van deze groep ten goede. Dit zijn argumenten die pleiten voor prominent fietsbeleid. Voor alle Nederlanders is dit belangrijk. Maar met name voor de allochtone Nederlander. Uit verschillende statistieken blijkt immers dat de allochtonen achter blijven in het fietsgebruik.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is dat de overheid jaarlijks veel geld investeert om de fietsmobiliteit in Nederland te verbeteren. De huidige verkeersmodellen en prognoses zijn bijna zonder uitzondering gebaseerd op de Nederlandse bevolking. Dat het fietsgebruik van allochtonen niet overeenkomt met dat van de autochtone Nederlanders kan consequenties hebben voor deze verkeersmodellen en prognoses. Fietsbeleid gericht op het vergroten van het fietsgebruik onder allochtonen is niet verankerd binnen gemeenten. Verschillende theorieën zijn gevormd over beleidsagendering. Dit is nog niet toegepast op fietsbeleid voor allochtonen. Daar zit een uitdaging in voor de wetenschap. Middels dit onderzoek wordt getracht een substantiële bijdrage te leveren om beleidsagendering van fietsbeleid voor allochtonen beter te begrijpen.

1.5 Doelstelling

Dit onderzoek beoogt inzicht te geven in factoren die van invloed zijn op de agendavorming van gemeenten van het fietsbeleid gericht op het verhogen van het fietsgebruik onder allochtonen. Het vermoeden bestaat dat gemeenten op de hoogte zijn van het feit dat allochtonen binnen de gemeenten minder fietsen, maar dit onvoldoende vertalen naar beleid. Beleidsideeën en -initiatieven zijn wel aanwezig, maar worden nauwelijks uitgevoerd en slechts erkend als een interessante optie voor de toekomst. Dit komt doordat het vraagstuk niet op de beleidsagenda van gemeenten staat. Wanneer het fietsgebruik verhoogd zou worden, kunnen de voordelen van fietsen beter worden benut.

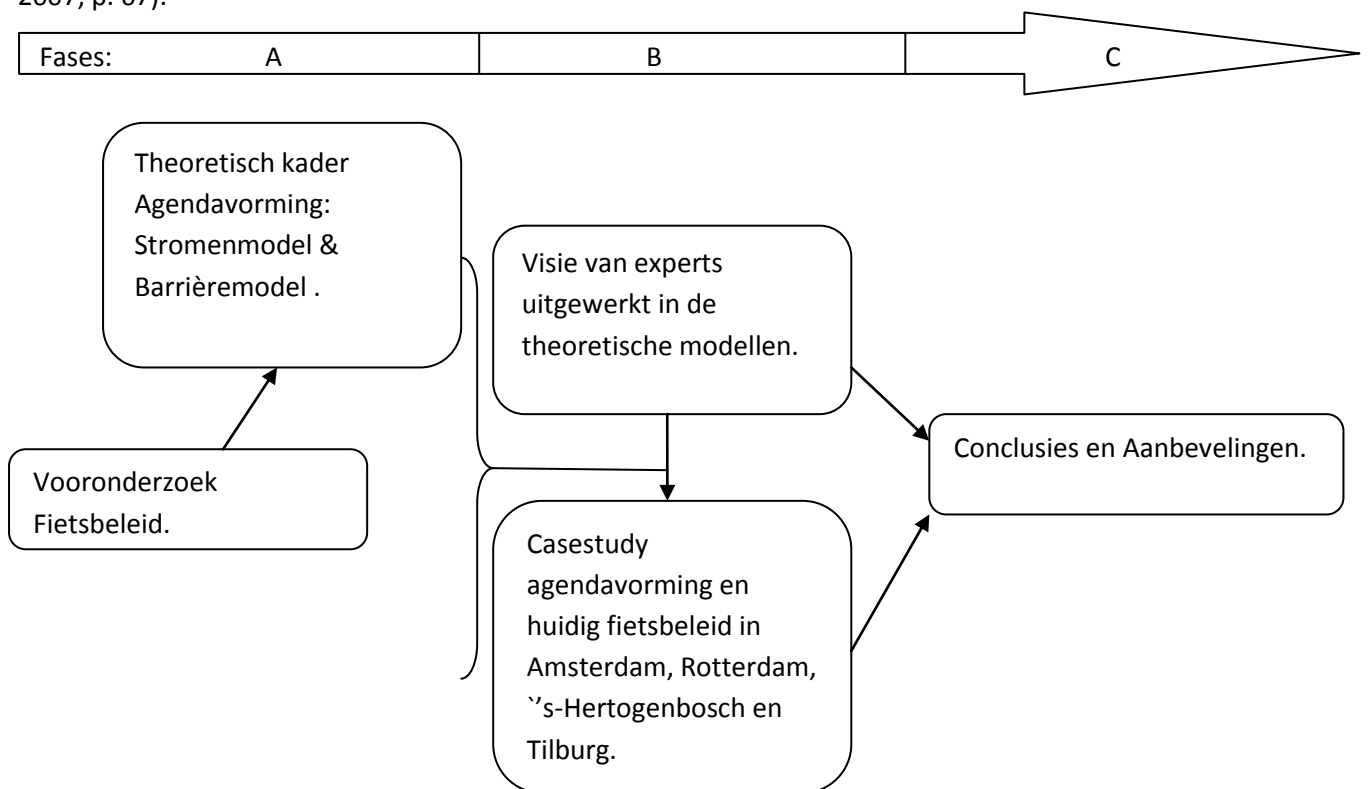
Dit resulteert in de volgende doelstelling:

Het doel is om oorzaken te identificeren die ervoor zorgen dat het fietsbeleid gericht op allochtonen niet (hoog) op de beleidsagenda van Nederlandse gemeenten staat, om vervolgens beleidsondersteunende aanbevelingen te formuleren gericht aan Nederlandse gemeenten om het fietsbeleid voor allochtonen (hoger) op de beleidsagenda te krijgen.

Om dit doel te verwezenlijken zal eerst een theoretisch raamwerk gemaakt worden van agendavorming. Hierin worden mogelijke oorzaken gezocht waarom gemeenten dit vraagstuk niet (of niet hoog) op de beleidsagenda hebben staan. Vervolgens worden drie experts geïnterviewd waarna invulling wordt gegeven aan de agendavormingsmodellen. Tot slot vindt er een toetsing plaats bij vier gemeenten.

1.6 Onderzoeksmodel

Aan de hand van het onderstaand model wordt de hoofdvraag met bijbehorende deelvragen geformuleerd. Een onderzoeksmodel is een schematische weergave van het doel van het onderzoek en de globale stappen die gezet moeten worden om dit doel te bereiken (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 67).



Figuur 1: onderzoeksmodel

Dit onderzoek beoogt kennis te genereren en extra informatie te achterhalen om adviezen te geven aan gemeenten om het fietsbeleid gericht op het verhogen van het fietsgebruik onder allochtonen op de beleidsagenda te krijgen. Dit mondt uit in het einddoel geformuleerd als fase C.

Dit doel wordt gerealiseerd door in fase A een vooronderzoek te verrichten naar fietsbeleid. Na dit vooronderzoek volgt een theoretisch kader over agendavorming.

Fase B begint met drie kwalitatieve diepte interviews waarin de vooronderstellingen uit het theoretisch kader en het vooronderzoek naar fietsbeleid worden getoetst. De interviews met de experts hebben als doel oorzaken te identificeren waarom gemeenten het fietsbeleid gericht op allochtonen niet op de beleidsagenda hebben staan. Vervolgens eindigt fase B met een casestudy waarbij vier gemeenten worden onderzocht en geanalyseerd. Bij deze gemeenten wordt onderzocht hoe de agendavorming verloopt en welke factoren hier invloed op hebben. Uiteindelijk worden op basis van de resultaten uit fase B conclusies en aanbevelingen gegenereerd die beogen bij te dragen aan het gemeentelijk beleid. De conclusies en aanbevelingen bevinden zich in fase C.

1.7 Vraagstelling

De volgende hoofdvraag en daaruit voortkomende deelvragen dienen ter realisatie van de doelstelling

Hoofdvraag:

Welke factoren zorgen ervoor dat fietsbeleid gericht op het geringe fietsgebruik van allochtonen niet (hoog) op de beleidsagenda staat?

Deelvragen:

De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

Wat is agendavorming?

Welke modellen van agendavorming zijn te onderscheiden?

Hoe is de agendavorming verlopen in gemeenten die wel en gemeente die geen fietsbeleid hebben gericht op allochtonen?

De beantwoording van de hoofdvraag en de bijbehorende deelvragen zullen plaats vinden op basis van een theoretisch kader, de visie van experts en de praktijk in vier gemeenten.

2. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de methodologie en de manier waarop relevant materiaal verzameld wordt. Eerst wordt de gekozen onderzoeksstrategie en de keuze beargumenteerd. Vervolgens komt de casusselectie aan bod. Ten slotte zal de verzameling van het datamateriaal toegelicht worden.

2.1 Onderzoeksstrategie

Een onderzoeksstrategie is het geheel van een aantal met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop het onderzoek uitgevoerd wordt (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.159). Aan de hand van de volgende criteria zal beslist worden welke onderzoeksstrategie het best bij dit onderzoek past:

2.1.1 Breedte of diepgang:

Het onderzoek heeft een sterke focus op één nader te onderzoeken beleidsaspect, namelijk: agendavorming rondom fietsbeleid voor allochtonen. Het identificeren van factoren die hierop van invloed zijn vergt een uitgebreide wijze van onderzoek, omdat er nog weinig over geschreven is. Een grootschalige aanpak die generalisering van resultaten mogelijk maakt is niet haalbaar gezien het tijdsbestek waarin het onderzoek wordt verricht. Door het onderzoek te richten op vier gemeenten en te kiezen voor kleinschaligheid is er meer ruimte voor detaillering. Het kiezen voor diepgang ondersteunt in dit geval om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van kennis op dit gebied.

2.1.2 Kwalitatief of kwantitatief:

In dit diepte-onderzoek wordt getracht verbale en beschouwende kennis te genereren (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 161) om zo de achtergronden te achterhalen waarom het fietsbeleid van allochtonen niet hoog op de beleidsagenda van gemeenten staat. Kwantitatief onderzoek is in dit geval niet geschikt, omdat relevante informatie aangaande het onderwerp niet direct is uit te drukken in tabellen, grafieken, cijfers en berekeningen, zoals wordt beschreven in Verschuren & Doorewaard (2007, p.161). Deze kennis is wel te genereren middels een literatuurstudie op basis van artikelen, onderzoeken en beleidsdocumenten en daarnaast diepte-interviews. Daarnaast kent kwalitatief onderzoek een open en flexibele, interpreterende benadering wat er voor zorgt dat het verloop van het onderzoek kan worden aangepast aan de omstandigheden. Dit zal de slagvaardigheid gedurende het onderzoek vergroten (Verhoeven, 2007, p.118).

2.1.3 Empirisch of niet-empirisch:

Dit onderzoek heeft zowel een empirisch als een niet-empirisch karakter. Eerst zal een literatuuronderzoek uitgevoerd worden. De bestaande literatuur geeft geen of te weinig inzicht in de agendavorming omtrent het vraagstuk: allochtonen in het fietsbeleid. De literatuur beschrijft slechts de bestaande kennis rondom fietsbeleid binnen Nederlandse gemeenten voor allochtonen.

De literatuurstudie zal zowel artikelen, boeken en scripties over agendavorming en het fietsgebruik van allochtonen bevatten.

Naast een literatuuronderzoek is een empirisch onderzoek noodzakelijk. Mede door experts te interviewen en een casestudy te verrichten tracht dit onderzoek een bijdrage te leveren om beleidsagendering van fietsbeleid voor allochtonen beter te begrijpen. Door 'het veld' in te gaan zal data worden verzameld die nodig is voor het opstellen van legitieme conclusies en aanbevelingen.

2.1.4 De visie van experts

In de eerste interviewfase worden interviews gehouden met experts die onderzoek hebben gedaan naar het fietsgedrag van allochtonen of nauw verbonden zijn met dit vraagstuk:

Otto Van Boggelen is coördinator van het fietsberaad bij het kennisplatform verkeer en vervoer in Utrecht. Het fietsberaad is verantwoordelijk voor diverse publicaties met betrekking tot allochtonen in het fietsbeleid. Daarnaast schreef van Boggelen (2000) het artikel *Goed gemeentelijk beleid doet fietsgebruik fors groeien*.

Peter Pelzer is momenteel aan het promoveren op de Universiteit van Utrecht. In 2010 schreef hij zijn masterscriptie *Bicycling as a Way of life* over fietsculturen. In 2011 leverde hij een bijdrage aan het Nationaal verkeerkunde congres met het artikel *Fietscultuur behouden? Zet in op marketing en communicatie!* Naast zijn focus op wetenschappelijk onderzoek is hij ook redacteur van AGORA, een magazine voor sociaalruimtelijke vraagstukken, waarbij 2010 het themanummer: 'de fiets' verscheen.

Angela Van der Kloof is mobility consultant bij adviesbureau Mobycon. In het verleden is ze werkzaam geweest bij het Landelijk Steunpunt Fiets, het Fietsforum in Tilburg en het Centrum voor de Buitenlandse Vrouw (CBV).

Op basis van de deskundigheid van eerdergenoemde experts zullen de theoretische modellen uit het theoretisch kader toegepast worden op het vraagstuk waar deze bachelorthesis zich op richt. De interviews vinden plaats op basis van een gestructureerde vragenlijst. De interviewgide is te vinden in bijlage II.

2.1.5 De casestudies

Een tweede onderzoeksstrategie die goed bij de hiervoor gemaakte keuzen aansluit is de casestudy. Een casestudy is een onderzoek waarbij geprobeerd wordt om een diepgaand en integraal inzicht in één begrensde object of proces te verkrijgen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 183). Een casestudy wordt dan ook gekenmerkt door een smal domein, ofwel een klein aantal onderzoekseenheden. Deze methode sluit goed aan bij de keuze voor diepgaand en kwalitatief onderzoek. De casestudy is volgens Yin een bruikbare onderzoeksmethode wanneer men in de vraagstelling op zoek is naar het antwoord hoe iets precies is of waarom het zo is. Deze laatste vraag verwijst naar de oorzakelijke factoren van een verschijnsel (Yin in Vennix, 2009, p. 104-105). Deze vorm van onderzoek sluit aan bij de vraagstelling van dit onderzoek, waarin de identificatie van factoren die invloed hebben op de agendavorming bij gemeenten centraal staat. Binnen de casestudy worden een aantal varianten onderscheiden. De variant die het best bij dit onderzoek past is de vergelijkende casestudy, waar meerdere cases onderzocht en vergeleken worden (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 187).

De casestudy bevat per gemeente één interview. De vragenlijst bevat vragen die de respondent dient toe te spitsen op de betreffende gemeente. Deze bachelorthesis zal in een later stadium worden gepubliceerd. De respondenten in de tweede interviewfase, betreffende de casestudy, spreken namens de gemeente. Vanwege privacy overwegingen is gekozen de namen enkel in de transcripties weer te geven. In de casestudy zal verwezen worden naar 'Respondent X'. Een overzicht van de interviewrespondenten is te vinden in bijlage I.

2.1.6 De selectie van de casussen

In dit onderzoek is gekozen de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Bosch en Tilburg nader te bestuderen. Deze casussen zijn zorgvuldig geselecteerd. Zo is gekeken naar de omvang van de allochtonen in de gemeente, stedelijke kenmerken als openbaar vervoer en infrastructuur en naar de beleidsnota's die door de afdeling verkeer en vervoer van de gemeenten zijn opgesteld. De casestudy is gericht op twee grote steden en twee middelgrote steden om te kijken of hier op gemeentelijk niveau verschillen in te ondervinden zijn.

Omdat slechts vier casussen onderzocht worden is de kans om met een aselecte trekking een atypische steekproeftrekking te krijgen zeer groot (Verschuren en Doorewaard, 2007, p. 185). Dit zal zijn weerslag hebben op de onderzoeksresultaten en de externe geldigheid zal in het geding komen. Bij een strategische steekproeftrekking worden de casussen door de onderzoeker zelf gekozen, op basis van het conceptueel ontwerp en de probleemstelling (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 185). De casussen worden gekozen aan de hand van wat de onderzoeker over de onderzoekseenheden te

weten wil komen en welke casussen hier het beste aan kunnen voldoen. De argumenten voor de bovenstaande gemeenten worden per gemeente nader verklaard.

Amsterdam

De grootste gemeente van Nederland, Amsterdam heeft 790.044 inwoners (Gemeente Amsterdam, 2012). Hiervan behoort 35,0% tot de niet-westerse allochtonen. De grootste stad van Nederland kent een grote diversiteit aan nationaliteiten. Uit een bevolkingsoverzicht naar herkomstgroeperingen van de Gemeente Amsterdam blijkt dat Marokkanen, Turken, Antillianen en Surinamers de grootste groep allochtonen omvat (CBS, 2012). In Amsterdam zijn de meeste allochtonen woonachtig in de Bijlmer, waar 82% van de bewoners over een andere nationaliteit beschikken (Gemeente Amsterdam, 2012).

Door de fietsersbond (2012) worden fietslessen gegeven in verschillende wijken in Amsterdam. Volgens het GVB (Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam) heeft Amsterdam een zeer goed openbaar vervoersstelsel (GVB, 2012). In de hoofdstad wordt het stelsel gekenmerkt door verschillende mogelijkheden als tram, trein, metro, bus, en zelfs veerponden. De fiets heeft in de hoofdstad dus veel concurrenten wat betreft vervoermiddelkeuze. Door de hoge concentratie aan allochtonen met een hoge dichtheid aan openbaar vervoer leent Amsterdam zich uitstekend om door middel van een casestudy onderzocht te worden.

Rotterdam

Rotterdam heeft 610.386 inwoners (CBS,2012) en is daarmee de tweede grootste gemeente van Nederland. 36,7% behoort tot de niet-westerse allochtonen. De gemeente Rotterdam benoemt het fietsgebruik van allochtonen in de publicatie 'Actieplan Rotterdam fietst 2007 – 2010' (Gemeente Rotterdam, 2007, p. 36). De gemeente van Rotterdam richt zich naast fietslessen op de doelgroep jongeren, met als argument: 'Als jongeren niet van jongs af het plezier en gemak van de fiets ontdekken, dan is het moeilijker om hen hier later toe te motiveren' (Gemeente Rotterdam, 2007, p. 36). Rotterdam vertoont andere stedelijke kenmerken als Amsterdam. Zo wordt Rotterdam gesplitst door een rivier die midden door de stad loopt en kenmerkt zich een groot havengebied.

`s-Hertogenbosch

`s-Hertogenbosch is vergeleken met Amsterdam en Rotterdam een middelgrote gemeenten in Nederland. 10,6% (CBS,2012) van de 141.906 inwoners valt onder de niet-westerse allochtonen.

`s-Hertogenbosch is in 2011 uitgeroepen tot fietsstad van het jaar. De Gemeente `s-Hertogenbosch zet in op de fiets en dit wordt ook uitgedragen naar de bevolking door middel van een gemeentebreed fietspromotiebeleid onder het motto "Lekker fietsen" (Fietsersbond, 2011). Door de

status die de stad gekregen heeft met prijs 'Fietsstad van het jaar 2011' is het interessant deze stad te onderzoeken. Doordat de gemeente in omvang een stuk kleiner is, met een lager aantal allochtone inwoners vergeleken met Amsterdam en Rotterdam is interessant of hier beleidsverschillen te achterhalen zijn.

Tilburg

Tot slot zal de casestudy zich richten op de Gemeente Tilburg. Tilburg heeft 207.579 inwoners (Gemeente Tilburg, 2012) waarvan 14,3% (CBS,2012) tot de niet westerse allochtonen behoort. In het fietsplan 2005-2015 (Gemeente Tilburg, 2005) worden beleidsinitiatieven als fietslessen en fietsvriendinnen beschreven. Daarnaast is de gemeente actief bezig met allochtonenorganisaties om in samenspraak de status van de fiets te versterken. Dit laatste heeft als doel om allochtonen te overtuigen van de voordelen van de fiets (Gemeente Tilburg, 2005, p.44).

De Gemeente Tilburg voert beleid om het fietsgebruik te vergroten waardoor deze gemeente interessant is om te onderzoeken door middel van een casestudy.

2.2 Onderzoeksmateriaal

Deze laatste paragraaf van de methoden gaat in op de vraag welk materiaal verzameld is om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag en hoe dit materiaal verzameld is.

In de eerste fase(A) van het onderzoek, de literatuurstudie, is de bestaande literatuur over allochtonen in het fietsbeleid bestudeerd. Daarnaast zijn bestaande theorieën over agendavorming bestudeerd. Hiervan is een theoretisch kader gevormd. In het theoretisch kader wordt aandacht besteed aan het stromenmodel en het barrièremodel. Dit zijn beide theoretische modellen over agendavorming. Fase A wordt afgesloten met drie kwalitatieve interviews met experts, die ondersteuning geven aan de invulling van de theoretische modellen toegepast op het vraagstuk. De experts zijn geselecteerd op basis van de door hen gepubliceerde artikelen. Hierbij is gekeken naar de expertise en ervaring met het vraagstuk.

Daarnaast is in de tweede fase (B) van het onderzoek, de casestudies, informatie verzameld middels een empirisch onderzoek: kwalitatieve interviews bij gemeenten. Deze diepte-interviews met gemeenteambtenaren zijn semigestructureerd: door enkel met een paar hoofdvragen te komen en hierop door te vragen zal meer input vanuit de geïnterviewde ontstaan en zullen ze de informatie die zij belangrijk achten kunnen benadrukken.

2.2.1 Verwerking van gegevens

De volgende stap is het verwerken van de verzamelde data, ofwel de kwalitatieve interviews. De tekstopname is eerst geheel uitgeschreven in een interviewtranscript. Vervolgens is in deze veelheid aan informatie structuur aangebracht, om het overzichtelijker te maken. Dit is gedaan door de data te categoriseren. Hiervoor zijn eerst topics bedacht. De interviewgide en de antwoorden van de respondenten fungeerden als leidraad bij het vormen van deze topics: veelvoorkomende thema's. Vervolgens in de interviews gaan labelen. Zo kunnen verbanden makkelijker gelegd worden. Deze topics hebben vervolgens als leidraad gefungeerd voor het schrijven van de analyse. Een overzicht van de topics met de bijbehorende kleurencode is te vinden in Bijlage III.

3. Theoretisch Kader:

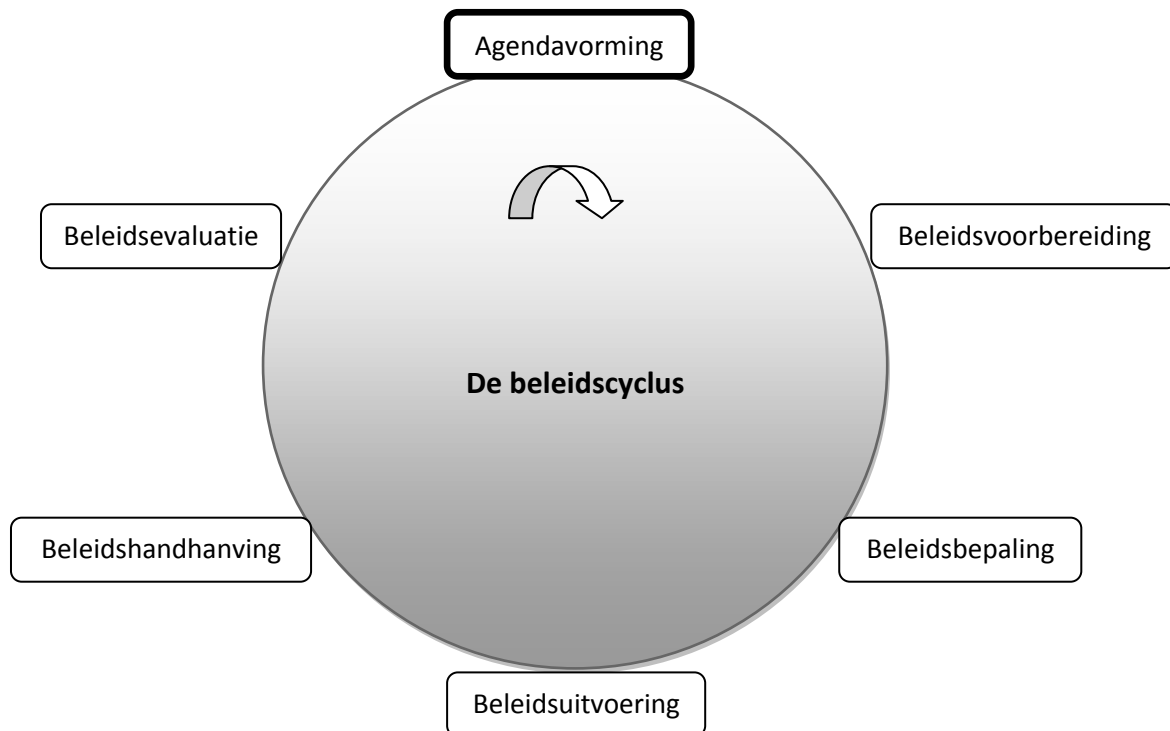
In de inleiding is geconstateerd dat in geringe mate beleid wordt gevoerd om het fietsgebruik onder allochtonen te stimuleren. Dit dient mijn inziens beter te worden benut, daar waar overheidsbeleid kan worden gezien als antwoord op dit maatschappelijke vraagstuk (Akkerman & de Vries, 2008, p.63). Vandaar dat in dit hoofdstuk een theoretisch kader geschetst wordt waarin het beleidsproces, met een focus op de agendavorming, uiteen wordt gezet.

3.1 Beleid en agendavorming:

Beleid is naast een samenspel van doeleinden, middelen en tijdskeuzes ook een antwoord op een probleem (Hoogerwerf, 2008, p.21). Vandaar dat beleid mede wordt gevoerd om een probleem op te lossen of te verminderen. Hoogerwerf omschrijft een probleem 'als een verschil (discrepantie) tussen een maatstaf (beginsel, norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie.

Reflecterend op de inleiding voldoet het geringe fietsgebruik onder allochtonen aan de criteria waaraan een 'probleem' dient te voldoen. Om diverse redenen als: maatschappelijke ontplooiing en de gezondheid van de Nederlandse bevolking, geen autogebruik vermindert congestie en uitstoot van vervuilde stoffen, is het namelijk belangrijk dat mensen in Nederland fietsen (beginsel). Echter is er een doelgroep die hier geen gebruik van maakt (discrepantie). Gemeentelijk beleid gericht op stimulatie van het fietsgebruik van allochtonen zou het probleem kunnen inperken door het fietsgebruik van allochtonen te vergroten.

Het agendavormingsproces fungeert als eerste deelproces van de beleidscyclus. Hoogerwerf (2007, p.25) onderscheidt nog vijf opeenvolgende deelprocessen die samen de beleidscyclus completeren, deze worden kort toegelicht.



Figuur 2 Deelprocessen binnen een beleidsproces (Hoogerwerf, 2007, p.25)

De beleidsvoorbereiding: In deze fase wordt informatie verzameld en adviezen worden geformuleerd. Aan de hand van de geformuleerde adviezen wordt in deze ontwerpfase het beoogde beleid bedacht. Tot de voorbereiding wordt ook de planning toegerekend.

De beleidsbepaling: het beoogde beleid wordt hier geconcretiseerd en er worden beslissingen genomen over de inhoud van een beleid. Het specificeren van doeleinden, middelen en tijdstippen staat in deze fase centraal.

Beleidsuitvoering: het toepassen en implementeren van de gekozen middelen en doeleinden.

Beleidsbeoordeling: de controle dat de gestelde gedragsnormen, middelen en doeleinden werkelijk worden nagestreefd.

Beleidssevaluatie: het beoordelingsmoment, waarbij de inhoud, het proces en de effecten van een beleid worden geëvalueerd.

Het doel van dit onderzoek is om oorzaken te identificeren die ervoor zorgen dat het fietsbeleid onder allochtonen niet (hoog) op de beleidsagenda van Nederlandse gemeenten staat. Hierdoor ligt de focus in dit onderzoek op de eerste fase van de beleidscyclus: de agendavorming en het agendavormingsproces.

Lang niet alle problemen resulteren in overheidsbeleid. Sommige problemen worden een lange tijd genegeerd, terwijl andere problemen urgentie verkrijgen waardoor gemeenten hier sneller beleid voor maken. Dit is te verklaren middels het eerste deelproces binnen een beleidsproces: het agendavormingsproces (Akkerman & de Vries, 2008, p.65). Hoogerwerf (2007, p.25) omschrijft agendavorming als het proces waardoor maatschappelijke problemen de aandacht van het publiek of de beleidsbepalers krijgen. De politieke wetenschapper Thomas A. Birkland (2001, p.106) uit de Verenigde Staten omschrijft de agendavorming als volgt:

'Agenda setting is the process by which problems and alternative solutions gain or lose public and elite attention. Group competition to set the agenda is fierce because no society or political system has the institutional capacity to address all possible alternatives to all possible problems that arise at any one time.'

Kortom, gemeenten en overige overheidsinstanties kunnen niet voor alle problemen en vraagstukken beleid voeren. De capaciteit is niet aanwezig om alle problemen te voorzien van oplossingen. Alleen urgente vraagstukken, die publieke attentie wekken, kunnen op de beleidsagenda van gemeenten komen, mits aandacht voor het probleem niet op korte termijn verdwijnt. Sven Planken (2008, p. 11) voegt hier aan toe dat problemen even snel op agenda komen, als dat ze er van af worden gehaald. Het leerstuk van de agendavorming bestudeert dit proces en het krachtenveld dat daarbij zichtbaar en niet zichtbaar een rol speelt. Agendavorming gaat in de kern om de vraag of eisen en wensen uit de samenleving omgezet kunnen worden in beleid.

Binnen dit proces zijn drie soorten agenda's te onderscheiden (Aquino, 1993, p.68). De publieke agenda bevat maatschappelijke problemen en heeft draagvlak van 'het publiek', de maatschappij. Als het probleem niet leeft binnen de maatschappij, zal het probleem niet op de publieke agenda verschijnen. Naast en goeddeels na de publieke agenda is er de politieke agenda. De politieke agenda bevat onderwerpen die de aandacht van politici en overige bestuurders hebben (Goldenbeld, 2004, p.9). Wanneer het probleem wordt erkend heeft dat nog geen onderwerp te zijn van gesprek voor beleidsvoerders, pas wanneer draagvlak ontstaat vanuit de politiek kan het probleem via de politieke agenda op de beleidsagenda terecht komen. Op de beleidsagenda staan namelijk de problemen waarmee beleidsvoerders zich actief bezighouden. (Aquino, 1993, p.69). Volgens Goldenbeld (2004, p.10) zullen de publieke-, politieke- en beleidsagenda elkaar vaak overlappen wat onderwerpen en tijdsperiode betreft. Het is echter niet zo dat een onderwerp altijd in een vaste volgorde op deze agenda's komt te staan.



Een onderwerp kan op verschillende manieren op de beleidsagenda terecht komen. Goldenbeld (2004, p.10) geeft als voorbeeld van een agendavormingsproces een probleem dat de

aandacht wekt van de maatschappij, waardoor het begint op de publieke agenda, dat later opgepakt wordt door kamerleden en doorgegeven worden aan de minister. Het kan ook zijn dat een Kamerfractie van een politieke partij het initiatief neemt en met een onderwerp actief publiciteit zoekt om op die manier de publieke opinie te mobiliseren, zodat het onderwerp via die weg bij de (afwachtende of neutrale) beleidsactor - de minister - wordt gebracht. Daarnaast hebben politici vaak ook een interne toegang tot de beleidsagenda en kunnen ze direct - door persoonlijke contacten met ambtenaren of netwerken - het onderwerp op de beleidsagenda geplaatst krijgen. Ook vanuit de ambtenarij zelf kunnen initiatieven genomen worden om onderwerpen op de beleidsagenda te plaatsen. De ambtenarij is sowieso meestal nauw betrokken bij de concrete voorbereiding, uitwerking of uitvoering van voorstellen op de beleidsagenda (Goldenbeld, 2004, p.10). Tot slot is niet alleen het krijgen van aandacht maar ook het behouden van deze aandacht is van belang, wanneer de aandacht voor een probleem vervaagt zal het probleem verdwijnen van de beleidsagenda. De veranderende aandacht heeft te maken met dynamiek, die door Akkerman en de Vries (2008, p.64) wordt omschreven als de maatschappelijke ontwikkelingen die de ernst van een probleem doen veranderen enerzijds en de prioriteit die een probleem krijgt anderzijds. Wanneer een probleem tot de beleidsagenda wil toetreden, zal het probleem dienen te voldoen aan een zekere continuïteit.

3.2 Agendavormingsmodellen:

Er worden 4 modellen onderscheiden die verklaringen bevatten waarom problemen op de agenda van politici en beleidsmakers komen. De modellen van agendavorming verschillen in de rol die ze toekennen aan burgers, belangengroepen en organisaties en daarnaast in de nadruk op de kenmerken van het maatschappelijk probleem en de kans dat het op de agenda komt (Akkerman & de Vries, 2008, p.66).

Tabel 3: Vier modellen van Agendavorming (Akkerman & de Vries, 2008, p.66)

	Kenmerk van het probleem	Invloed van de actoren	
		Welke actoren	Wijze beïnvloeding
Kloofmodel	De ernst van het probleem zelf bepaalt de aandacht die het krijgt. Bepalend voor het ontstaan van beleid is het verschil tussen de maatstaf en de waargenomen situatie.	De invloed van actoren is in dit model nihil	
Relatieve aandachtsmodel	Bepalend voor het ontstaan van beleid is hoe lang het probleem tot dan toe is verwaarloosd en in welke mate het in de voorgaande periode in de verdrukking is gekomen. De aandacht voor problemen kent een cyclisch verloop en is cultureel bepaald.	In de politiek en samenleving ontstaat een gedeeld idee dat problemen te lang verwaarloosd zijn en aandacht behoeven	Selecteren van problemen waaraan zij al dan niet aandacht besteden, op basis van consensus tussen politieke stromingen.
Stromenmodel 	Het ontstaan van beleid is afhankelijk van de mate waarin problemen en beleidsvoorstellen op elkaar zijn afgestemd en passen binnen het dominante politieke klimaat (Kingdon 1984,1995) Toeval speelt een grote rol. Welke problemen wel en niet tot beleid leiden, is onvoorspelbaar	Policy entrepreneurs, beleidsmakelaars zijn belangrijk	Door adequaat in te springen op onverwachte ontwikkelingen weten zij het door hen voorgestane beleid er door te drukken
Barrièremodel 	Bepalend voor het ontstaan van beleid is de relatieve omvang van het probleem, vergeleken met de omvang van andere problemen. Agendavorming bestaat uit het overwinnen van barrières	Met name de media	Bijdragen dat problemen op publieke, beleids- en besluitvormingsagenda komen

Het kloofmodel stelt dat de kans op beleid afhankelijk is van de kenmerken van het probleem. Wanneer sprake is van een relatief gering verschil (kloof) tussen de maatstaf en de waargenomen situatie, dan is beleid minder noodzakelijk. De bijdrage van individuen, groepen en organisaties aan de agendavorming is in dit model ondergeschikt aan de kenmerken van het probleem. (Akkerman & de Vries, 2008, p.67). Het kloofmodel geeft echter een te eenvoudige voorstelling van zaken (Akkerman & de Vries, 2008, p.68). Vandaar dat ik dit model ongeschikt acht, daar waar in mijn onderzoek gestreefd wordt naar diepgang en de achterliggende gedachte van agendavorming. De kenmerken van het geringe fietsgebruik van allochtonen liggen gecompliceerder, hier liggen uiteenlopende redenen aan ten grondslag. Daarnaast is de bijdrage van individuen, groepen en organisaties ondergeschikt aan het probleem, terwijl zij juist input leveren voor gemeentelijk beleid zoals bijvoorbeeld het CBV (Centrum Buitenlandse Vrouw) en het Landelijk Steunpunt Fiets.

Het relatieve aandachtsmodel gaat er van uit dat de middelen waarover de overheid beschikt schaars zijn en dat het onmogelijk is alle problemen tegelijkertijd aan te pakken. Daarom moet de overheid haar aandacht tot een deel van de problemen beperken. Dit doet zij gefaseerd. Door dynamiek kan namelijk in de ene periode haar aandacht gericht zijn op een bepaald aspect van de maatschappelijke problemen en verwaarloost zij andere aspecten. In de daaropvolgende periode wordt juist veel aandacht geschonken aan het aspect dat in de voorafgaande periode het meest is verwaarloosd.

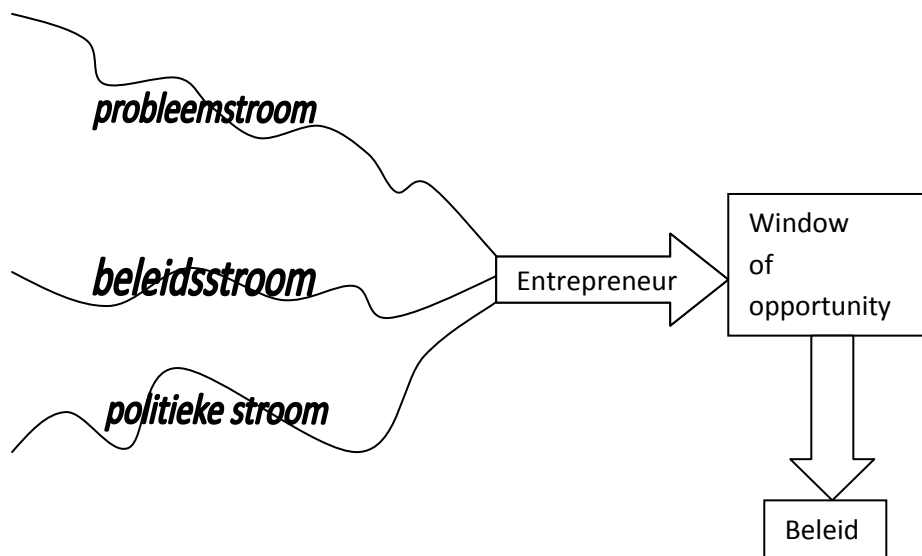
De verandering van het beleidsdoel in de tijd staat centraal als verklaring voor het op de agenda komen van het maatschappelijk probleem (Akkerman & de Vries, 2008, p.73). Dit model is niet relevant om het fietsbeleid van allochtonen op de beleidsagenda te krijgen. Het vraagstuk behoeft geen cyclisch proces waarbij de verwaarlozing van problemen ertoe leidt dat zij in een volgende periode juist de meeste aandacht krijgen. (Akkerman & de Vries, 2008, p.75) Hier is het probleem namelijk te constant voor, maar ontbreekt er ook informatie over de dynamiek van het probleem. De modellen die wel bruikbaar zijn om het fietsbeleid voor allochtonen op de agenda te krijgen zijn het stromenmodel en het barrièremodel.

3.2.1 Het stromenmodel:

John Kingdon heeft in 1984 het begrip *windows of opportunity* geïntroduceerd in het boek *Agendas, alternatives and public policies*. In deze theorie staat centraal dat bij een planmatig proces, de verschillende besluitvormingsprocessen zich onafhankelijk van elkaar ontwikkelen. Onverwachte gebeurtenissen kunnen er voor zorgen dat een probleem van de publieke agenda verdwijnt of juist

extra aandacht krijgt (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p.71) Een grote diversiteit aan variabelen kan het openen van een 'window of opportunity' veroorzaken (Kingdon, 1995, p. 166).

In zijn theorie hanteert Kingdon het stromenmodel, welke oorspronkelijk door Cohen, March en Olsen in hun publicatie 'A garbage can model of organizational choice' (1972) voor het eerst gehanteerd werd. Kingdon erkent in zijn theorie drie stromen: de probleem-, politieke- en beleidsstroom (zie Figuur 3).



Figuur 3: (Akkerman & de Vries, 2008, p.73)

Deze stromingen identificeren zich met de eerdergenoemde agenda's.

De probleemstroom wordt gekenmerkt door de veranderlijke stroom van aandacht voor het probleem (Akkerman & de Vries, 2008, p.71). Het probleem moet de aandacht wekken wil het op de beleidsagenda terechtkomen. Hiervoor dient zich een 'policy window' te openen: een kans om beleid op de beleidsagenda te krijgen dat voorheen geen kans maakte (Akkerman & de Vries, 2008, p.71). Naast de invloed van het 'probleem' speelt de politieke stroom een rol. Hierbij hebben politieke kenmerken als verkiezingen, veranderingen in de machtsverhouding, het aantreden van nieuwe politieke gezaghebbers, rampen, uitkomsten uit de wetenschappelijke onderzoek invloed op het al dan niet op de beleidsagenda komen van verschillende problemen (Akkerman & de Vries, 2008, p.72). Tot slot zijn in de beleidsstroom ook dergelijke ontwikkelingen te onderscheiden. Deze stroom wordt ook wel de oplossingstroom genoemd en bevat beleidsinstrumenten en beleidsresultaten die aanwezig zijn om het probleem op te lossen. In het stromenmodel wordt verondersteld dat de ontwikkeling van beleidsalternatieven plaatsvindt onafhankelijk van de ontwikkeling van het maatschappelijke probleem. Dit model veronderstelt ook dat beleid wordt ontwikkeld in de

beleidsstroom voor nog niet urgente problemen (Akkerman & de Vries, 2008, p.72). Wanneer de stromen in dat geval niet samenkomen zullen de beleidsinitiatieven niet leiden tot beleid.

De stromen hebben los van elkaar invloed op het proces van besluitvorming en zijn verschillend in grootte. Daarbij stelt Kingdon dat de besluitvormingsprocessen niet als geheel te beheersen zijn.

Hij omschrijft de agenda als een lijst van onderwerpen of problemen waaraan ambtenaren en externen (nauw verbonden met ambtenaren), op een bepaald moment serieuze aandacht aan besteden. Ambtenaren kunnen echter hun aandacht niet gelijk verdelen over alle denkbare onderwerpen of problemen. Agendavorming verkleint het aantal mogelijke onderwerpen en de gekozen onderwerpen komen dan vervolgens op de publieke-, politieke- of beleidsagenda te staan (Kingdon, 1995, p. 3-4). Kingdon (1995, p. 95) stelt dat een kwestie hoger op de politieke agenda kan komen door een crisis, hierdoor kunnen beleidsmakers de kwestie vaak niet negeren.

Voorgaande voorbeelden kunnen een aanleiding zijn voor het creëren van een window of opportunity, mits er een koppeling plaatsvindt van de drie stromen. Kingdon beschrijft dat wanneer één van de drie elementen niet aanwezig is, de kwestie niet vaststaat op de politieke agenda. Een input van alle drie de stromen is dus noodzakelijk voor het ontstaan van een window of opportunity. Hierbij spelen volgens Kingdon de entrepreneurs een belangrijke rol in de koppeling van de drie stromen, zij brengen deze koppeling namelijk tot stand. Entrepreneurs nemen het initiatief en spelen in op kansen en houden rekening met eventuele bedreigingen. In zijn rol is de entrepreneur in staat een krachtige impuls aan het proces te geven door een policy window te herkennen en deze te verzilveren. In zijn publicatie beschrijft Kingdon de entrepreneur als een persoon die bereid is om zijn middelen (tijd, geld, energie, reputatie) te investeren om een kwestie aan te dragen, in ruil voor toekomstige winst in de vorm van materiaal en doelgerichte en solidaire voordelen (Kingdon, 1985, p. 179).

Het stromenmodel van Kingdon is bruikbaar voor de agendavorming van het fietsbeleid gericht op allochtonen. De gemeenten hebben te maken met de drie eerdergenoemde stromingen, en de vraag is of zich een 'window of opportunity' kan openen. Daarnaast zal in de analyse gezocht worden naar een entrepreneur die hier aan bij kan dragen.

3.2.2 Het barrièremodel:

Het barrièremodel is ontwikkeld door de Amerikanen Bachrach en Baratz en gaat uit van een groep die veranderingen wil doorvoeren en een groep die de status quo wil handhaven (Aquina, 1993, p.70). In de uitgangssituatie dienen de voorstanders van verandering een aantal barrières weg te nemen, waarbij zij worden bestreden door degenen die geen verandering willen. (Aquina, 1993, p.70). De beleidsvorming of het ontbreken daarvan wordt verklaard uit de fasen die het moet doorlopen voordat op een probleem beleid volgt. Het aantal barrières varieert. Dat is afhankelijk van de vraag hoe gedetailleerd de agendavorming wordt onderzocht. Al deze fasen kunnen worden gezien als barrières die moeten worden overwonnen. (Akkerman & de Vries, 2008, p.68) In onderstaand model zijn de problemen van beleid geformuleerd, de verticale stippellijnen vormen eventuele barrières .

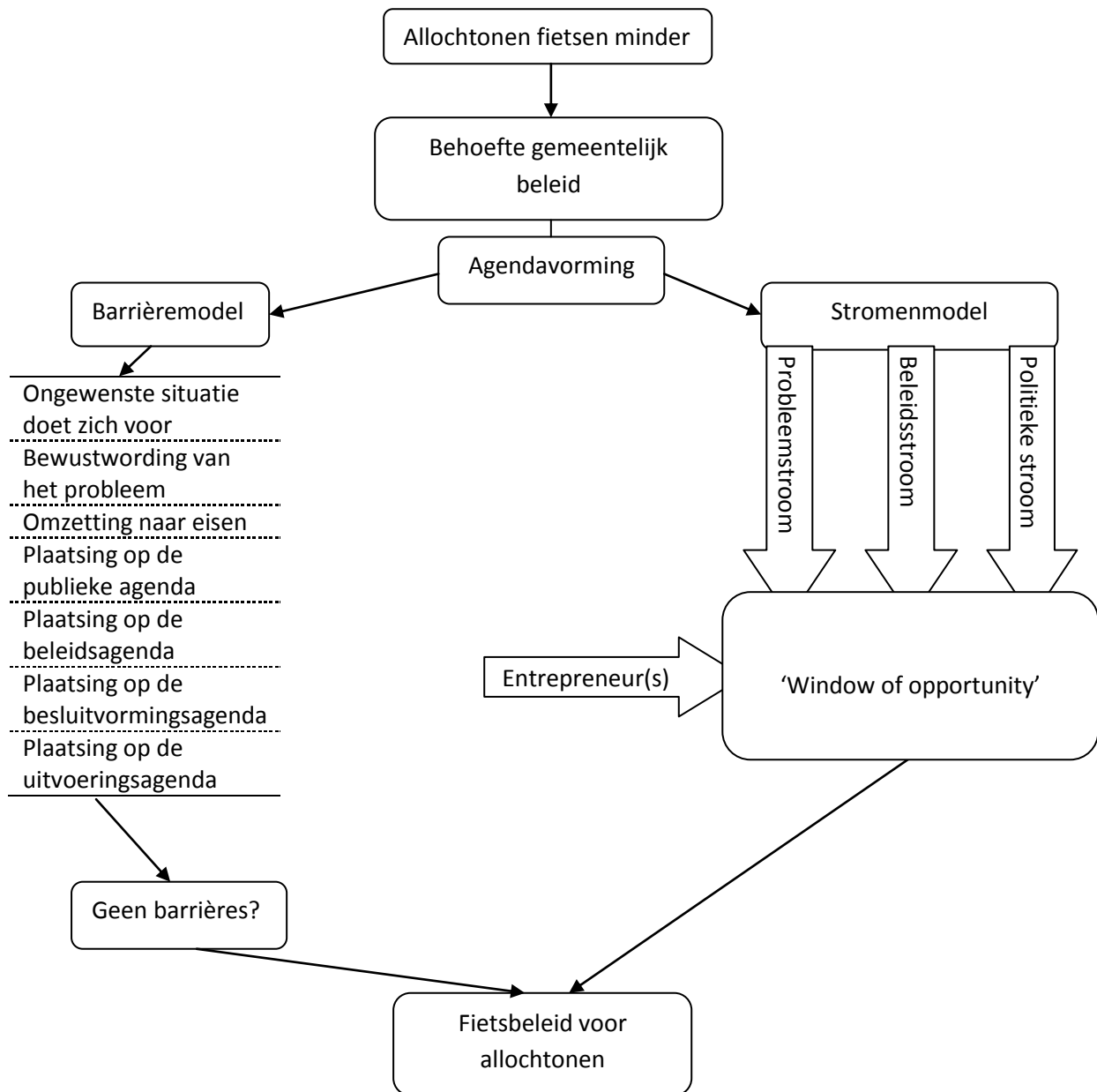
Ongewenste situatie doet zich voor	Bewustwording van het probleem	Omzetting naar eisen	Plaatsing op de publieke agenda	Plaatsing op de beleidsagenda	Plaatsing op de besluitvormingsagenda	Plaatsing op de uitvoeringsagenda
------------------------------------	--------------------------------	----------------------	---------------------------------	-------------------------------	---------------------------------------	-----------------------------------

Figuur 4: (Akkerman & de Vries, 2008, p.68)

Problemen die op de uitvoeringsagenda dienen te komen waar in de toekomst beleid voor wordt gevormd kan op meerdere barrières stuiten. Het model maakt de verschillende obstakels en barrières zichtbaar die een beleidsonderwerp moet zien te overwinnen om te komen tot beleidsuitvoering (Planken, 2008, p.11). Dit is relevant voor het onderzoek omdat er gezocht wordt naar deze barrières, het probleem staat immers niet hoog op de beleidsagenda. Het probleem dat allochtonen minder gebruik maken van de fiets kan namelijk op diverse plaatsten stuiten op barrières. In het onderzoek zullen deze barrières geïdentificeerd worden die ervoor zorgen dat het fietsbeleid onder allochtonen niet hoog op de bestuurlijke agenda van Nederlandse gemeenten staat.

3.3 Conceptueel model

Bij het ontwerpen van een onderzoek is het van belang gebruik te maken van theoretische inzichten (Verschuren, P. & Doorewaard, H., 2007, 279). Deze theoretische inzichten zijn gevisualiseerd in het onderstaande conceptueel model, een verzameling van kernbegrippen, waartussen bepaalde relaties worden verondersteld.



Figuur 5 Conceptueel model.

3.4 Operationalisatie

Om de begrippen die in het theoretisch kader aan bod gekomen zijn bruikbaar te maken voor de analyse is eerst een operationalisatie nodig. De belangrijkste begrippen uit de twee theoretische modellen, hier de variabelen genoemd, worden meetbaar gemaakt. Hiervoor zijn indicatoren ontwikkeld, die onderdelen vormen van de variabelen.

Stromenmodel:	
<i>Variabele</i>	<i>Indicatoren</i>
Probleemstroom	Omvang probleem Probleemeigenschappen Draagvlak
Politieke stroom	Politiek klimaat Draagvlak Financiële situatie
Beleidsstroom	Huidig beleid Beleidsinstrumenten Financiële situatie
Entrepreneur	Stadium erkenning probleem Handeling (tijd, geld, energie, reputatie) Doel samenbrengen
Window of opportunity	Tijd
Barrièremodel:	
<i>Variabele</i>	<i>Indicatoren</i>
Actor	Partijeigenschappen Doel, belang
Barrière	Formuleren probleem Inhoud barrière Invloed op beleid

Het stromenmodel kan geoperationaliseerd worden door allereerst de probleemstroom. De omvang van het probleem is van belang. Welk tijdsbestek neemt het probleem in beslag? Ook de mate van draagvlak door maatschappij, politiek en het gemeentebestuur speelt een rol bij de probleemstroom. De politieke stroom wordt gekenmerkt door het politieke klimaat binnen de gemeente. De beleidsstroom kan worden gemeten aan de hand van het huidige beleid. Evenals hoelang het probleem leeft onder de beleidsambtenaren die invloed uitoefenen. Ook het geld dat beschikbaar is om het probleem aan te pakken. Voor de entrepreneur is het stadium van probleemerkenning van belang. Tot welke handelingen is de entrepreneur in staat? Welke mate is vereist? Is hij in staat de verschillende stromen bij elkaar te brengen wanneer een 'window of opportunity' geopend is? Voor de window of opportunity is tijd het meetpunt. Voor het probleem ontstaat immers alleen beleid wanneer het window of opportunity geopend is.

In het barrièremodel hebben partijen (actoren) invloed door eventueel obstakels te creëren in het agendavormingsproces. Van de actoren dient te worden achterhaald wie de actor is (partijeigenschappen) en welk doel en ze hebben om een barrière te vormen.

Om de barrière zelf te analyseren dient het probleem te worden geformuleerd, wat op de beleidsagenda dient te komen. Daarnaast tegen welke barrière de agendavorming blokkeert en wat hier de reden voor is. Tot slot is een indicator de invloed die de barrière heeft op het beleid, wanneer de barrière een geringe invloed heeft is de barrière wellicht door middel van een beleidsinstrument te overwinnen.

3.5 Onderzoeksvisie

Nu de twee agendavormingstheorieën zijn gevisualiseerd in een conceptueel model en geconcretiseerd in de operationalisatie wordt in deze paragraaf een onderzoeksvisie gegeven. Hierin wordt de vraag beantwoord met welke theoretische inzichten die in het theoretisch kader naar voren zijn gekomen naar het vraagstuk gekeken zal worden. Aangezien de focus binnen dit onderzoek ligt op de agendavorming van het fietsbeleid gericht op allochtonen, richt de onderzoeksvisie zich op de factoren die invloed uitoefenen op deze agendavorming. Deze komen naar voren uit de behandelde theoretische modellen, respectievelijk het stromenmodel en het barrièremodel.

In de theorie over het stromenmodel is naar voren gekomen dat de urgentie van een vraagstuk een essentiële rol speelt bij de agendavorming. Dit concept zal dan ook een centrale rol spelen binnen de analyse van de agendavorming met betrekking tot fietsbeleid gericht op allochtonen. Gemeenten beschikken niet over de capaciteit om voor alle vraagstukken beleid te voeren, daarom is het belangrijk te weten hoe urgent dit vraagstuk leeft binnen de gemeenten. Deze urgentie speelt een rol binnen de probleem-, beleids- en politieke stroom. Daarnaast is bij het stromenmodel sprake van een entrepreneur die deze stromen bijeen brengt en op deze manier een window of opportunity opent. Ook deze concepten zullen toegepast worden op het vraagstuk. In de interviews wordt ook gezocht naar barrières, die ervoor zorgen dat het vraagstuk niet op de agenda staat.

Fase B

4. De visie van experts

Het vorige hoofdstuk voorziet een algemene beschrijving van twee theoretische modellen uit de beleidswetenschappen: het stromenmodel van Kingdon en het barrièremodel van Bachrach en Baratz. De twee modellen geven inzicht in de totstandkoming waarom bepaalde onderwerpen niet op beleidsagenda's verschijnen. Waar hoofdstuk drie een universele uitleg geeft over de modellen is hoofdstuk vier het hoofdstuk waarin de modellen zijn gespiegeld aan het specifieke vraagstuk van deze bachelorthesis. In de visie van experts worden dus de belangrijkste begrippen uit het theoretisch kader behandeld en toegepast op het vraagstuk. Hierbij komen ook steeds de indicatoren van deze variabelen aan bod, die op volgorde behandeld worden. Om de analyse vorm te geven zijn Peter Pelzer, Otto van Boggelen en Angela van der Kloof geïnterviewd (zie methodologie 2.1.4). Zij zijn experts in fietsbeleid en hebben affiniteit met dit vraagstuk.

4.1 Stromenmodel

In deze paragraaf zijn de probleem-, politieke en beleidstroom uitgewerkt en toegepast op het vraagstuk van de thesis: *welke factoren zijn van invloed op de agendavorming van gemeenten met betrekking tot het fietsbeleid gericht op allochtonen?* De drie stromen van Kingdon hebben onafhankelijk invloed op het proces, vertonen unieke kenmerken en hebben ieder een eigen impact. Door de stromen te analyseren wordt een duidelijk beeld gegenereerd van de aspecten die meespelen in de agendavorming (of de 'niet-agendavorming') van fietsbeleid gericht op allochtonen. Vervolgens komen ook de variabelen entrepreneur en window of opportunity aan bod.

4.1.1 Probleemstroom

De probleemstroom concentreert zich op de verschillen tussen het fietsgedrag van autochtonen en het fietsgedrag van allochtonen in Nederland. Pelzer (Persoonlijke communicatie, 13-04-2012) stelt dat het verschil tussen fietsgedrag van allochtonen en autochtonen ontstaat door verschillen in fietscultuur. Fietscultuur wordt gedefinieerd als een wisselwerking tussen infrastructuur en sociaal culturele structuren. Onder allochtone en autochtone Nederlanders is dit niet hetzelfde. Diverse onderzoeken tonen aan dat het fietsgebruik onder allochtonen achterblijft op het fietsgebruik van autochtonen. Deze achterstand is nadelig. Pelzer (Persoonlijke communicatie, 13-04-2012) beschrijft fietsen als een modaliteit waarin een individu actief interacteert met zijn of haar omgeving. Deze interactie heeft een positief effect omdat de economische en maatschappelijke ontplooiing van individuen wordt bevorderd: fietsen is een vervoerswijze met extra lading omdat het bijdraagt aan de oplossing van verschillende problemen. De fiets draagt bij aan het integratievraagstuk,

vermindering van emancipatieproblemen en gezondheidsproblemen als obesitas. Tegelijkertijd is het een ideale manier van transport: *“in de Nederlandse omgeving is de fiets een handig vervoermiddel. Of je nu allochtoon of autochtoon bent”* aldus van Boggelen (Persoonlijke communicatie, 18-04-2012).

Omvang van het probleem

Nederland telt ongeveer 16.738.836 inwoners waarvan 1.937.651 (11,58%) inwoners onder de niet-westerse allochtoon gerekend worden (CBS, 2012). Uit de regionale kerncijfers van het Centraal Bureau van de Statistiek blijkt dat de vier grote steden over het algemeen de hoogste percentages niet-westerse allochtonen bevatten: Amsterdam (35,0%), Rotterdam (36,7%), Den Haag (33,9%) en Utrecht (21,4%). Hierbij dient als kanttekening dat Almere, nauw verbonden met Amsterdam, meer niet-westerse allochtonen bevat dan Utrecht: 27,9% (CBS,2012). De omvang van de groep allochtonen in deze gemeenten is groot. Binnen het thema van achterblijvend fietsgebruik kan hier enorme winst worden behaald.

Harms (2006, p.30) laat in Tabel 1 (pagina 14) zien dat van de niet-westerse bevolkingsgroep in Nederland negen tot vijftien procent dagelijks gebruik maakt van de fiets. Echter is de omvang van het probleem van het achterblijvend fietsgebruik onder niet-westerse-allochtonen lastig te definiëren. Zo is niet inzichtelijk hoeveel allochtonen tot op heden hebben leren fietsen door bijvoorbeeld fietslessen en dateert het onderzoek van Harms uit 2006.

Probleem eigenschappen

Het vraagstuk bevat een aantal specifieke eigenschappen die invloed uitoefenen op de beleidskeuzes van gemeenten. Allereerst is er sprake van een probleem dat een specifieke doelgroep betreft en dus impliciet eigenlijk vraagt om doelgroepenbeleid. Het gaat hierbij om de allochtonen die minder geneigd zijn de fiets te pakken. De Nederlandse fietscultuur impliceert volgens Pelzer echter dat fietsen een mobiliteitsmogelijkheid is voor iedereen: *“deze nationale habitus zit als het ware in het DNA van iedere Nederlander. In Nederland heeft fietsen nooit een etiket gekregen. Door allochtonen specifiek te benoemen als probleemgroep, plak je dat etiket wel op. Zij zijn afwijkend. Daarmee duw je de kracht van de fiets als neutraal vervoermiddel weg”* (Pelzer. Persoonlijke communicatie, 13-04-2012). Pelzer voegt hier aan toe dat in het nationale politieke klimaat het doelgroepenbeleid niet populair is. *“Het is erg oppassen met doelgroepen. Zo zien wij de functie van de overheid niet. Het is veel meer faciliteren. Dat is in het huidige politieke klimaat nu nog wel sterker. Er is geen politieke draagvlak voor doelgroepenbeleid”* (Pelzer. Persoonlijke communicatie, 13-04-2012).

Toch is het centraal stellen van een specifieke doelgroep belangrijk. Juist wanneer je een project of businesscase op gaat zetten is het van belang te denken vanuit de probleemactor (van der

Kloof, Persoonlijke communicatie 08-05-2012). Gemeenten dienen oog te hebben voor de diversiteit binnen de doelgroep allochtonen: een klein en onzichtbaar probleem wordt zichtbaar doordat zij er anders mee omgaan. Diversiteit dient niet te worden genegeerd maar dient gezien te worden als een kans. Een kans om te kijken welke processen zich voordoen en op welke manier hier invloed op uitgeoefend kan worden (van der Kloof, Persoonlijke communicatie 08-05-2012). Van der Kloof belicht de dynamiek van de fiets in een steeds veranderende samenleving. Verkeerskundigen en verkeersplanologen voeren beleid voor de fietser. Een *fietser* is een breed begrip waar verschillende groeperingen als ouderen, kinderen, scholieren, allochtonen onder vallen. *“Vroeger was ‘de fietser’ een begrip”* (van der Kloof, Persoonlijke communicatie 08-05-2012), terwijl tegenwoordig de allochtonen buiten dit begrip dreigen te raken door het geringe fietsgebruik. Er bestaat een substantieel verschil tussen de allochtone en autochtone fietser. Hierdoor is beleid voor verschillende typen fietsers van wezenlijk belang.

De probleemstroom wordt anderzijds gekenmerkt door diversiteit tussen gemeenten en steden. Doordat iedere gemeente uniek is, zijn de invloedsfactoren niet voor iedere gemeente hetzelfde. Allereerst is de omvang van de doelgroep allochtonen van belang. In gemeenten waar weinig allochtonen woonachtig zijn zal het vraagstuk over achterblijvend fietsgebruik onder allochtonen niet de publieke aandacht weten te wekken omdat er geen issue van gemaakt wordt. De (niet-westerse) allochtone populatie is simpelweg te gering om te investeren in doelgericht beleid. Daarnaast speelt de mate waarop de ruimtelijke omgeving ingericht is op de fiets, of juist op andere vervoerswijzen, een belangrijke rol. Pelzer (Persoonlijke communicatie, 13-04-2012) neemt als voorbeeld de Amsterdamse Bijlmer: *“het is gewoon slecht om daar te fietsen, het is er ook niet voor ingericht. Dat is een keyfactor waarom allochtonen daar niet fietsen”*. In het centrum van Amsterdam zijn volgens hem juist pushfactoren die zorgen voor een gunstig fietsklimaat. Zo wordt de tram door Pelzer als traag ervaren en zijn auto's geen optie vanwege drukte en hoge parkeergelden (Pelzer, Persoonlijke communicatie 13-04-2012). *“Je wordt een soort van gedwongen te fietsen. Het is verreweg de meest logische keuze”* (Pelzer, Persoonlijke communicatie 13-04-2012). In grote gemeenten vormt de concurrentie van het openbaar vervoer een beperkende factor voor het fietsgebruik (Pelzer, Persoonlijke communicatie 13-04-2012). *“Bewoners van de Bijlmer pakken toch de trein of metro van Bijlmer-Arena en gaan op die manier naar het centrum, in zo een wijk (de Bijlmer) is het heel moeilijk om het fietsgebruik onder allochtonen te vergroten”* (van Boggelen, Persoonlijke communicatie, 18-04-2012). In de Bijlmer speelt bij deze keuze daarnaast het gevoel van sociale veiligheid een belangrijke rol.

Er kan dus gesteld worden dat de fysieke karaktereigenschappen van een gemeente bepalend zijn voor het fietsgebruik. Het voorbeeld van de Bijlmer geeft aan dat het niet van belang is of fietsen populair is om de keuze te maken om te fietsen, het wordt onaantrekkelijk gemaakt door

externe factoren. Binnen de verschillende grote gemeenten bestaat een diversiteit aan stedelijke kenmerken die invloed hebben op het fietsgebruik. *“Amsterdam is meer een fietsstad dan Rotterdam, in Rotterdam zijn de afstanden vaak net groter”* (van der Kloof, Persoonlijke communicatie 08-05-2012). Het gemak van de fiets in een gemeente is afhankelijk van afstanden en de concurrenten in vervoermiddelkeuze (van der Kloof, Persoonlijke communicatie 08-05-2012).

Draagvlak

Vanuit de maatschappij dient draagvlak te ontstaan wil het vraagstuk op de gemeentelijke agenda geplaatst worden. Immers, wanneer de maatschappij en in dit geval de allochtonen, niet bereid zijn te fietsen heeft beleid vanuit gemeenten geen kans van slagen. De voordelen die de fiets biedt moeten ervaren worden door de allochtonen. Vanuit de allochtonen en hun cultuur moet hiervoor draagvlak ontstaan. *“Fietsen is iets typisch Nederlands. Of je de mentaliteit kan doorzetten blijft nog open. Uiteindelijk stemmen mensen met hun portemonnee. Als het minder aantrekkelijk is, minder snel is om het openbaar vervoer te pakken, dan wordt de fiets een goed alternatief”* aldus Pelzer (Persoonlijke communicatie, 13-04-2012). *“Het is nog steeds die attitude dat is iets typisch, de ‘poor men’s vehicle’ statement bestaat nog steeds”* (Persoonlijke communicatie, 13-04-2012), zo blijkt uit interviews met allochtonen die Pelzer gedaan heeft voor zijn masterscriptie. Wanneer de mythe rondom de ‘poor mens’s vehicle’ wordt doorbroken en allochtonen door gemeenten geprikkeld worden om te gaan fietsen, kunnen zij ook in de rol als opvoeder voor hun kind beter in het verkeer deel nemen en dit gedrag overbrengen aan hun kinderen. *“Als je kijkt naar de culturele context in Nederland, is het hier normaal is dat ouders hun kinderen leren fietsen.”* (Pelzer, Persoonlijke communicatie, 13-04-2012). Het is een enorme winst wanneer dit in de toekomst ook bij allochtonen Nederlanders zou kunnen ontstaan.

Van der Kloof (Persoonlijke communicatie 08-05-2012) stelt dat draagvlak aanwezig is. *“Draagvlak voor fietslessen is eigenlijk vanuit de groep zelf ontstaan, een klein groepje vrouwen stelde dat Nederlandse vrouwen alles met de fiets doen, brengen hun kinderen naar school en doen boodschappen met de fiets.”* allochtone vrouwen die zelf de stap nemen om te willen fietsen. Ook dient draagvlak te ontstaan onder de niet-fietsers die tot op heden geen mogelijkheden hebben gehad om te fietsen en daar in de toekomst wel gebruik van willen maken.

Concluderend kan gesteld worden dat de probleemstroom in dit vraagstuk gekenmerkt wordt door het verschil in fietscultuur tussen allochtonen en autochtonen. Allochtonen pakken slechts in zeer geringe mate de fiets. De omvang en kenmerken van dit probleem zijn afhankelijk van specifieke kenmerken binnen gemeenten, zoals de omvang van de groep allochtonen en de mate waarin de gemeente op de fiets ingericht is of juist niet. Er zijn verschillende factoren binnen de probleemstroom

die de agendavorming van dit vraagstuk beïnvloeden. Allereerst het maatschappelijk belang van het vraagstuk, dat bestaat uit het verschil in de fietscultuur dat dient te verdwijnen door allochtonen te stimuleren meer te fietsen. De fiets is een vervoersmiddel met ontzettend veel voordelen die nu door allochtonen onbenut blijven en daarnaast levert dit een goede bijdrage aan het integratievraagstuk, de vermindering van emancipatieproblemen en gezondheidsproblemen onder allochtonen. Wanneer dit maatschappelijk belang groot genoeg geacht wordt, zal ook het draagvlak voor de kwestie groeien. De agendering wordt daarnaast ook bepaald door de mate van aandacht voor het probleem, wat mede afhankelijk is van de omvang van de groep allochtonen en natuurlijk de omvang van het probleem zelf en de mate van aandacht bestaat. De probleemstroom kenmerkt zich door de behoefte aan beleid, waarbij draagvlak aanwezig moet zijn en gemeenten bereid zijn hun beleid te richten op een doelgroep.

4.1.2 De politieke stroom

De volgende variabele die onderdeel uitmaakt van Kingdon's agendavormingsproces is de politieke stroom. Verkiezingen, veranderingen in de machtsverhoudingen en het aantreden van nieuwe politieke gezagshebbers hebben substantiële invloeden op het agendavormingsproces (Akkerman & de Vries, 2008, p. 72). Wanneer draagvlak binnen een politiek gunstig klimaat ontbreekt, zal het vraagstuk niet tot de agenda toetreden. Immers, Kingdon beschrijft dat wanneer één van de drie stromen niet aanwezig is, de kwestie niet vaststaat op de agenda (Kingdon, 1995, p.95).

Politiek klimaat

De politiek bestaat uit een nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. Het agendavormingsproces voor fietsbeleid gericht op allochtonen reikt met name tot het gemeentelijk en provinciale niveau. Pelzer (Persoonlijke communicatie, 13-04-2012) geeft hiervoor als oorzaak dat in het nationale politieke klimaat het doelgroepenbeleid niet populair is en dat de focus op andere aspecten ligt. *"Het is veel meer faciliteren, het aanbieden van voorzieningen"* (Pelzer, Persoonlijke communicatie, 13-04-2012).

Van der Kloof (Persoonlijke communicatie, 08-05-2012) heeft in Tilburg de fietslessen mede opgericht en stelt dat ook de provincie invloed kan uitoefenen op het al dan niet voeren van beleid ten aanzien van het bevorderen van fietsgebruik onder allochtone inwoners. Op provinciaal niveau heeft de invloed met name te maken met subsidieverstrekkingen aan gemeenten. Naar aanleiding van deze subsidieverstrekkingen heeft de PVV Statenfractie van Noord-Brabant vragen gesteld aan de gemeente Tilburg over fietslessen. De PVV heeft de gehele subsidiebundel van Noord-Brabant doorlopen. Zij constateerden dat de provincie subsidies verstrekt aan de gemeente Tilburg om

fietslessen aan allochtone vrouwen te financieren. De PVV fractie heeft twintig kritische vragen aan de Provincie gesteld, die deze vragen weer doorkoppelde naar de gemeente Tilburg. Vervolgens is de opdracht gegeven aan een extern instituut om met name fietslessen van vrouwen te evalueren. Op basis van deze evaluatie is de subsidieverstrekking niet gestopt daar waar de fietslessen met een voldoende beoordeeld worden (van der Kloof, Persoonlijke communicatie, 08-05-2012).

De lokale politiek staat het dichtst bij het vraagstuk daar waar veel beleidsinitiatieven vanuit de wijkaanpak worden georganiseerd. Wanneer gemeenten een coalitie met linksgeoriënteerde partijen hebben in de raad zal de kans voor sympathie voor dergelijke vraagstukken sterk zijn, zo besluit Pelzer (Persoonlijke communicatie, 13-04-2012). Gezien de continue verschuivingen binnen het politieke orgaan door verkiezingen en veranderingen in machtsverhoudingen is de politieke stroming voorzien van veel dynamiek en daardoor verdient het vraagstuk van deze bachelorthesis na iedere verkiezing weer een andere omvang aan urgentie.

Draagvlak

Door de politieke invloeden waarmee het fietsbeleid onder allochtone inwoners te maken heeft kan de urgentie voor het probleem fluctueren. Zo kan door politieke machtsverhoudingen gesteld worden dat dit vraagstuk geen urgentie verdiend. Het onderwerp is een makkelijk punt om op in te leveren naar andere politieke partijen. *“Oké, het kan zijn dat de gemeente hier de PVV of Trots op Tilburg de ruimte geeft, en op andere vraagstukken geeft de PVV of Trots op Tilburg weer iets toe”* aldus Van der Kloof (Persoonlijke communicatie, 08-05-2012). In de huidige economische crisis, een economische tijd waarin bezuinigd wordt zal de gemeentelijke politiek te maken hebben met keuzes: *“gaan we minder kinderen opvangen, of gaan we fietslessen geven? Want fietslessen worden toch vaak gezien als een extra initiatief”* (Pelzer, Persoonlijke communicatie, 13-04-2012). Van Boggelen (Persoonlijke communicatie, 18-04-2012) benadrukt de keuze die de overheid hier in dient te maken: *“Waarom investeer je als overheid in fietslessen, moeten deze mensen niet gewoon zelf betalen?”* (van Boggelen, Persoonlijke communicatie, 18-04-2012). Zelf beantwoordt van Boggelen deze vraag door te zeggen dat de maatschappelijke betrokkenheid, de ontplooiingsmogelijkheden van mensen en de bereikbaarheid en leefbaarheid van steden vergroot worden door het bevorderen van het fietsgebruik onder inwoners (van Boggelen, Persoonlijke communicatie, 18-04-2012). Toch wordt door alle experts erkend dat de huidige economische tijd niet gunstig is om het vraagstuk op de agenda toe te laten treden. Kingdon (1995, p.95) stelt in het stromenmodel dat een financiële crisis een negatieve invloed op het vraagstuk heeft. Het draagvlak voor beleid om fietsgebruik onder allochtonen te vergroten is mede door de financiële crisis naar de achtergrond geschoven.

De politieke stroom wordt gekenmerkt door politieke invloeden op het agendavormingsproces. In het huidige politieke klimaat is doelgroepenbeleid niet populair. De situatie in Tilburg waarbij onrust ontstaat over de subsidieverstrekking kan er toe leiden dat het vraagstuk geen draagvlak krijgt vanuit de politiek. Door continue verschuivingen in het politieke klimaat binnen gemeenten door verkiezingen en wisselingen in machtsverhoudingen fluctueert de aandacht en draagvlak voor het vraagstuk uit deze thesis. Door de bezuinigingscultuur en financiële crisis waardoor er minder financiële middelen aangetrokken kunnen worden om voor dit vraagstuk beleid te voeren. Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat door de politieke invloeden weinig tot geen draagvlak zal ontstaan voor dit vraagstuk.

4.1.3 Beleidsstroom:

De beleidsstroom wordt ook wel de oplossingstroom genoemd en bevat beleidsinstrumenten en beleidsresultaten die aanwezig zijn om het probleem op te lossen (Akkerman & de Vries, 2008, p.72).

Beleid

Gemeenten kunnen als bestuurlijke eenheid invloed uitoefenen op het probleem dat geschetst is in de probleemstroom door beleid te voeren. Van Boggelen (Persoonlijke communicatie, 18-04-2012) benoemt beperkende factoren als fietsbeschikbaarheid, status, niet kunnen fietsen en koudwatervrees voor fietsen als factoren die ervoor zorgen dat het fietsgebruik onder allochtonen laag is. *“Je kunt bepaalde beperkende factoren wegnemen en kijken hoe je in een opwaartse spiraal kunt komen door successievelijk al die factoren weg te nemen”* (van Boggelen, Persoonlijke communicatie, 18-04-2012).

Het fietsgebruik onder allochtonen komt terug in beleidsstukken die vaak door ‘de fietsafdeling’ worden geschreven, dat zijn afdeling verkeer en vervoer of ruimtelijk ordening. *“Dat zijn vooral beleidsmakers die redeneren vanuit de infrastructuur, eigenlijk is dit vraagstuk ook een welzijnsvraagstuk”* (Pelzer, Persoonlijke communicatie, 13-04-2012). Wil je de beperkende factoren wegnemen zal het beleid vanuit meerdere afdelingen aangedragen moeten worden. *“De fiets heeft een soort van holistisch potentieel: sport, sociale interactie, vervoer. Maar dan moet je ook wel je plannen op een integrale manier insteken. Dat zijn kansen”* (Pelzer, Persoonlijke communicatie, 13-04-2012). Ook van der Kloof (Persoonlijke communicatie, 08-05-2012) pleit voor samenwerking tussen verschillende ambtelijke afdelingen. Het dient een combinatie te zijn tussen degene die gaat over welzijn en participatie en iemand vanuit de verkeersveiligheid en het fietsbeleid. *“Je kunt er heel goed een strategie op uit denken. Dat staat heel ver af van de wereld van de verkeerskundige. Die*

denkt meer na over een fietspad, hoe breed moet het zijn, een beetje marketing. Maar samenwerking met meerdere partijen in een gemeente die verschillende belangen hebben, dat is ingewikkeld (van der Kloof, Persoonlijke communicatie, 08-05-2012).

Beleidsinstrumenten

Het meest voorkomende beleidsinstrument dat gemeenten hanteren zijn de fietslessen. *“Fietslessen zijn alleen niet goed verankerd”* (van Boggelen, Persoonlijke communicatie 18-04-2012). De fietslessen worden in sommige gemeenten gesubsidieerd maar hier wordt weinig sturing aan gegeven, het wordt overgelaten aan de externe organisaties. Van der Kloof heeft in Tilburg de fietslessen mede ontwikkeld om de integratie en emancipatie van de allochtone vrouw te bevorderen. *“We hebben hier vele jaren aan gewerkt om ook een koppeling met verkeersveiligheid en het mobiliteitsbeleid te maken. Deze is nu toonaangevend geworden in Nederland”* (van der Kloof, Persoonlijke communicatie, 08-05-2012). Fietslessen zijn in Tilburg in de jaren '80 op de agenda gekomen nadat de vraag vanuit de allochtone groep zelf is ontstaan: *“een klein groepje vrouwen stelde dat Nederlandse vrouwen alles met de fiets doen, brengen hun kinderen naar school brengen en doen boodschappen met de fiets. Het ziet er makkelijk uit, maar onbekend maakt onbemind”* (van der Kloof, Persoonlijke communicatie, 08-05-2012). Dit is later in de visie van het Centrum voor de Buitenlandse Vrouw opgenomen (CBV). Fietslessen werden mede dankzij de gemeente, geïntegreerd in de werkwijze van het CBV. *“Fietsen is voor het CBV een belangrijke pijler, naast taallessen en andere cursussen”* (van der Kloof, Persoonlijke communicatie, 08-05-2012). Toch zijn fietslessen als beleidsmiddel complex te noemen. Zo heb je in Amsterdam fietslessen die wezenlijk van elkaar verschillen: *“de ene fietsles is in buurthuis X, de andere in het vrouwencentrum B, vanuit de deeldgemeenten worden fietslessen vanuit een andere groep georganiseerd”* (van der Kloof, Persoonlijke communicatie, 08-05-2012). Deze spreiding maakt het lastig voor gemeenten om subsidies te verstrekken (van der Kloof, Persoonlijke communicatie, 08-05-2012).

Naast fietslessen zijn mogelijkheden om het fietsgebruik door middel van promotie en communicatie te stimuleren. *“daarmee kun je een imagokwestie echt doen veranderen”* (Pelzer, Persoonlijke communicatie, 13-04-2012). Van Boggelen (Persoonlijke communicatie, 18-04-2012) ziet echter gebreken daar waar er nu nauwelijks budgetten voor communicatie en promotie beschikbaar zijn. Wanneer gemeenten hier toch op in willen zetten adviseert van Boggelen om het te verbinden aan een direct handelingsperspectief. *“Dus als je fietslessen hebt, of je hebt een uitleenmogelijkheid voor fietsen, koppel je communicatie en promotie dan ook daar”* (van Boggelen, Persoonlijke communicatie, 18-04-2012). Op die manier kun je de fietslessen beter in je beleid verankeren omdat er meer aandacht ontstaat die het draagvlak kan doen verhogen.

Overige beleidsinstrumenten komen niet aan bod in de literatuur. Het betreft slechts projecten op gemeentelijk en wijkniveau, hiervan zullen enkele aan bod komen in de case-study.

Ten gevolge van de financiële beperking binnen de politieke stroming is er weinig ruimte voor beleidsinstrumenten.

In de beleidsstroom wordt het huidige beleid, de beleidsinstrumenten en de financiële situatie aangehaald. Een knelpunt in het huidige beleid is de gemeentelijke organisatie waarin het vraagstuk momenteel behandeld wordt. Omdat het vraagstuk onder de verantwoordelijkheid van vervoer en infrastructuur valt, worden de sociale zaken en het welzijnsaspect dat het vraagstuk bevat onderbelicht en krijgt het vraagstuk dus minder prioriteit. Over de beleidsinstrumenten kan gesteld worden dat deze zich beperken tot het organiseren van fietslessen en het richten op communicatie en promotie. Echter waar de budgetten voor communicatie en promotie gering zijn zal dit binnen gemeenten geen prioriteit hebben. Ook dient de effectiviteit van het voornaamste beleidsinstrument, de fietslessen, in twijfel te worden genomen. Het is niet helder of de fietslessen een structurele verhoging van het fietsgebruik levert of dat het slechts op kleine schaal vrouwen leert fietsen. In de beleidsstroom zijn de instrumenten beperkt wat het openen van een window of opportunity moeilijk maakt.

4.1.4 Entrepreneur

Dat fietsbeleid gericht op allochtonen in gemeenten slechts in beperkte mate op de agenda voorkomt heeft mede te maken met het ontbreken van een duidelijke entrepreneur. De entrepreneur is degene die op het juiste moment het initiatief neemt en inspeelt op kansen en rekening houdt met bedreigingen. Van der Kloof beschrijft dat de situatie zich niet leent voor een entrepreneur. *“Allochtonen zijn in de minderheid, fietsen is geen topprioriteit en daarnaast is het doelgroepenbeleid uit de mode. Bij de allochtonen organisaties heeft iets als mobiliteit en fietsen een lage prioriteit. Daar gaat het over verblijfsvergunningen en onderwerpen als discriminatie op de werkvloer”* (van der Kloof, Persoonlijke communicatie, 08-05-2012). Een organisatie als het CBV zit ook in een lastige situatie, dit is namelijk een kleine categorale instelling. Er is steeds meer druk om op te gaan in grote welzijnsinstellingen. *“Ik denk persoonlijk dat juist doordat het een klein centrum is, waar een klein aantal mensen zaten, die het ook hoog op de persoonlijke agenda hadden staan, dat daardoor het hoog op de agenda van de gemeente kwam”* (van der Kloof, Persoonlijke communicatie, 08-05-2012). Grote welzijnsinstelling hebben vele prioriteiten. *“Fietsen is daar een klein aspect van. Allochtonen is daarbij een specifieke doelgroep, vaak gaat het om vrouwen, dan maak je het nog kleiner en kleiner”* (van der Kloof, Persoonlijke communicatie, 08-05-2012). Van der

Kloof geeft aan dat er nauwelijks organisaties of partijen zijn die over de juiste middelen als tijd, geld, energie en reputatie beschikken (Kingdon, 1985, p. 179). Een initiatiefnemer, een entrepreneur, is niet aanwezig om het vraagstuk te bedwingen. Binnen de gemeente zelf zou zich ook een entrepreneur kunnen melden. *“Als je vanuit de gemeente iets op poten wil krijgen, dat zie je sowieso in het fietsbeleid, zal een bevlogen wethouder het ambtenarenapparaat inspireren of andersom. Het moet van de wethouder en ambtenaren zelf komen”* (van Boggelen, Persoonlijke communicatie, 18-04-2012). Wanneer de wethouder beleidsmedewerkers enthousiast krijgt en er financiële middelen beschikbaar zijn zou de wethouder de probleem-, politieke- en beleidsstroom samen kunnen brengen.

De entrepreneur die het initiatief neemt om de stromen bij elkaar te brengen kan zowel vanuit een externe organisatie komen, als intern van bijvoorbeeld een gemeenteambtenaar. Echter zijn de omstandigheden waarbij een entrepreneur naar voren kan treden vandaag de dag niet gunstig. Door de politieke weerstand, de kleine doelgroep en het ontbreken van financiële middelen in een financiële crisis zullen partijen niet de energie investeren om het vraagstuk tot de beleidsagenda doen laten toetreden.

4.1.5 Window of opportunity

Kingdon (1985, p. 179) beschrijft dat input van alle drie de stromen noodzakelijk is voor het ontstaan van een window of opportunity. Deze stromen zijn voor dit vraagstuk allemaal uitgewerkt en dit maakt de verschillende beperkende factoren zichtbaar. Het ontbreekt aan financiële middelen en er is een discrepantie in de politieke waarden die partijen hebben voor dit vraagstuk. Daarnaast is niet inzichtelijk wie de verantwoordelijkheid voor dit vraagstuk draagt. Zolang deze beperkende factoren spelen zal het window of opportunity niet openen.

Het stromenmodel van Kingdon heeft inzichtelijk gemaakt dat het toetreden van dit vraagstuk tot de beleidsagenda bij gemeenten te maken heeft met beperkende factoren waardoor het onwaarschijnlijk is dat een window of opportunity geopend zal worden. Deze beperkende factoren zijn barrières en komen aan bod in het barrièremodel.

4.2 Barrièremodel

Het barrièremodel draagt mede bij aan meer inzicht in de redenen (ofwel barrières) waarom fietsbeleid gericht op allochtonen niet hoog op de bestuurlijke agenda staat. In het onderstaand model (Akkerman & de Vries, 2008, p.68) hebben de Amerikanen Bachrach en Baratz verschillende fasen beschreven. De stippellijnen met bijbehorend cijfer vormen eventuele barrières.

1	2	3	4	5	6	
Ongewenste situatie doet zich voor	Bewustwording van het probleem	Omzetting naar eisen	Plaatsing op de publieke agenda	Plaatsing op de beleidsagenda	Plaatsing op de besluitvormingsagenda	Plaatsing op de uitvoeringsagenda

Figuur 6: (Akkerman & de Vries, 2008, p.68)

De ongewenste situatie die zich voordoet (barrière 1) en de bewustwording van het probleem (barrière 2) zijn vergelijkbaar met de probleemstroom. Er is een verschil in het fietsgebruik tussen allochtonen en autochtonen in Nederland. Het zou goed zijn als de allochtonen meer gebruik gaan maken van de fiets. De argumenten hiervoor zijn al een aantal keer naar voren gekomen in deze thesis. Fietsen haalt allochtone vrouwen uit hun isolement, vergroot de maatschappelijke ontplooiing van allochtonen en komt de gezondheid van deze groep ten goede. De eerste barrière die overwonnen dient te worden is de bewustwording van het probleem. Dit kan enkel wanneer draagvlak aanwezig is vanuit twee actoren. De allochtonen moeten bereid zijn om te fietsen en binnen gemeenten dient draagvlak aanwezig te zijn om hier voor beleid te voeren. In het stromenmodel is naar voren gekomen dat het aan draagvlak ontbreekt. Wanneer de culturele aspecten niet worden doorbroken zal het moeilijk zijn vanuit de allochtone groep draagvlak te creëren. De lage status van de fiets die het vervoermiddel in het land van herkomst heeft dient te verdwijnen. Dit staat in nauw verband met het draagvlak dat gemeenten dienen te hebben voor dit vraagstuk. Wanneer gemeenten niet het initiatief nemen om dit fietsgebruik te verhogen zal de status quo onveranderd blijven. Draagvlak binnen gemeenten om beleid te voeren is de belangrijkste barrière die overwonnen dient te worden. Echter is in het stromenmodel naar voren gekomen dat het aan draagvlak ontbreekt door politieke invloeden en geringe financiële middelen.

Nadat de ongewenste situatie inzichtelijk is gemaakt en duidelijk is dat het probleem zich richt op fietsbeleid gericht op allochtonen wordt nu gekeken naar de tweede barrière: het doelgroepenbeleid. Het doelgroepenbeleid is niet populair terwijl het vraagstuk in deze thesis zich toespitst op een doelgroep, namelijk de allochtoon. Wanneer gemeenten eisen stellen en beleidsplannen maken dient in ogenschouw genomen te worden dat beleid zich richt op een doelgroep. Gemeenten dienen te denken vanuit deze probleemactor. Huidige verkeersmodellen die

zich richten op de fietser in het algemeen blijken namelijk niet aan te slaan bij deze doelgroep, daar waar de frictie in fietscultuur blijft bestaan. Het substantiële verschil tussen de allochtone en autochtone fietser dient te verdwijnen en dit is kansrijk door middel van specifiek beleid op een doelgroep. De omzetting naar eisen voor beleidsinitiatieven hebben in dit vraagstuk betrekking tot de huidige beleidsinitiatieven die worden aangereikt om het fietsgebruik onder allochtonen te verhogen namelijk de fietslessen. In het stromenmodel zijn de beperkingen van de fietslessen beschreven, zo verstrekken niet alle gemeenten subsidies om de lessen te financieren en is er geen zicht op de effectiviteit van de fietslessen. Naast fietslessen zijn er weinig mogelijkheden om het fietsgebruik door middel van promotie en communicatie te stimuleren. Uit de interviews blijkt dat hier weinig geld voor aanwezig is en ontbreekt het aan best practices. Het ontbreekt aan een diversiteit van mogelijkheden om het fietsgebruik te laten stijgen.

Agendavorming:

Wanneer het vraagstuk tot de agenda's wil toetreden (barrières 3 tot en met 6) dient het vraagstuk opnieuw enkele barrières te overwinnen. Zo hebben verkiezingen, veranderingen in de machtsverhoudingen en het aantreden van nieuwe politieke gezagshebbers invloed op het agendavormingsproces (Akkerman & de Vries, 2008, p. 72). Fietsbeleid gericht op allochtonen zal in de huidige politieke situatie, mede door de financiële crisis, er toe leiden dat voor een dergelijk probleem vanuit de politiek minder draagvlak zal zijn. De lokale politiek staat het dichtst bij de burger en organiseert de beleidsinitiatieven vanuit de wijkaanpak. Door de continue verschuivingen binnen het politieke orgaan is deze politieke stroming voorzien van veel dynamiek. Deze veranderingen in de politiek vormen een barrière.

De laatste barrière die het vraagstuk niet tot de agenda doet toetreden is de verantwoordelijkheid, die in het stromenmodel overeenkomt met de entrepreneur. Het is niet helder wie het initiatief dient te nemen om het vraagstuk te agenderen. De afdeling verkeer en vervoer van gemeenten is infrastructureel georiënteerd terwijl door de experts wordt benadrukt dat het vraagstuk raakvlakken heeft met de sociale afdelingen binnen gemeenten zoals welzijn.

Dit vraagstuk heeft te kampen met veel dynamiek, verschillende invloeden die zich onafhankelijk van elkaar ontwikkelen. Het vraagstuk is zowel middels het stromenmodel als via het barrièremodel bestudeerd. Het stromenmodel lijkt echter een passender theoretisch kader te vormen voor dit specifieke vraagstuk. Het barrièremodel richt zich op de barrières die agendavorming in de weg staan

en het feit dat voorstanders deze dienen te overwinnen (Aquino, 1993, p.70). Het stromenmodel geeft hier ook aandacht aan en houdt daarnaast meer rekening met het feit of deze barrières te overwinnen zijn. Het stromenmodel gaat daarnaast ook in op de kans dat een moment kan ontstaan waar het probleem wel kan toetreden op de agenda, eventueel aangevuld met een entrepreneur die hier invloed op kan uitoefenen. In het barrièremodel wordt het belang van de entrepreneur ondergeschikt gemaakt aan de barrières. De entrepreneur is in dit vraagstuk echter wel belangrijk. Hoewel er dus bij dit vraagstuk sprake is van enkele barrières die agendavorming in de weg staan, is het probleem vooral een samenspel van verschillende maatschappelijke, economische en politieke ontwikkelingen die middels het stromenmodel beter belicht kunnen worden. Vandaar dat in de conclusies en aanbevelingen het barrièremodel buiten beschouwing zal worden gelaten.

5. De praktijk in vier gemeenten

In dit onderzoek wordt getracht om inzicht te verschaffen in de mate waarin het vraagstuk leeft binnen gemeenten en te kijken welke factoren invloed hebben op het agendavormingsproces. Vandaar dat de keuze is gemaakt om een domein van vier casussen te analyseren. De casestudy bestaat uit een kwalitatief onderzoek bij de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, 's-Hertogenbosch en Tilburg.

5.1 Gemeenten en het beleid

Uit het kwalitatieve onderzoek zijn een aantal topics (onderwerpen) naar voren gekomen die vervolgens per stad worden geanalyseerd. Door deze categorisering kunnen verbanden gelegd worden. De topics hebben als leidraad gefungeerd voor het schrijven van de analyse. De topics zijn terug te vinden in Bijlage III en zijn verwerkt in de onderwerpen die per stad worden uitgewerkt. In paragraaf 5.3 zal een resumerende tabel worden weergegeven die verbanden laat zien tussen de vier steden.

5.1.1 Amsterdam

Onderstaande resultaten komen voort uit de analyse van het gesprek met respondent 1 op 12-06-2012, werkzaam bij de gemeente Amsterdam, stadsgewest Nieuw-West, afdeling verkeer en vervoer. De citaten die in dit deelhoofdstuk zijn gebruikt zijn allen verkregen uit het interview met respondent 1.

Probleem

Allochtonen maken minder gebruik van de fiets en dat wordt door de afdeling Verkeer en Vervoer van stadsgewest Nieuw-West erkend. *“Hier in Nieuw-West hebben we bij Wijkwiskunde onderzoek laten doen naar het fietsgedrag binnen Nieuw-West, daaruit bleek dat allochtonen minder fietsen dan autochtonen. Het gaat hierbij voornamelijk om allochtone jongeren, en de allochtone vrouwen. De allochtone mannen fietsen daarentegen wel aanzienlijk meer.”*

Doelgroep

De constatering dat voornamelijk de allochtone vrouwen en de jeugd niet fietsen leidt tot een toespitsing op deze doelgroep. De allochtone mannen zien het gemak van de fiets in en maken meer gebruik van dit vervoermiddel, zo blijkt uit observatie een bij moskeeën in Amsterdam. De allochtone vrouwen vinden het eng en zijn onbekend met het vervoermiddel terwijl de jongeren het ‘niet cool’ vinden om met de fiets te gaan. Voor de gemeente Amsterdam is het een doelstelling om het imago van de fiets onder jongeren te verbeteren. Een trend in de wijk Nieuw-West is dat jonge rijbevoegden vaak met de auto naar school gaan. Dit wordt verklaard door de ligging van veel

scholen buiten betaalde parkeerzones. *“Dat vergroot het gemak, en maakt fietsen ‘not done’. Ze kopen gewoon een auto!”*

Fietsgebruik

Het fietsgebruik in Amsterdam en Amsterdam Nieuw-West wordt door de afdeling Verkeer en Vervoer als hoog ervaren. Er zijn goede fietsfaciliteiten, zoals kwalitatief hoogwaardige fietspaden en brede- rustige- en verlichte wegen. *“Dat maakt het aantrekkelijk om hier te fietsen. Wanneer meer allochtonen gaan fietsen, een fiets hebben en kunnen fietsen, gaan ze inzien dat het makkelijker en goedkoper is om op deze manier de binnenstad in te gaan. Fietsen is een stuk goedkoper dan de drie á vier euro van de bus of trein.”*

Beleid

De gemeente Amsterdam is momenteel een meerjarenplan voor fietsbeleid aan het ontwikkelen. Daarnaast is afdeling Verkeer en Vervoer van het stadsgewest Nieuw-West zelf ook bezig met het opstellen van een meerjarenplan ‘Fiets’. In dit meerjarenplan van stadsgewest Nieuw-West zijn vier pijlers te onderscheiden: infrastructuur, fietsparkeren, promotie van fietsen en imago van fietsen. Hierbij wil de afdeling Verkeer en Vervoer gaan samenwerken met de afdeling Sport. Op die manier kan de fiets als speerpunt worden genomen en kunnen de afdelingen door middel van samenwerking hun aandacht en inzet verdelen. De bedoeling is het imago van fietsen te verbeteren door fietsen te betrekken bij sport. Hierbij wil de gemeente Amsterdam met name de jongeren aanspreken. Tot nu toe betreft het beleid de vier pijlers. *“Het meerjarenplan moet nog naar de deelraad. Pas als die is vastgesteld kunnen we met het uitwerkingsplan naar het dagelijks bestuur en kunnen we het pas gaan uitvoeren.”*

Daarnaast worden vanuit het stadsdeel fietslessen voor allochtone vrouwen aangeboden en worden fietsexamens afgenomen. De centrale gemeente zag af van het verstrekken van financiële middelen waardoor het stadsgewest zelf geld vrij heeft gemaakt om de benodigde bijdrage te leveren.

Beleidsinitiatieven

Binnen de gemeente Amsterdam worden vanuit meerdere afdelingen beleidsinitiatieven uitgevoerd om het fietsgebruik onder allochtonen te bevorderen. Zo worden de fietslessen georganiseerd door de afdeling WOW (Wonen Onderwijs, Welzijn). De budgettering voor deze initiatieven is wisselend. De fietslessen keren jaarlijks en structureel terug op de beleidsagenda. *“Voor het meerjarenplan ‘Fiets’ hebben we geen budget wat al gereserveerd is om dat plan uit te voeren. We moeten echt meeliften met de afdeling sport bijvoorbeeld.”* Een ander beleidsinitiatief is het project ‘samen naar

het Voortgezet Onderwijs'. Doordat middelbare scholen vaak grootschaliger zijn dan basisscholen en meer scholieren opleiden, zal voor de meeste scholieren gelden dat de afstand die ze moeten afleggen groter is. Dit project leidt er toe dat scholieren met begeleiders de fietsroute verkennen en gevaarlijke punten bepalen. 'Fiets on the beats' is een project voor leerlingen van het Voortgezet Onderwijs, om hen bewust te maken van het onvoorspelbare gedrag van jongeren in het verkeer, waardoor ongelukken ontstaan. Voor dergelijke projecten wordt vanuit het verkeersveiligheidsplan geld vrijgemaakt.

Agendavorming

Twee jaar geleden is er een nieuwe coalitie binnen het gemeentebestuur gekozen. Bij het aantreden van deze coalitie is in het programma-akkoord, een coalitieplan opgesteld waarin staat dat er een meerjarenplan 'Fiets' dient te komen. Het schrijven van een dergelijk plan wordt opgelegd door de gemeente Amsterdam. Bij aanvang van het meerjarenplan Fiets heeft het stadsgewest verschillende actoren benaderd zoals de Fietsersbond, de oprichters van Nicha voor Nicha (een organisatie die fietslessen geeft) en de politie. Op basis van die kennisuitwisseling tussen de verschillende actoren zijn de vier pijlers ontstaan die in het meerjarenplan worden opgenomen. Uit deze gesprekken bleek nogmaals op wie het stadsdeel zich wil richten met het beleid: *"Wie fietsen er niet in het stadsdeel? Dat zijn de jongeren vanwege het slechte imago en de allochtonen vrouwen. Dan moet je die aan het fietsen krijgen. Als je die aan het fietsen krijgt, bereik je een hele grote groep bewoners binnen de gemeente."* Dat het vraagstuk op de agenda is gekomen van de gemeente Amsterdam is vooral te danken aan het feit dat het oude meerjarenplan aan een update toe was. Dit werd opgelegd vanuit de Gemeente Amsterdam. De Gemeente Amsterdam levert een bijdrage voor de uitvoering van dit meerjarenplan waarna de stadsgewesten ook een bijdrage dienen te leveren. Ondanks dat het vanuit de Gemeente Amsterdam wel opgelegd wordt om het fietsgebruik te stimuleren is het vraagstuk niet in ieder stadsdeel even relevant. *"Het is voornamelijk toch een stadsdeelkwestie hoe hier invulling aan gegeven dient te worden."*

Toch zou het vraagstuk ook zo maar van de agenda kunnen verdwijnen. Het meerjarenplan wordt een jaarloos stuk totdat op een gegeven moment de vier pijlers niet meer kloppen. Aan het uitwerkingsplan worden wel jaartallen verbonden. Zo wordt het nieuwe plan een uitwerkingsplan voor 2013-2014. Na deze periode zijn er weer verkiezingen en zal het plan worden geëvalueerd. *"Vragen als : Zijn de beleidsinitiatieven nog zinvol? Zijn de doelen geslaagd? Hebben we veel mensen aan het fietsen gekregen? Hoe wordt de subsidie gebruikt? worden dan beantwoord."*

Het politieke draagvlak voor fietsen is aanwezig want de fiets is voor iedere portefeuillehouder belangrijk, daar waar Amsterdam congestie wil reduceren. Fietsen is gezond en realiseert een

vermindering in uitstoot van vervuilende stoffen.“*Wat je natuurlijk wel hebt is een verschil tussen een Groenlinks portefeuillehouder of een VVD portefeuillehouder. Een VVD'er is meer voor de auto, een Groenlinkser zal eerder voorstander van de fiets zijn.*”

Conclusie Amsterdam

Stadsgewest Nieuw-West van de gemeente Amsterdam richt zich op jongeren en de allochtone vrouwen. Voor de jongeren wil het stadsgewest het imago verbeteren en voor de allochtone vrouwen worden fietslessen georganiseerd. Deze fietslessen worden door het stadsgewest zelf gefinancierd daar waar de Gemeente Amsterdam geen subsidies meer verstrekt. Het stadsgewest ziet echter het belang in en neemt het initiatief om het fietsgebruik onder allochtonen te verhogen.

In het meerjarenplan is promotie van de fiets en het verbeteren van het imago opgenomen. Dit wordt gerealiseerd door een samenwerking met de afdeling Sport. Doordat vanuit de gemeente Amsterdam is opgelegd een meerjarenplan fiets te schrijven is het vraagstuk op de agenda gekomen. Met als doelstelling het verlagen van de co2 uitstoot heeft de fiets in het beleid van het stadsgewest Nieuw-West een prominente rol. Vanuit de politiek is draagvlak omdat door een stijging van het fietsgebruik deze doelstelling behaald kan worden. Ondanks het uitblijven van subsidies van de gemeente Amsterdam heeft het stadsgewest deze barrière weten te overbruggen door samen te werken en te investeren met de afdeling sport. Door het opleggen van de gemeente Amsterdam om een meerjarenplan fiets te schrijven zijn de probleem- politieke- en beleidsstroom samen gekomen. Mede dankzij de financiële bereidheid van het stadsgewest om de fietslessen te financieren. Door het opleggen van een meerjarenplan fiets waarbij het stadsgewest beleid wil voeren voor een doelgroep met als doel het fietsgebruik te verhogen opende zich een window of opportunity.

5.1.2 Rotterdam

Onderstaande resultaten komen voort uit de analyse van het gesprek met respondent 2 op 12-06-2012, werkzaam bij de gemeente Rotterdam, afdeling Verkeer en Vervoer. De citaten die in dit hoofdstuk zijn gebruikt zijn allen verkregen uit het interview met respondent 2.

Probleem

De gemeente Rotterdam is zich er van bewust dat allochtonen minder fietsen dan autochtonen. Rotterdam heeft hier in het verleden beleid voor ontworpen. Het signaal was namelijk dat er een grote groep mensen in Rotterdam woonachtig is die niet van oudsher hebben leren fietsen. *“Dat is in 2006 geconstateerd, maar ook al eerder. Dat hebben we vastgesteld in ons actieplan Rotterdam Fietst.”* Het totale fietsgebruik in Rotterdam is sowieso minder hoog in vergelijking met andere steden . Hier liggen voornamelijk stedenbouwkundige oorzaken aan ten grondslag.

Stedenbouwkundige kenmerken

Rotterdam heeft een goed openbaar vervoersnetwerk, waar veel stedelingen gebruik van maken. De Maas loopt door Rotterdam en verdeelt de stad in een noordelijk- en zuidelijk deel. Door het geringe aantal oeververbindingen is het netwerk van Rotterdam niet fijnmazig genoeg om te fietsen. *“De locaties liggen verder uit elkaar. Waardoor het ook niet romantisch is om in de binnenstad van Rotterdam te fietsen. Amsterdam voert ook een vrij stevig parkeerbeleid in de binnenstad. Dat is bij ons ook gewoon anders. Wij hebben een groot en goed autonetwerk, een van de sterke punten van Rotterdam. Je kan met de meeste voertuigen, gewoon tot de deur op de Coolingsingel komen. Uiteraard de spits daargelaten.”*

Het zegt iets over de stedenbouwkundige opbouw dat het fietsgebruik wat lager is dan in andere steden. De fietsinfrastructuur van Rotterdam is echter wel goed. *“We hebben een uitstekend fietspaden netwerk, flinke brede fietspaden met rood asfalt.”* Toch heeft de tram prioriteit bij de verkeerslichten ten opzichte van de fietser waarbij de fietser dus wordt benadeeld, dit omdat meer mensen gebruik maken van het openbaar vervoer waardoor de doorstroming sneller verloopt.

Doelgroep

Toch is het geringe fietsgebruik binnen Rotterdam ook te wijten aan een hoog percentage allochtonen. *“Je hebt het gebruik van de fiets, en monitoring van het fietsbezit. Je ziet dat het gemiddelde fietsbezit in Nederland 91% is, in Rotterdam is dat 81%, dat wordt in Rotterdam omlaag getrokken door de allochtone doelgroep.”* Als je geen fiets bezit, kun je er geen gebruik van maken. Dat veel allochtonen gebruik maken van het openbaar vervoer vindt de gemeente niet ongunstig, *“Rotterdam wil niet perse mensen uit het openbaar vervoer nemen.”* Daarnaast benadrukt afdeling Verkeer en Vervoer ook dat het gebruik van de auto voor groepen met bepaalde culturele achtergronden een statussymbool is.

De gemeente Rotterdam stelt zich echter de vraag hoe het komt dat kinderen die hier geboren zijn, ook niet gaan fietsen. Zij krijgen het niet mee van hun ouders omdat zij niet kunnen of niet willen fietsen. Doordat kinderen leren fietsen van hun ouders heeft de gemeente Rotterdam er voor gekozen om de ouders hierin te betrekken. Met name het betrekken van allochtone vrouwen is belangrijk omdat dit tevens bijdraagt aan de emancipatie en maatschappelijke participatie van vrouwen die in veel culturen lager is dan bij autochtonen.

Beleid

Het beleid dat Rotterdam voert is met name gebaseerd op sociaal demografische gegevens en zoals eerder genoemd, de stedenbouwkundige opbouw van de stad. *“Rotterdam zal bijvoorbeeld niet zo maar het autonetwerk in de binnenstad autoluw maken.”* Dit zou een initiatief kunnen zijn om het

fietsgebruik in de binnenstad te verhogen. De Gemeente Rotterdam streeft er nog steeds naar het fietsgebruik in de stad te bevorderen. *“Enerzijds om de doelgroep uit hun isolement te halen, de sociale overweging. Anderzijds wil Rotterdam om bereikbaarheidsmotieven het fietsgebruik verhogen. De stad is door een uitgebreid autonetwerk aan het dichtslibben.”*

Bereikbaarheid is een beleidsdoelstelling voor de gemeente maar ook de luchtkwaliteit. Doordat de Rotterdamse haven veel congestie veroorzaakt is de luchtkwaliteit verslechterd. Om de luchtkwaliteit een goede impuls te geven is het beleidsplan ‘duurzaam’ gemaakt. *“Rotterdam is één van de veertig wereldsteden die het zogenaamde verdrag van Clinton heeft getekend. Clinton was ambassadeur voor de klimaatveranderingen, hij heeft 40 wereldsteden bereid gevonden in de ambitiefeer om 50% co2 te reduceren voor 2025.” “Die stip moet op de horizon. Laten we die maar op 50% zetten.”* Deze ambitie zal een positieve invloed uitoefenen op het fietsgebruik daar waar het streven voor de gemeente is om de co2 uitstoot te reduceren.

Beleidsinitiatieven

In de periode 2008-2012 heeft de gemeente Rotterdam fietsexperts ingehuurd die fietsdocenten opleiden. Door middel van deze fietslessen voor vrouwen *“kunnen ze zichzelf makkelijker verplaatsen met als achterliggend doel, dat ze het goed ervaren en het daarmee ook overbrengen op hun kinderen.”* Voor de docenten werd een onkostenvergoeding en cursusmateriaal geregeld. De fietslessen werden gegeven in de wijken, buurthuizen, bij stichtingen om zoveel mogelijk allochtone vrouwen op de fiets te krijgen. De gemeente Rotterdam heeft dit niet zelf gedaan maar uitbesteed door middel van fietsdocenten. Tegenwoordig subsidieert de gemeente deze fietslessen niet meer. Afdeling Verkeer en Vervoer had een eigen budget voor het ‘actieprogramma Verkeer en Vervoer’ om lokale knelpunten in wijken op te lossen. Op een gegeven moment was dit budget op en waren er geen financiële middelen meer beschikbaar voor fietslessen. De opgeleide fietsdocenten kunnen nog steeds verbonden zijn aan de wijkcentra. Hier heeft de gemeente Rotterdam echter de medewerking gestopt. Rotterdam wil zich op dit moment niet meer richten op doelgroepen, *“waarom zou je het toespitsen op een multiculturele achtergrond? Maar 100% op Rotterdammers.”* Rotterdam investeert veel geld in beleidsdoelen waar de doelgroep deel van uitmaakt. *“Hierbij is fietsen ook een onderdeel, maar fietsbeleid gericht op allochtonen staat zeker niet boven aan de prioriteitenlijst.”*

Agendavorming

In 2010 is de Tour de France in Rotterdam gestart. Dit heeft ervoor gezorgd dat er veel aandacht was voor het thema fiets binnen de gemeente. Deze gebeurtenis heeft er voor gezorgd dat dit soort

vraagstukken prominenter op de agenda kwamen. Het geringe fietsgebruik van allochtonen is echter niet meer terug te vinden op de beleidsagenda: *“het maakt onderdeel van, maar niet specifiek.”*

Momenteel staat het programma Duurzaam hoog op de agenda en gezien het Clinton-verdrag blijft dit topic in de komende jaren ook urgent. *“Duurzaam is natuurlijk niet alleen maar verkeer en vervoer, niet alleen schepen die in de Rotterdamse haven liggen. Maar gaat ook over duurzaam ondernemen. Het gaat ook over het hechten van de inwoners aan je stad. Dat heeft ook met duurzaamheid te maken. Het is een ander thema. Maar daar zetten we op in.”*

De afdeling Verkeer en Vervoer zal echter niet de actor zijn die het vraagstuk zal agenderen. Volgens die afdeling zal het initiatief vanuit de sociale hoek, de maatschappelijke hoek moeten ontstaan. Een ondersteunende partij zou bijvoorbeeld de GGD kunnen zijn, zo wordt gesteld. *“Natuurlijk doet Verkeer en Vervoer dan ook mee, het zegt iets over de bereikbaarheid.”* Van belang is namelijk hoe de directie van elke dienst daarover denkt. Zij hebben verschillende belangen, motieven en beleidsdoelstellingen. Sociaal is een aanzienlijk thema in Rotterdam. *“Alleen ga je dat doorvertalen naar het fietsgebruik onder die doelgroep? Dat speelt een rol maar staat niet bovenaan.”* Van de hele begroting die de gemeente Rotterdam heeft, gaat een groot deel naar de Sociale afdelingen van de gemeente Rotterdam. De afdeling Verkeer en Vervoer zit op de fysieke kant. Op een politiek bestuurlijk niveau dient er draagvlak te zijn voor dit vraagstuk. *“De wethouder van Verkeer en Vervoer is van de VVD. Deze partij is pro-auto, kort door de bocht. Het Duurzaamheidsprogramma zit bij D66, zij staan daar anders in.”*

Conclusie Rotterdam

In Rotterdam is het fietsgebruik lager dan in andere steden. Het fietsnetwerk is niet fijnmazig genoeg en het openbaar vervoersnetwerk en het autonetwerk is daarentegen goed. In het actieplan ‘Rotterdam Fietst’ heeft de gemeente als doelstelling het fietsgebruik te verhogen vanwege bereikbaarheidsmotieven en luchtkwaliteit. Rotterdam neemt deel aan het verdrag van Clinton met als doelstelling de luchtkwaliteit te verbeteren. Duurzaamheid staat in Rotterdam hoog op de agenda, waarin het fietsgebruik is verworven. Rotterdam voert geen specifiek beleid meer gericht op allochtonen. De gemeente Rotterdam richt het beleid op ‘de Rotterdammer’ in het algemeen. Wil het vraagstuk afzonderlijk van duurzaamheid los op de agenda komen dient dit initiatief te komen vanuit de sociale- en maatschappelijke afdelingen. In de probleemstroom wil Rotterdam zich niet meer richten op doelgroepen, hierdoor ontbreekt het in de beleidsstroom aan beleidsinstrumenten om het fietsgebruik gericht op allochtonen te verhogen. Vanuit de politiek is nu draagvlak voor duurzaamheidsbeleid. Hierin is de fiets verworven. Door de focus te leggen op duurzaamheid zal fietsbeleid gericht op allochtonen niet afzonderlijk op de agenda van de gemeente Rotterdam komen te staan. De barrières die hiervoor zijn aan te wijzen zijn het doelgroepenbeleid en de financiële

middelen die niet meer aanwezig zijn om fietsdocenten op te leiden.

5.1.3 `s-Hertogenbosch

Onderstaande resultaten komen voort uit de analyse van het gesprek met respondent 3 op 13-06-2012, werkzaam bij de gemeente `s-Hertogenbosch, afdeling Verkeer en Vervoer. De citaten die in dit deelhoofdstuk zijn gebruikt zijn allen verkregen uit het interview met respondent 3.

Probleem:

De afdeling Verkeer en Vervoer van de gemeente `s-Hertogenbosch is bekend met de verschillende studies die naar het fietsgedrag van allochtonen zijn gedaan. Echter wordt dit directe verschil in fietsgedrag binnen de gemeente `s-Hertogenbosch niet ervaren, mede door minder omvangrijke groep aan allochtonen.

Fietsstad

`s-Hertogenbosch heeft veel aandacht besteed aan het fietsnetwerk in de stad. Het fietsgebruik wordt gestimuleerd door onder andere gratis fietsenstallingen. *“We hebben dit in een samenhangende aanpak gegoten met marketingcommunicatie onder de vlag : ‘lekker fietsen’.”* De afdeling Verkeer en Vervoer benadrukt dat met het binnenhalen van de prijs, het doel nog niet behaald is: *“We zijn daar nog druk mee bezig om dat nog verder te brengen, voor ons gevoel zijn we daar nog lang niet klaar mee.”*

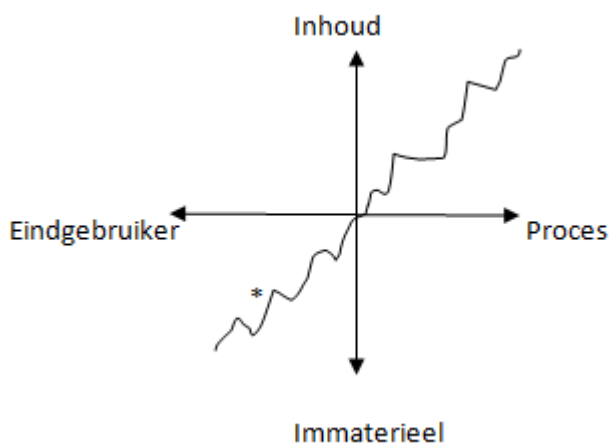
Die titel ‘Fietsstad van het jaar 2011’ heeft de gemeente te danken aan een integrale aanpak. Zij zien de prijs vooral als een aanmoedigingsprijs: *“als een mogelijkheid om te zeggen van: ga vooral door, en niet zozeer als dat we binnen zijn en achterover kunnen leunen.”* De gemeente blijft beleid voeren om het fietsgebruik onder de bewoners van de stad te vergroten. Fietsen komt terug bij educatie op basisscholen, in relatie tot verkeersveiligheid. *“Een fietspad is één, maar mensen moeten tussen hun oren krijgen dat fietsen fijn, lolig en aangenaam is. Dat betekent dat het niet alleen een hardware kwestie is maar ook juist een belevingsding.”*

Beleid

De gemeente `s-Hertogenbosch wil het fietsbeleid integraal een plek geven. *“Niet heel erg als een eilandje, maar juist verweven in het totale beleid.”* Binnen de gemeenten zijn drie clubs die zich bezighouden met het verkeer- en vervoerbeleid. De ontwerpers die zich focussen op het inrichtingsvraagstuk, een groep verkeerskundigen die verkeerstechnische ontwerpen maken en de verkeersplanologie, *“ zij kijken een abstractie hoger, zijn meer beleidsmatig bezig, meer planmatig.”*

De gemeente 's-Hertogenbosch voert geen specifiek beleid om het fietsgebruik onder allochtonen te stimuleren.

De respondent toont aan dat er aan de subjectieve, immateriële beleving veel is te winnen: Voorheen werden vraagstukken enkel vanuit de inhoud en het proces bekeken. De inhoud is bijvoorbeeld een brug die gerealiseerd dient te worden en het proces bestaat uit het realiseren van deze brug op de juiste plaats. *“Als je weet dat er inhoud is, dan is er ook iets als wat abstract is: het immateriële. Het proces kan gezien worden als alle overheden bij elkaar, daar tegenover staat de eindgebruiker.”*



In bovenstaand figuur kun je zien dat in de subjectieve kant (*) veel te winnen is. *“Je kunt dit alleen bereiken als je met de eindgebruiker samen, in de beleving en mindsetting dingen gaat proberen aan te pakken.”* Een voorbeeld van deze gedachtegang om de subjectieve ‘gevoelskwesaties’ aan te pakken, gaat over verkeersveiligheid. Zo kan een burger die komt klagen bij de gemeente over een gevaarlijk kruispunt als antwoord krijgen dat uit de statistieken blijkt dat daar geen ongelukken gebeuren. De burger zegt dan: ‘ik heb een noodsituatie gezien’. Dit wordt bij gemeenten niet geregistreerd. *“Als gemeente dien je in dat soort situaties dus niet alleen objectief naar veiligheid te kijken maar ook subjectief.”*

De bovenstaande grafiek is ook toe te passen op het fietsgebruik van allochtonen. *“Je kunt niet alleen stellen: wij als overheid vinden dat allochtonen meer moeten gaan fietsen. Allochtonen zullen zeggen dat is fijn, maar dat doen we niet. Ze gaan misschien wél fietsen als hun buurman gaat zeggen dat het leuk is en goed voor de gezondheid”.* Resumerend, *“Als het beleid succesvol wil worden dien je meer in de subjectieve kant te kijken, in die fase is veel te winnen.”*

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft haar beleidskaders vastgelegd in de koersnota hoofdinfrastructuur. In deze koersnota is een doelstelling opgenomen waarbij gestreefd wordt naar een stijging in het fietsaandeel in de vervoerswijze keuze. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de binnenstad en de ruimte daarbuiten. Met name in het centrum wil de gemeente het fietsaandeel laten stijgen. Dit tracht de gemeente te realiseren door drie gratis fietsvoorzieningen en een

autoluwe binnenstad. *“In de koersnota hebben we dat niet specifiek gerelateerd aan allochtonen, in die zin zit er geen specifiek beleid in. Maar het aandeel laten stijgen is iets wat we wel graag willen!”*

In het verkeersveiligheidsbeleid heeft de afdeling Verkeer en Vervoer een budget. Dit budget zal echter besteed worden aan de verkeersveiligheid. *“We streven natuurlijk wel naar meer fietsen. Dat stimuleren we wel. Dat is niet specifiek op allochtonen.”*

Doelgroep

De afdeling Verkeer en Vervoer in 's-Hertogenbosch heeft een kleine doelmatige organisatie. *“Dat betekent wel dat we selectief moeten zijn in de hoeveelheid werk die we oppakken. Als wij de fiets stimuleren. Dan kan je nog 10 andere doelgroepen aanwijzen.”* Een doelgroep als ouderen zijn aantoonbaar onveiliger in het verkeer, hier wil de gemeente op inspelen door fietspaden veiliger te maken. Aan de doelgroep kinderen wordt ook aandacht besteed, dit door verkeerseducatie. We onderscheiden dus wel leeftijdscategorieën. *“Dat betekent dat we dus liever de senioren, een groep die kwetsbaar is en in toenemende mate, zeker met de elektrische fietsen, aan het fietsen is kunnen ondersteunen.”* Door elektrische fietsen kunnen ouderen een hogere snelheid behalen op de fiets, dit terwijl bekend is dat het reactievermogen verslechtert naarmate de leeftijd stijgt. Dit heeft urgentie bij de gemeente 's-Hertogenbosch.

Agendavorming

Het thema fiets is geplaatst binnen verkeer en verkeersplanologie. Wanneer de gemeente beleid wil voeren om het fietsgebruik onder allochtonen te verhogen zal het bij deze afdelingen terecht komen. De gemeente 's-Hertogenbosch pretendeert integraal te werken. *“Dat zou betekenen wanneer een dergelijk item op de agenda komt, het team verkeer, verkeersplanologie maar ook een afvaardiging vanuit een andere hoek dit vraagstuk dient te belichten. Hier worden ambtelijke groepen omheen geformuleerd om het op die manier integraal aan te pakken.”*

Conclusie 's-Hertogenbosch

De gemeente 's-Hertogenbosch richt zich op het optimaliseren van het fietsnetwerk in de stad door middel van een integrale aanpak. Voor jongeren worden op scholen educatieve fietslessen gegeven. Daarnaast richt 's-Hertogenbosch zich op ouderen met betrekking tot verkeersveiligheid. Voor de allochtone doelgroep wordt geen specifiek beleid gevoerd. Doordat 's-Hertogenbosch een kleinere organisatie omvat, dienen zij fietsbeleid selectief te organiseren. Wil het vraagstuk omtrent het fietsgebruik van allochtonen op de agenda komen zal hier een ambtelijke groep voor worden

gevormd. De eerste fase in het barrièremodel 'een ongewenste situatie doet zich voor' wordt door de gemeente 's-Hertogenbosch niet ervaren. Ook in de probleemstroom van het stromenmodel wordt door de gemeente geen probleem ervaren. Voor de geringe groep allochtonen werden in het verleden fietslessen georganiseerd. Draagvlak vanuit de politiek is er voor de integrale aanpak, maar niet om specifiek beleid te voeren gericht op allochtonen. Het vraagstuk uit deze thesis zal dus niet tot de agenda van de gemeente 's-Hertogenbosch toetreden.

5.1.4 Tilburg

Onderstaande resultaten komen voort uit de analyse van het gesprek met respondent 4 op 03-07-2012, werkzaam bij de gemeente Tilburg, afdeling Verkeer en Vervoer. De citaten die in dit hoofdstuk zijn gebruikt zijn allen verkregen uit het interview met respondent 4.

Probleem

Binnen de gemeente Tilburg is men zich bewust van het geringe fietsgebruik van allochtonen. Door fietslessen aan te bieden streeft de gemeente een bepaalde filosofie na. "Deze filosofie is dat allochtone vrouwen, waarvan bekend is dat ze in een geïsoleerde situatie zitten, wat minder makkelijk naar buiten komen vanuit hun cultuur. Door fietslessen aan te bieden wordt toch vanuit het beleidsveld sociaal geprobeerd om die situatie te doorbreken. We zorgen dat ze in de Nederlandse Maatschappij kunnen deelnemen." Vanuit sociaal oogpunt is aandacht voor het geringe fietsgebruik van allochtonen, waarbij ook ingezet wordt op kinderen: "Bijkomend doel is dat als de vrouwen leren fietsen, de kinderen ook leren fietsen, een sneeuwbaaleffect dat ook effect heeft op hun gebruik van de fiets."

De doelgroep allochtonen wordt beschreven in het fietsplan 'Tilburg 2005-2015'. De gemeente heeft in het uitvoeringsplan van dit rapport de fietslessen opgenomen waarbij argumenten als integratie en participatie de boventoon voeren.

Beleid

Beleidsnota's worden door gemeentebambtenaren geschreven voor onderwerpen die door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Hierbij dient ook een uitvoeringsprogramma te worden geschreven, hoe het beleid wordt geïmplementeerd en uitgevoerd. Zo betreft fietsen ook een beleidsnota waarin Tilburg ambities heeft om het fietsgebruik sterk te laten toenemen. Sinds 1992 heeft Tilburg een sternet van fietsroutes vastgesteld. "Tot nu toe is 80-85 % van dit netwerk gerealiseerd." "Daarbij komt dat sinds een jaar of 4-5 elk fietspad onderhouden wordt, de tegels gaan er uit en daar komt asfalt voor in de plaats." Verkeersveiligheid staat in de beleidsnota voorop: "Op rotondes is de voorrang volgens de richtlijnen voor de fietser, uit veiligheid voor de fietser hebben we dat niet

gedaan. Uit onderzoek is gebleken dat als de fietser voorrang heeft, het aantal letsel ongevallen hoger is dan wanneer je de fiets uit de voorrang haalt." Met ongeveer 50 rotondes in het bezit heeft de gemeente Tilburg dit laten onderzoeken. Fietsbeleid gericht op allochtonen komt tot uiting in de fietslessen.

Beleidsinitiatieven

Ongeveer 20 jaar geleden is de gemeente Tilburg met de fietslessen begonnen. *"Ergens in de eind jaren 80 begin jaren 90 kwam het initiatief vanuit het CBV en een gemeenteambtenaar van de gemeente Tilburg: wij willen allochtonen vrouwen ondersteunen."* De gemeente Tilburg heeft dit van het begin af aan ondersteund door subsidies te verstrekken met als doel de participatie en verkeersveiligheid een positieve impuls te geven. De subsidies werden verstrekt aan het CBV, zij organiseren die lessen voor allochtone vrouwen. Dit initiatief wordt in samenwerking met de afdeling Sociaal bereikt. Zij dragen zorg voor de aspecten participatie en integratie, de afdeling Verkeer en Vervoer vanuit de verkeersveiligheid. Met de afdeling Sociaal is een afspraak gemaakt over de verdeling van de subsidies. De gemeente heeft een budget voor ongeveer 100 tot 125 vrouwen per jaar, waarbij er genoeg animo is vanuit de bevolking. *"Er is iemand van Sociaal die zich daar mee bezig houdt, en vanuit Verkeer en Vervoer ook een persoon. Zij hebben jaarlijks een meeting waar het budget wordt verdeeld. Dan dragen wij vanuit ons exploitatieprogramma bij, zij vanuit hun budget, dat is dan samen de subsidie van de gemeente."*

De gemeente Tilburg wil het fietsgebruik onder jongeren laten toenemen door fietsroutes aan te leggen naast schoollocaties en goede voorzieningen als fietsenstallingen te realiseren *"Maar ook in het centrum. Dat jongeren wanneer ze naar de stad gaan hun fiets veilig in de stad neer kunnen zetten."* Van deze gratis fietsenstallingen kunnen alle fietsers gebruik maken.

Agendavorming

De gemeente Tilburg heeft fietsbeleid hoog op de agenda staan. Dit zal in de komende jaren zo blijven door de ambities in de beleidsnota en het uitwerkingsplan. Het mobiliteitsbeleid van Tilburg zegt: *"Wij willen voor mobiliteit een juiste balans vinden tussen autoverkeer, openbaar vervoer en de fiets. De ene keer moet je met de auto, de andere keer met het openbaar vervoer, andere keer is de fiets de beste optie."*

Vanuit deze visie richt het beleid zich ook tot doelgroepen als scholieren en allochtonen. *"Van de allochtonen is bekend, vanuit de machocultuur waar ze vandaan komen, dat de auto meer aanzien heeft dan de fiets. Vanuit dat beeld proberen we dat te doorbreken. We beginnen bij de vrouwen. Zij zitten in een isolement. Met de vrouw als speerpunt hopen wij dat ze het fietsen overgeven aan hun kinderen in de opvoeding."*

Dat het vraagstuk op de beleidsagenda staat wil niet zeggen dat het daar ook met alle zekerheid op blijft staan. Zo verstrekt de provincie Noord-Brabant een subsidie aan de gemeente Tilburg die de gemeente gedeeltelijk investeert in het CBV. Hier zijn kritische vragen over gesteld naar aanleiding van het bestuderen van de provinciale subsidiebundel door de PVV. Deze vragen zijn doorgesluist naar de gemeente en toen is er uitvoerig over het onderwerp gesproken. *“De gemeente Tilburg zal wellicht minder financiële middelen kunnen verstrekken voor de fietslessen, het is nog maar de vraag of wij subsidie krijgen volgend jaar. Misschien dragen we zelf wel bij.”* Belangrijk is dat er voor het vraagstuk draagvlak blijft binnen de gemeente Tilburg: *“ambtenaren constateren een bepaald probleem in de maatschappij of in een bepaald beleidsveld. Wij proberen dat op de agenda te krijgen door daar over te informeren en te kijken of daar in de gemeenteraad draagvlak voor gekregen kan worden.”* De respondent geeft aan dat draagvlak steeds moeilijker wordt. *“Je moet het beter onderbouwen. Toen we in de jaren 90 ermee begonnen, hoefde je veel minder uit te leggen dan tegenwoordig. Door het politieke klimaat wordt hier steeds meer aandacht aan besteed.”* *“In het kader van emancipatie heeft de gemeente Tilburg met de fietslessen eind jaren '90 een prijs gewonnen van de FNV.”* Door dit soort gebeurtenissen blijft er aandacht voor het probleem en heeft deze waardering een positieve invloed op de draagvlak. Het beleidsinitiatief wordt namelijk als goed ervaren door een externe organisatie. Over de toekomst bestaan echter nog twijfels: *“de gemeente heeft al een paar rondes bezuinigd. Bij elke nieuwe ronde ga je al je acties en maatregelen na. Minder urgente vraagstukken verdwijnen dan van de agenda. Je gaat prioriteren in je acties.”* Het aspect wat de gemeente Tilburg nogmaals benadrukt is de samenwerking tussen de afdeling Sociaal en Verkeer en Vervoer. Door integratie en participatie te koppelen aan het fietsbeleid en het verkeersveiligheidsbeleid, is een samenwerking ontstaan waarvoor binnen de gemeente draagvlak is ontstaan.

Conclusie Tilburg

In Tilburg wordt fietsbeleid gevoerd in samenwerking met het sociale beleidsveld. De fietslessen worden gegeven door het CBV, een organisatie die zich ook richt op de integratie en participatie van de allochtone vrouwen. De gemeente heeft echter verschillende bezuinigingsrondes doorgemaakt en de afdeling Verkeer en Vervoer twijfelt of het vraagstuk in de toekomst nog op de politieke agenda staat. In de beleidsstroom zijn de fietslessen terug te vinden die binnen de gemeente Tilburg al jaren verankerd zijn. In Tilburg is het CBV aan te wijzen als entrepreneur die de fietslessen verzorgd maar zich daarnaast inzet voor de participatie en integratie van de allochtone vrouwen. Dit wordt ondersteund door middel van subsidies van de gemeente Tilburg. Zolang de politieke partijen het

vraagstuk urgent vinden en financiële ondersteuning bieden, zal dit vraagstuk jaarlijks op de agenda terugkomen.

5.2 Kernpunten casestudy

In onderstaand schema worden de resultaten van de casestudy beschreven waarna een conclusie volgt.

Stad	Probleem en doelgroep	Beleid	Agendavorming
Amsterdam	Probleem leeft binnen de gemeente. Beleid voor allochtonen richt zich op jongeren en vrouwen.	Vormgegeven in meerjarenplan 'Fiets'. Samenwerking met Sociaal, met name afdeling Sport. Fietslessen door Wonen, Onderwijs en Welzijn (WOW) Financiering vanuit stadsgewest, niet vanuit de centrale gemeente Amsterdam.	Coalitie legt op dat er een meerjarenplan fiets dient te komen. Nieuwe verkiezingen kan het vraagstuk van de agenda doen verdwijnen door politieke machtswisselingen.
Rotterdam	Probleem leeft binnen de gemeente. Beleid voor allochtonen richt zich op jongeren en vrouwen. Fietsgebruik in Rotterdam over het algemeen lager: geen fijnmazig fietsnetwerk maar een goed autonetwerk.	Vormgegeven in actieplan 'Rotterdam fietst'. Fietsgebruik stimuleren door doelstelling 'duurzaam' waarin de luchtkwaliteit van de stad verbeterd moet worden. Van 2008-2012 zijn fietsdocenten opgeleid. Subsidies hiervoor zijn gestopt.	Binnen de gemeente Rotterdam staat 'duurzaam' hoog op de agenda. Het fietsgebruik is hier in verweven.
's-Hertogenbosch	Probleem leeft niet binnen de gemeente. Beleid richt zich op leeftijdscategorieën (jongeren, ouderen)	Vormgegeven in beleidsplan 'lekker fietsen'. Kenmerkend is de kleine doelmatige organisatie, beleid richt zich daarom op iedereen. Fietsbeleid integraal verworven in meerdere beleidsplannen. Afdeling Verkeer en Vervoer wil zich meer gaan richten op subjectieve beleving, waar veel winst te behalen is.	Binnen de gemeente 's-Hertogenbosch staat het optimaliseren van het fietsnetwerk hoog op de agenda.
Tilburg	Probleem leeft binnen de gemeente. Beleid voor allochtonen richt zich op jongeren en vrouwen.	Vormgegeven in fietsplan 'Tilburg fietst 2005-2015' Fietslessen worden georganiseerd in samenwerking met de sociale en welzijnsafdeling met als doel emancipatie en participatie te beïnvloeden. Door hoogwaardig sternetwerk (fietsnetwerk) verkeersveiligheid vergroten. Allochtonen krijgen hierin extra aandacht.	Fietslessen en het verhogen van het fietsgebruik staan op de beleidsagenda. Door politieke invloeden en bezuinigingen dreigen subsidies vanuit de provincie te verdwijnen en dient de gemeente te prioriteren.

Tabel 4 Overzicht kernpunten casestudy

Conclusie casestudy

In de twee grote steden (Amsterdam en Rotterdam) wordt door de gemeente ondervonden dat allochtonen in de betreffende gemeente minder gebruik maken van de fiets. In Tilburg is hier ook aandacht voor ondanks de kleinere omvang aan allochtonen.

De gemeenten geven het beleid allen vorm in een beleidsplan of beleidsnota.

's-Hertogenbosch richt zich als kleine doelmatige gemeente niet specifiek op allochtonen maar richt zich op het stimuleren van alle fietsers in de stad. De gemeente Rotterdam stimuleert het fietsgebruik vanuit het oogpunt duurzaamheid, gericht op 'de Rotterdammer' en niet specifiek op doelgroepen. Amsterdam en Tilburg bepleiten voor een hoger fietsgebruik onder allochtonen. Het stadsgewest Nieuw-West van de gemeente Amsterdam wenst dit te realiseren door het fietsgebruik te promoten en het imago van de fiets te verbeteren. Dit is georganiseerd middels een samenwerking tussen de afdeling Verkeer & Vervoer en de afdeling Sport. In Tilburg werkt de afdeling Verkeer en Vervoer samen met de afdeling Sociaal, met als doel de integratie en participatie van de allochtone vrouwen te bevorderen. De vier gemeenten geven het fietsbeleid anders vorm.

De agendavorming is bij de vier gemeenten verschillend van aard. In Amsterdam is vanuit de politiek is draagvlak ontstaan omdat door een stijging van het fietsgebruik de doelstelling co2 reductie gerealiseerd kan worden. De financiële barrière heeft het stadsgewest overwonnen door samen te werken en te investeren met de afdeling Sport, de verantwoordelijkheid werd hierdoor door twee afdelingen gedragen. Rotterdam neemt deel aan het verdrag van Clinton met als doelstelling de luchtkwaliteit te verbeteren. Duurzaamheid staat in Rotterdam hoog op de agenda, waarin het fietsgebruik is geïntegreerd. Rotterdam voert geen specifiek beleid meer gericht op allochtonen maar richt het beleid op 'de Rotterdamse fietser' in het algemeen.

Het vraagstuk uit deze thesis zal niet tot de agenda van de gemeente 's-Hertogenbosch toetreden. Draagvlak vanuit de politiek is er voor de integrale aanpak, maar niet om specifiek beleid te voeren gericht op allochtonen.

In Tilburg wordt fietsbeleid gericht op allochtonen gevoerd in samenwerking met het sociale beleidsveld. De fietslessen worden gegeven door het CBV, een organisatie die zich ook richt op de integratie en participatie van de allochtone vrouwen. Zolang de politieke partijen het vraagstuk urgent vinden en financiële ondersteuning bieden, zal dit vraagstuk jaarlijks op de agenda terugkomen.

Fase C

6. Conclusie en aanbevelingen

Dit hoofdstuk vormt een slotbeschouwing van het onderzoek waarin conclusies worden getrokken uit de onderzoeksresultaten. Daarnaast worden beleidsondersteunende aanbevelingen gegeven en volgt tot slot een kritische reflectie op dit onderzoek.

6.1 Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Welke factoren zorgen ervoor dat fietsbeleid gericht op het geringe fietsgebruik van allochtonen niet (hoog) op de beleidsagenda staat?

Dit onderzoek tracht inzicht te geven in de beïnvloedende factoren van agendavorming met betrekking tot het geringe fietsgebruik van allochtonen en waarom dit zo verloopt.

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden is allereerst uiteengezet wat agendavorming is. Gemeenten kunnen niet voor alle problemen en vraagstukken beleid voeren, de capaciteit ontbreekt hiervoor. Alleen urgente vraagstukken, die attentie wekken en deze attentie ook weten te behouden, kunnen op de beleidsagenda van gemeenten komen. Agendavorming is het antwoord op eisen en wensen uit de samenleving omgezet kunnen worden in beleid.

De invloedsfactoren zijn aan de hand van het stromenmodel en het barrièremodel aan bod gekomen. Door middel van interviews met een drietal experts is het stromenmodel toegepast op het vraagstuk van de agendavorming omtrent fietsbeleid gericht op allochtonen. Dit model bestaat uit een probleemstroom, en politieke stroom en een beleidsstroom. Deze zijn in volgorde behandeld en de belangrijkste conclusies worden hier weergegeven.

De probleemstroom bestaat uit het verschil tussen het fietsgedrag van autochtonen en het fietsgedrag van allochtonen in Nederland. Het vraagstuk richt zich op één doelgroep, terwijl in het nationale politieke klimaat het doelgroepenbeleid niet populair is. Echter is er in dit vraagstuk wel een doelgroep aanwezig, de allochtonen zijn in dit vraagstuk probleemactor. Wanneer gemeenten hun beleid hier op richten en de specifieke sturing die zij nodig hebben aanwezig is, kan onder deze doelgroep het fietsgebruik stijgen. De allochtonen moeten de voordelen van de fiets ervaren wil er vanuit de allochtonen en hun cultuur draagvlak ontstaan. Als dit maatschappelijke draagvlak aanwezig is heeft kan dit vraagstuk op de gemeentelijke agenda geplaatst worden.

Andere beperkende factoren voor het fietsgebruik kunnen stedenbouwkundig zijn. Zo wordt zijn in steden met een dicht openbaar vervoersnetwerk meer concurrerende vervoersmiddelen ten opzichte van de fiets. Het totale fietsgebruik in Rotterdam is bijvoorbeeld sowieso minder hoog in vergelijking met andere steden. De afdeling Verkeer en Vervoer vindt het geen prioriteit om het fietsgebruik onder allochtonen te vergroten. Door het ontbreken van een fijnmazig fietsnetwerk is de concurrentie voor het vervoermiddel groot.

Ook de politieke stroom is in dit vraagstuk belangrijk. In de gemeentelijke politiek moeten ambtenaren aanwezig zijn die draagvlak hebben voor het fietsbeleid gericht op allochtonen. Gezien de continue verschuivingen binnen het politieke orgaan door verkiezingen en veranderingen in machtsverhoudingen is de politieke stroming voorzien van veel dynamiek. Naast de verschuivingen speelt ook een rol dat subsidies voor het uitvoeren van dit beleid aangetrokken moeten worden. Zoals gebleken in Tilburg kunnen daar fricties over ontstaan, waar de provinciale subsidiebundel is onderzocht. Het verminderen van de subsidies kan gemeentelijk beleid gericht op allochtonen doen inperken. Draagvlak voor het verhogen van fietsgebruik is in gemeenten aanwezig, door de doelstelling van CO₂ reductie zoals in Amsterdam en Rotterdam. De fiets is een middel dat dit doel mede kan realiseren. Het verhogen van het fietsgebruik wordt in de praktijk dus ook geïntegreerd zijn in andere beleidsdoelen.

De beleidsstroom bevat instrumenten die aanwezig zijn om het probleem op te lossen, huidige beleid en financiële middelen. Gemeenten kunnen als bestuurlijke eenheid invloed uitoefenen op het probleem. Het fietsgebruik onder allochtonen komt terug in beleidsstukken die vaak door 'de fietsafdeling' worden geschreven: door Verkeer en Vervoer, ruimtelijk ordening. Samenwerking tussen verschillende ambtelijke afdelingen zou het draagvlak binnen het integrale werkveld dat ontstaat vergroten. De afdeling verkeer en vervoer is namelijk infrastructureel georiënteerd en houdt zich afzijdig van het sociale aspect wat dit vraagstuk behoeft. Vandaar dat samenwerking met Sociale en Maatschappelijke afdelingen binnen gemeenten het resultaat kan vergroten. De financiële middelen die hier voor nodig zijn kunnen verdeeld worden over twee afdelingen.

Het meest voorkomende beleidsinstrument dat gemeenten hanteren zijn de fietslessen. De fietslessen worden in de meeste gevallen door de gemeente gesubsidieerd. Naast fietslessen zijn er mogelijkheden om het fietsgebruik door middel van promotie en communicatie te stimuleren. Hierbij wordt geadviseerd de promotie en communicatie te koppelen aan de fietslessen. Op die manier kun je de fietslessen beter in je beleid verankeren omdat er meer aandacht ontstaat die het draagvlak kan doen verhogen. Echter is er weinig inzicht in de baten van de fietslessen. In Tilburg worden 100 tot 125 vrouwen opgeleid per jaar. In een stad waar 207.579 allochtonen wonen (CBS, 2012) is de vraag of dit het fietsgebruik onder allochtonen structureel kan doen veranderen.

In Nederland wonen 16.738.836 inwoners waarvan 1.937.651 (11,58%) onder de niet westerse allochtonen gerekend worden. Van de 1.937.651 niet westerse allochtonen hebben 936.030 het vrouwelijke geslacht. Dit betekent dat de doelgroep waarop fietslessen zich richten klein is. Door politieke invloeden en beperkte financiële middelen zullen gemeenten fietslessen minder urgent vinden waardoor het vraagstuk van de agenda dreigt te verdwijnen. Een keerzijde aan de beleidsinitiatieven zijn namelijk de kosten die het met zich meebrengt. De beleidsstroom heeft te kampen met dezelfde financiële mogelijkheden en beperkingen.

Dat fietsbeleid gericht op allochtonen in gemeenten slechts in beperkte mate op de agenda voorkomt heeft mede te maken met het ontbreken van duidelijke entrepreneur. Het Centrum Buitenlandse Vrouwen (CBV) BV in Tilburg is een entrepreneur die het vraagstuk in Tilburg op de agenda heeft weten te krijgen in de jaren '80. Door jaarlijkse subsidies is het daar niet van de agenda verdwenen. Echter valt mobiliteit onder de afdeling Verkeer en Vervoer van gemeenten, fietsen is hiervan een klein aspect, door allochtonen te benoemen wordt het domein kleiner en kleiner. Binnen de gemeente zelf zou zich een entrepreneur kunnen melden. Wanneer de wethouder beleidsmedewerkers enthousiast krijgt en er financiële middelen beschikbaar zijn zou hij de probleem-, politieke- en beleidsstroom samen kunnen brengen.

Op dit moment zijn er echter teveel beperkende factoren zichtbaar waardoor het beleid slechts bij fietslessen zal blijven. In de veronderstelling dat deze in de toekomst niet weg worden bezuinigd. Het openen van een window of opportunity voor fietsbeleid gericht op allochtonen is lastig maar niet onoverkomelijk. Zo heeft het stadsgewest Nieuw-West van de gemeente Amsterdam dit vraagstuk wel op de agenda staan. Het schrijven van een meerjarenplan is opgelegd door de coalitie van de gemeente. Draagvlak vanuit de politiek is in Amsterdam aanwezig want de fiets is voor iedere portefeuillehouder belangrijk, daar waar Amsterdam congestie wil reduceren. Het beleid komt tot stand door samenwerking met de afdeling Sport. Deze gunstige omstandigheden heeft er voor gezorgd dat het vraagstuk wel op de agenda staat. De financiële barrière die bestaat, de gemeente Amsterdam heeft immers geen subsidies verstrekt, is verworpen door de kosten te verdelen over twee afdelingen.

6.2 Aanbevelingen

Praktijkgerichte aanbevelingen:

De afdeling verkeer en vervoer is verantwoordelijk voor het thema 'fietsen'. Echter bestaat de afdeling verkeer en vervoer voornamelijk uit verkeerskundigen die zich inzetten voor de materiële vraagstukken binnen gemeenten. De afdeling verkeer en vervoer dient als afdeling die zich richt op mobiliteit inzichtelijk te maken welke verantwoordelijkheden zij hebben met betrekking tot dit vraagstuk. Door samen te werken met de sociale afdelingen. Biedt de fiets mogelijkheden voor zowel participatie, emancipatie en verkeersveiligheid. Met behulp van de Sociale afdelingen kunnen ook de culturele aspecten die het fietsgebruik onder allochtonen blokkeren worden doorbroken. De Sociale afdeling heeft meer knowhow met betrekking tot culturele vraagstukken.

De voordelen die de fiets biedt, niet alleen op mobiliteitsniveau maar ook de sociale functie van het vervoermiddel dient te worden benut. Dit draagvlak kan worden gerealiseerd door deze samenwerking waarna het vraagstuk sneller tot de beleidsagenda toetreedt.

Ook de kwaliteit en continuïteit van fietslessen kunnen beter gewaarborgd worden als binnen gemeenten de betrokken afdelingen elkaar weten te vinden en hun kennis en middelen bundelen.

Dat het vraagstuk zich richt op één doelgroep dient niet als een obstakel te worden gezien. Er zijn gemeenten die het fietsbeleid overkoepelend aanpakken door te stellen dat iedereen meer moet fietsen. Toch zijn de respondenten zich er van bewust dat het juist de allochtonen zijn die minder fietsen. Hier dienen zij zorg voor te dragen, dat wanneer ze fietsbeleid voeren voor alle inwoners, aandacht wordt besteed of de allochtone doelgroep ook bereikt wordt. Fietsbeleid staat immers hoog op de agenda doordat gemeenten de Co2 uitstoot willen reduceren. Het fietsbeleid voor 'de fietser' wordt zoals aangetoond niet opgepakt door de allochtone bevolking. Wil een gemeente de doelstelling van Co2 reductie behalen zal de gemeente immers de allochtone doelgroep moeten bereiken. *Mijn advies: creëer draagvlak, zorg voor samenwerking en pleit voor fietsbeleid gericht op allochtonen want fietsen is een middel en een doel dat veel voordelen biedt.*

Extra onderzoek:

Extra onderzoek naar allochtonen in het fietsbeleid is vereist. Zo kan hetzelfde vraagstuk getoetst worden onder een groter aantal gemeenten. Ook kan nieuw onderzoek zich richten op beleidsinitiatieven. Fietslessen is een kleinschalig initiatief dat vaak op wijkniveau wordt georganiseerd. Wellicht zijn er op grootschaliger niveau kansen die momenteel onbenut worden gelaten. In het fietsbeleid ontbreekt het momenteel aan meerdere beleidsinitiatieven. De best practices blijven beperkt tot fietslessen. Voor deze fietslessen is niet inzichtelijk gemaakt wat de effectiviteit is.

6.3 Kritische reflectie

Nu dit onderzoek is afgerond dient met een kritische blik het onderzoek gereflecteerd te worden om de beperkingen van dit onderzoek te beschrijven. Hierdoor kunnen de resultaten in de juiste context geplaatst worden.

Door verschillende oorzaken heeft het onderzoek in het begin vertraging opgelopen. Met name de afbakening van dit onderzoek bleek een grote valkuil. Wat betreft dataverzameling heeft dit onderzoek enkele tegenslagen gekend. De casestudy is gebaseerd op vier interviews met personen die door de gemeenten als deskundig worden beschouwd op het gebied van fietsbeleid. De uitspraken van één persoon per gemeente voor agendavorming van fietsbeleid dienen representatief geacht te worden. Binnen het tijdsbestek waarin het onderzoek moest worden verricht was het interviewen van meerdere personen per gemeente echter niet mogelijk. Ook de operationalisering is lastig gebleken daar waar de literatuur en overige scripties mijn geen houvast wisten te geven met betrekking tot indicatoren.

Validiteit

Met de validiteit wordt nagegaan of de begrippen wel meten wat je wilt meten en of de resultaten van de analyse generaliseerbaar zijn (Verhoeven, 2007, p.242). Dit wordt uiteengezet aan de hand van de interne- en externe validiteit.

Interne validiteit

Bij het checken van de interne validiteit wordt nagegaan of het de onderzoeker is gelukt om de onderzoeksvraag goed te beantwoorden, ofwel of de conclusies zuiver zijn (Verhoeven, 2007, p.268). Er zijn een viertal gemeenteambtenaren geïnterviewd van de afdeling verkeer en vervoer. Zij belichten het vraagstuk vanuit hun afdeling waardoor hun belangen worden vergroot ten opzichte van overige afdelingen binnen die gemeente. Daarnaast kunnen zij sociaal-wenselijke antwoorden hebben gegeven. Dit heb ik geprobeerd tegen te gaan door hier als interviewer op in te spelen en op door te vragen. Het proces van agendavorming bleek voor de respondenten moeilijk te beschrijven. Er werden factoren genoemd die het proces beïnvloedden, waarbij geen sprake was van een gestroomlijnd proces.

Externe validiteit

De externe validiteit gaat na of de resultaten en conclusies uit het onderzoek toepasbaar zijn op een grotere groep personen of zaken (Verhoeven, 2007, p.40) Wanneer dit het geval is zijn de resultaten generaliseerbaar en bruikbaar voor andere gemeenten. De gegevens uit dit onderzoek zijn niet per

definitie generaliseerbaar voor andere gemeenten. Zoals uit de casestudy is gebleken spelen vele factoren bij dit vraagstuk een rol. Ik ben me er van bewust door te casestudy te richten op vier gemeenten dat generaliseerbaarheid van dit onderzoek gering is. Wel zou dit onderzoek andere gemeenten kunnen inspireren en doen beseffen welke factoren een rol spelen op de agendavorming van het fietsbeleid gericht op allochtonen.

Met dit onderzoek is een eerste inzicht gegeven in de factoren die invloed uitoefenen op het agendavormingsproces van gemeentelijk fietsbeleid gericht op allochtonen, hier ontbrak het aan in de wetenschappelijke literatuur.

Door middel van een theoretisch raamwerk bestaande uit twee agendavormingsmodellen is de agendavorming in kaart gebracht. Het stromenmodel en barrièremodel bevatten veel overeenkomsten waarbij het stromenmodel uitgebreider is en met meer facetten rekening houdt. Dit model komt dan ook beter tot uiting in deze bachelorscriptie.

Met behulp van drie experts en een casestudy bestaande uit een domein van vier gemeenten zijn signalen die relevant kunnen zijn voor overige gemeenten in beeld gebracht. Door een zevental diepte-interviews bestaande uit twee groepen, experts en beleidsmedewerkers van gemeenten, is het vraagstuk vanuit meerdere invalshoeken bekeken.

Voor nieuwe beleidsinitiatieven die het fietsgebruik van allochtonen laat stijgen en verankerd kunnen worden in gemeentelijk beleid is echter nieuw onderzoek gewenst.

Literatuurlijst:

- Abma T. & In 't Veld R. (2001). *Handboek beleidswetenschap*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Akkerman A. & de Vries M.S. in Hoogerwerf A. & Herweijer M. (2008). *Overheidsbeleid, Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Aquina H. J. (1993). *Kijk op beleid, Inleiding in de beleidswetenschappen*. Assen: Van Gorcum.
- Birkland, T. A. (2001). *An introduction to the policy process*, New York: M.E. Sharp.
- van Boggelen, O. (2000). *Goed gemeentelijk beleid doet fietsgebruik fors groeien*. Rotterdam: Fietsberaad.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2012). Statline. Vinddatum 24 maart.
- Fietsberaad. (2006a). *Het fietsgebruik van allochtonen nader belicht*. Rotterdam: Fietsberaad.
- Fietsberaad. (2006b). *Het fietsgebruik van allochtonen nader belicht, een aanvullende analyse op de SCP-verkenning anders onderweg*. Rotterdam: Fietsberaad.
- Fietsberaad. (2006c). *Op pad met een nieuwe Nederlander*. Rotterdam: Fietsberaad.
- Fietsberaad. (2007a). *Het effect van de toename van het aantal allochtonen en de vergrijzing op het fietsgebruik*. Rotterdam: Fietsberaad.
- Fietsberaad. (2007b). *Allochtonen in het fietsbeleid*. Rotterdam: Fietsberaad.
- Fietsersbond. (2011). *Juryrapport fietsstad 2011*. Utrecht: Landelijk Bureau Fietsersbond.
- Fietsersbond. (2012). Fietsersbond Amsterdam. Vinddatum 3 juli 2012, op <http://www.fietsersbondamsterdam.nl/fietslessen>
- Gemeente Amsterdam. (2012). *Kerncijfers Amsterdam 2012*. Vinddatum 4 juli 2012, op <http://www.os.amsterdam.nl/>
- Gemeente Arnhem. (2000). *Verkeers- en vervoerplan Arnhem 2000 -2010*, Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Gemeente Eindhoven. (2008). *Actieplan Fiets*. Eindhoven: Gemeente Eindhoven.
- Gemeente Nijmegen. (2009). *Nota Gezond Nijmegen 2009-2012*, Nijmegen: Gemeente Nijmegen.
- Gemeente 's-Hertogenbosch. (2009). *Lekker fietsen. 's-Hertogenbosch*: Gemeente 's-Hertogenbosch.

- Gemeente `s-Hertogenbosch. (2012). *Kerncijfers `s-Hertogenbosch*. Vinddatum 20 juli 2012, op <http://www.s-hertogenbosch.nl/inwoner/stad-en-wijken/stad-in-cijfers/kerncijfers/>
- Gemeente Rotterdam. (2007). *Actieplan Rotterdam fietst 2007 -2010*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Tilburg. (2005). *Tilburg fietst, Fietsplan Tilburg 2005-2015*. Tilburg: Gemeente Tilburg.
- Gemeente Tilburg. (2012). *Tilburg in cijfers*. Vinddatum 20 juli 2012, op <http://www.tilburg.nl/>
- Goldenbeld, Ch. (2004). *Politiek draagvlak voor Intelligente Snelheidsaanpassing*, Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid.
- GVB. (2012). *Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam*, Vinddatum: 7 juli 2012, op www.gvb.nl/soortenvervoer/
- Harms, L. (2006). *Anders onderweg, de mobiliteit van allochtonen en autochtonen vergeleken*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoogerwerf A. & Herweijer M. (2008). *Overheidsbeleid, Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Jorritsma, P. & Harms, L. (2006). *De mobiliteit van allochtone bevolkingsgroepen in stedelijke gebieden*. Amsterdam: Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman.
- Landelijk Steunpunt Fiets. (2012). *Landelijk Steunpunt Fiets, Expertisecentrum voor fietslespunten in Nederland*. Vinddatum 23 maart, op <http://www.steunpuntfiets.nl/>
- MuConsult. (1995). *Bewoners van oude stadswijken, Mobiliteit van allochtonen en autochtonen*. Amersfoort: MuConsult.
- MuConsult. (2012). *MuConsult, onderzoeks- en adviesbureau op het gebied van verkeer en vervoer en ruimtelijke planning*. Vinddatum 4 juli, op <http://www.muconsult.nl/>
- Pelzer, P. (2010). *Fietsmulticulturalisme. AGORA nr. 26*.
- Pelzer, P. van Oijen, J. & Graumans, E. (2011). *Fietscultuur behouden? Zet in op marketing en communicatie!* Bijdrage aan: Nationaal verkeerskunde congres.
- Planken, S. (2008). *Stratego op het binnenhof, Het ministerie van veiligheid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit van Rotterdam.

Teisman, G.R. (2000). Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds. *Public Administration*.

Vennix, J.A.M. (2010). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*, Londen: Person Custom Publishing.

Verkeer en Waterstaat (V&W). (2004). *Nota Mobiliteit*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en waterstaat.

Verhoeven, N. (2007). *Wat is onderzoek?* Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

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

van Wee, B. & Nijland, H. (2006). *De baten van fietsen en de mogelijkheden van fietsbeleid*. Amsterdam: Fietsberaad.

Bijlage I. Interviewoverzicht

Naam:	Functie:	Datum	Plaats
Experts:			
Pelzer, P.	PhD candidate Universiteit van Utrecht Redacteur AGORA Magazine	13-04-2012	Universiteit van Utrecht
van Boggelen, O.	Coördinator Fietsberaad	18-04-2012	Kenniscentrum Fietsberaad te Utrecht
van der Kloof, A.	Beleidsmedewerker Consultant bij adviesbureau Mobycon	08-05-2012	Café Breez nabij Centraal station Tilburg te Tilburg
Gemeenten:			
Respondent 1	*	12-06-2012	Stadskantoor Nieuw-West Amsterdam
Respondent 2	*	12-06-2012	Gemeente Rotterdam
Respondent 3	*	13-06-2012	Stadskantoor 's-Hertogenbosch
Respondent 4	*	03-07-2012	Stadskantoor Tilburg

* In de interviewtranscripties zijn de namen en functies beschikbaar.

Bijlage II. Interviewguides

Interviewguide Experts:

Voorstellen en inleiding van het onderzoek

Bij wat voor een soort organisatie bent u werkzaam en wat is uw functie?

Bent u bekend met het geringe fietsgebruik van allochtonen ten opzichte van het fietsgebruik van autochtone Nederlanders?

Zo ja, Waaraan herkent u dit?

Zo nee, *Toelichten van bronnen.*

Waarom zouden gemeenten specifiek beleid willen voeren om het fietsgebruik onder allochtonen te stimuleren?

Wanneer gemeente geen specifiek beleid heeft: wat is hier de oorzaak van?

Bent u er van overtuigt dat gemeentelijk beleid gericht op het fietsgebruik van allochtonen het probleem zou kunnen inperken, waardoor het fietsgebruik vergroot wordt?

Wat zijn beleidsinitiatieven die gemeenten kunnen inzetten om het fietsgebruik onder allochtonen te vergroten?

Waarom komt het vraagstuk bij gemeenten niet op de agenda?

Welke factoren spelen hierbij een rol?

Wie dient het initiatief te nemen om het fietsbeleid gericht op allochtonen op de gemeentelijke beleidsagenda te krijgen?

Wie of welke afdelingen zijn binnen de gemeente verantwoordelijk voor dit vraagstuk?

Kunt u de mate van aandacht beschrijven dat er is voor het probleem?

Weet het probleem de aandacht te wekken waardoor het op de beleidsagenda komt?

Is er een politieke invloed op het probleem (verkiezingen, veranderingen in de machtsverhoudingen, het aantrede van nieuwe politieke gezaghebbers etc.) die invloed uitoefenen op het agendavormingsproces?

Is er een entrepreneur die initiatief neemt om fietsbeleid voor allochtonen op de agenda te krijgen?

Wat zijn eventuele barrières die dit vraagstuk niet tot de beleidsagenda laat toetreden?

Interviewguide Gemeenten:

Voorstellen en inleiding van het onderzoek

Wat is uw rol binnen de gemeente (naam gemeente)?

Fietsgebruik van allochtonen:

Bent u bekend met het geringe fietsgebruik van allochtonen ten opzichte van het fietsgebruik van autochtone Nederlanders?

Zo ja, Waaraan herkent u dit?

Zo nee, *Toelichten van bronnen.*

Wonen er veel allochtonen in uw gemeente?

Over welke nationaliteiten beschikken de allochtonen?

Welke omvang heeft deze doelgroep?

Hoe is de spreiding in uw gemeente? Zijn de allochtonen woonachtig in bepaalde wijken?

Hoe zou u het fietsgebruik binnen uw gemeente willen omschrijven?

En het fietsgebruik van allochtonen binnen uw gemeente?

Beleid:

Waarom zouden gemeenten en uw gemeente specifiek beleid willen voeren om het fietsgebruik onder allochtonen te stimuleren?

Wanneer gemeente geen specifiek beleid heeft: wat is hier de oorzaak van?

Bent u er van overtuigd dat gemeentelijk beleid gericht op het fietsgebruik van allochtonen het probleem zou kunnen inperken, waardoor het fietsgebruik vergroot wordt?

Wanneer gemeenten wel specifiek beleid voeren:

Wat is het doel dat de gemeente voor ogen heeft wanneer ze beleid willen voeren voor dit vraagstuk?

Wordt er binnen uw gemeente iets gedaan om het fietsgebruik onder allochtonen te stimuleren?

Zo ja, wat zijn die initiatieven en waarom juist deze?

Zo nee, waarom niet?

Welk initiatief is het meest succesvol en welke is minder succesvol?

Wat is de budgettering die beschikbaar wordt gesteld om fietsbeleid te organiseren?

Hoe wordt dit verdeeld over de verschillende posten?

Agendavorming:

Wat verstaat u onder agendavorming?

Hoe zit dit proces van agendavorming er uit bij uw gemeente?

Wie dient het initiatief te nemen om het fietsbeleid gericht op allochtonen op de gemeentelijke beleidsagenda te krijgen?

Wie of welke afdelingen zijn binnen de gemeente verantwoordelijk voor dit vraagstuk? Bij wie wordt het ondergebracht?

Is dit altijd 1 persoon, 1 afdeling, meerdere personen, meerdere afdelingen?

Hoe wordt bepaald wie hier verantwoordelijk voor is?

In beleidsplannen van gemeenten staat vaak dat het fietsbeleid gericht op allochtonen wordt meegenomen in het meerjarenplan, hoe is dit in uw gemeente?

Wat was er 5-10 jaar geleden anders kijkende naar het fietsbeleid (gericht op allochtonen)

Wat is uw visie voor de komende 5-10 jaar?

Theorie:

Kunt u de mate van aandacht beschrijven dat er is voor het probleem?

Weet het probleem de aandacht te wekken waardoor het op de beleidsagenda komt?

Is er een politieke invloed op het probleem (verkiezingen, veranderingen in de machtsverhoudingen, het aantrede van nieuwe politieke gezagshouders etc.) die invloed uitoefenen op het agendavormingsproces?

Zijn er beleidsinstrumenten/ beleidsresultaten aanwezig om het probleem op te lossen?

Is er een entrepreneur die initiatief neemt om fietsbeleid voor allochtonen op de agenda te krijgen?

Wanneer is dit een juist moment om te organiseren?

Wat zijn eventuele barrières die dit vraagstuk niet tot de beleidsagenda laat toetreden?

Bijlage III. Voorbeeld data-analyse transcriptie

Analyse – Kleurencodes

Topic	Subtopics
Probleemeigenschappen	-
Stedenbouwkundige kenmerken	Connectiviteit Infrastructuur Vervoermiddelenkeuze Verkeersveiligheid
Culturele eigenschappen	-
Beleid	Beleidsinitiatieven Fietslessen Promotie Draagvlak
Gemeente	Verantwoordelijkheden Welzijn / Sociale afdelingen Financiële middelen Plannen & Nota's
Politieke invloed	Nationale politiek Provinciale politiek Gemeentelijke politiek
Doelgroepen	Allochtonen Mannen Vrouwen Kinderen Ouderen
Fietsvoordelen	Integratie & Emancipatie Gezondheid Maatschappelijke betrokkenheid Goedkoop vervoermiddel
Entrepreneur	