

Verliefde steden; fietssamenwerking in het post-Beter Benutten tijdperk

Klaartje Arntzen – Rijkswaterstaat – klaartje.arntzen@rws.nl
Rick Lindeman – Rijkswaterstaat – rick.lindeman@rws.nl
Annemiek Tromp – Rijkswaterstaat – annemiek.tromp@rws.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 22 en 23 november 2018, Amersfoort

Samenvatting

Tussen twee steden kan een mooie liefde opbloeien. Maar vaak is het makkelijker om het meisje om de hoek te trouwen. "*Tussen droom en daad staan immers wetten en praktische bezwaren*" (*Willem Elschot*): financieringsmogelijkheden, persoonlijke netwerken en wettelijke kaders.

Ervaringen uit Beter Benutten en de RWS praktijk maken ons bewust van essentiële voorwaarden voor bovenregionale fietssamenwerking: faciliteiten voor ontmoeting, matchmaking, experimenteerruimte, bewustzijn van kansen, mee koppelen met andere belangen, en acteren op de juiste plaats en het juiste moment.

In dit paper bespreken we de casus van het fietspad langs het Amsterdam-Rijnkanaal. Het kanaal ligt in 2 provincies, 1 vervoerregio, 9 gemeenten en 2 waterschappen. Rijkswaterstaat probeert de ontluikende liefde te faciliteren. Een verhaal van ambitie, van ontkenning, van een stel dat voor erkenning vecht.

In de bijbehorende kampvuursessie zoeken we met de deelnemers de antwoorden op de volgende vragen:

- Fietsen gaat over regionale bereikbaarheid. Hoe zorg je dat over de regionale en bestuurlijke grenzen heen kan samenwerken?
- Wat heb je nodig om die samenwerking vorm te geven?
- Wat is de bovenregionale meerwaarde en bij wie komt die baby terecht? Of zijn er meerdere baby's?

1. Inleiding

Dit paper bespreekt opbloeiende liefdes door te kijken naar de ontwikkeling in regionale samenwerking rond de fiets in het afgelopen decennium. We kijken naar de lessen die we in het Programma Beter Benutten en haar opvolger (2011-2017) hebben geleerd.

Vervolgens behandelen we een actuele casus en welke uitdagingen die met zich mee brengt: het fietspad langs het Amsterdam-Rijnkanaal. Het kanaal ligt in 2 provincies, 1 vervoerregio, 9 gemeenten en 2 waterschappen. Rijkswaterstaat probeert de ontluikende liefde te faciliteren. Een verhaal van ambitie, van ontkenning, van een stel dat voor erkenning vecht. Tenslotte inventariseren we de vragen die uit die twee romans oprijzen.

2. Verstandshuwelijk

Meestal start het met niet-rationele verliefdheid die op een later moment bestendig wordt in een partnerschap. Bij de fiets lijkt het omgekeerde het geval. We zijn gestart met een verstandshuwelijk...

1.1 *Fietservaringen Beter Benutten*

Vanwege haar bijdrage aan het terugdringen van regionale congestie op het wegennet speelde de fiets een belangrijke rol binnen het programma Beter Benutten. Een programma waarin Rijk, regio en bedrijfsleven samenwerken om de bereikbaarheid in de drukste regio's over weg, water en spoor te verbeteren. Het doel is het realiseren van spitsmijdingen met als resultaat: minder vertraagde ritten, en een specifieke aanpak zoals cofinanciering (50-50), regionaal opdrachtgeverschap en een focus op gedrag. De talloze Beter Benutten fietsmaatregelen die zijn uitgevoerd, hebben de afgelopen jaren gezorgd voor een forse impuls voor fietsbeleid in Nederland. Het betreft veelal 'vraaggerichte projecten', soms gecombineerd met 'aanbodgerichte maatregelen' zoals infrastructuur, ontbrekende schakels of voorzieningen voor de fiets. Vanuit Beter Benutten wordt naast projectfinanciering ook inhoudelijke uitwisseling en kennisopbouw tussen en vanuit de projecten verzorgd. Het thema Fiets denkt mee bij de projecten en organiseert kruisbestuiving tussen projecten. Hieruit blijken de volgende waardevolle noties voor samenwerking:

- Matchmaking
- Experimenteerruimte en ervaring
- Verschillende insteken en verwachtingen

Regio's aan elkaar koppelen en ervaringen delen is waardevol, maar bovenregionale kennisontwikkeling is bij de fiets niet vanzelfsprekend. Vaak spelen dezelfde issues in verschillende regio's ondanks een andere context. Het grote netwerk binnen Beter Benutten blijkt waardevol om uit te wisselen en handig samen optrekken. Ook de samenwerking tussen overheidslagen en met andere stakeholders is bijzonder. Het vinden van de juiste mensen is nog niet zo makkelijk. We zagen dat er vanuit een Beter Benutten regio vaak meerdere mensen betrokken zijn en/of geen vanzelfsprekend aanspreekpunt is voor 'fiets' algemeen. Ook bij het ministerie is dit het geval; de buitenwacht en regionale partners ervaren het ministerie als een veelkoppig monster. Het helpt om op sommige momenten specifieke thema's met elkaar te bespreken of verder te ontwikkelen met een beperkt aantal mensen voor wie dit relevant is. Ook overzicht is handig om te voorkomen dat je niet opnieuw of los van elkaar het wiel aan

het uitvinden bent. Het ministerie bleek bij uitstek in de positie om als een 'helikopter' op een hoger schaalniveau mensen bij elkaar te brengen en te kijken naar lessons learned.

De experimenteerruimte binnen Beter Benutten bracht voor de fiets geen pure innovatie maar was wel aanjager en versneller van diverse ontwikkelingen, bijvoorbeeld in de markt van fietsstimulering. Er zijn weliswaar niet zozeer hele experimentele projecten uitgevoerd gezien de nadruk op effectiviteit, maar daarin zijn wel nieuwe vormen uitgetoet en gezamenlijk geleerd.

Beter Benutten leidde het tevens tot agendering van bovenregionale (en bovenlokale) issues voor fiets. Denk aan Fietsdata, Fiets-ITS, breder gedragen en geaccepteerde kentallen voor verwachte effecten, fiscale belemmeringen, rol van werkgevers, fiets in de keten (zowel auto als OV).

De insteek van Beter Benutten paste niet altijd direct bij fiets: de sturing op spitsmijdingen sluit niet direct aan bij fiets(stimulering), terwijl fietsprojecten bij uitstek spitsmijdingen kunnen opleveren. Dit is alleen lastiger meetbaar. Ook de soms wat enge focus op overstappers is ingewikkeld wanneer je ook bestaande fietsers wilt waarderen voor hun inzet. Verder is de meerwaarde voor en koppeling met andere werkvelden (leefbaarheid, ruimtegebruik, gezondheid of luchtkwaliteit) met de focus op spitsmijdingen lastiger te maken.

Ook was het vertrekpunt van Rijk en regio's vaak verschillend. Waar het Rijk een andere analyse ten grondslag wilde leggen aan projecten (probleemanalyse, behoeften, gedrag etc.: "waarom ga je dit project doen?"), diende de regio veelal projecten in die ze al wilden uitvoeren. Daarbij zagen ze Beter Benutten geld als versnellingskans. Veel fietsprojecten stonden daardoor relatief los van de probleemanalyse vooraf en de Beter Benutten doelstelling. Onderkenning van elkaars verschillende insteek en betrokkenheid onderling in een vroeg stadium is essentieel voor inhoudelijke meerwaarde.

1.2 Fietskansen vanuit de RWS praktijk

Mede door de komst van de e-bike speelt de fiets een steeds belangrijkere rol in het verbeteren van de lokale én regionale stedelijke bereikbaarheid en leefbaarheid. Ook Rijkswaterstaat brengt de fiets als vervoersmiddel graag onder de aandacht. RWS wil als netwerkbeheerder én uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zorgdragen voor het totale mobiliteitssysteem. Drie actielijnen geven concreet invulling aan de rol die RWS wil gaan spelen op het gebied van de fiets.

Actielijn 1: Eigen netwerk op orde

Door RWS-fietspaden in de toekomst op te nemen in een beheer-en onderhoudssysteem, neemt de kwaliteit en daardoor het gebruik van de fietsvoorzieningen toe. De bekendste routes zijn: de Afsluitdijk, de N65, het Julianakanaal, de Oosterscheldekering en het Amsterdam-Rijnkanaal.

Actielijn 2: Versteving rol als regionale partner

De fiets wordt steeds belangrijker als vervoermiddel op regionale schaal. Samenwerking met de regionale partners is daardoor onontbeerlijk om de bereikbaarheid op peil te

houden. Ook wordt de samenwerking tussen RWS, het ministerie van IenW en de Fietsersbond verder versterkt.

Actielijn 3: Ontwikkeling kennis, modellen en informatie

Investeringen rond het fietsen moeten zorgvuldig worden afgewogen. Hiervoor ontwikkelt RWS de kennis, modellen en informatie op het gebied van de fiets. Met de fiets als nieuw kennisveld geven we vorm aan de rol van RWS als brede uitvoeringsorganisatie.

In het kader van deze ambities, is onlangs ook in kaart gebracht waar meekoppel kansen zitten voor de fiets bij voorgenomen beheer en onderhoud aan Rijkswegen en -vaarwegen. Hieruit kwam naar voren dat van de partners vaak een andere rol verwacht wordt. In de bruidsdans, is soms de een de leider, en soms de volger. Maar elkaars wensen goed kennen, is essentieel.

Een van de concrete fietskansen doet zich langs het Amsterdam-Rijn Kanaal, ook wel genoemd de fietsroute 'van Dom tot Dam'. Deze kwam naar voren vanuit het gezondheidsperspectief en wat RWS daarvoor zou kunnen betekenen. Voor deze route speelt Rijkswaterstaat de rol van Ambtenaar van de burgerlijke stand, om het huwelijk in goede orde te begeleiden.

3. De droom: Van Dom tot Dam langs het Amsterdam-Rijn kanaal

Het Amsterdam-Rijnkanaal is in beheer van Rijkswaterstaat Midden Nederland. Het kanaal ligt in 2 provincies, 1 vervoerregio, 9 gemeenten en 2 waterschappen. Rijkswaterstaat is de enige met areaal langs de hele route. RWS heeft er voor gekozen het kanaal niet op te splitsen en onder de verantwoordelijkheid van één harer regionale diensten onder te brengen: Rijkswaterstaat Midden Nederland.

Zowel gezondheidsaspecten als het feit dat de weg (A2) en het spoor tussen Amsterdam en Utrecht vol zijn, maakten fietsen langs het kanaal een interessant alternatief. Een snelle fietsroute moet de Dom en de Dam met elkaar gaan verbinden. De route moet forensen tussen Utrecht en Amsterdam (of een deel hiervan) verleiden om per fiets naar hun werk te gaan. De totale afstand van circa veertig kilometer is aanzienlijk voor het dagelijkse woon-werkverkeer, maar de route verbindt ook Amsterdam-Zuidoost met de nieuwbouwwijk Leidsche Rijn en loopt bovendien langs Maarssen, Breukelen en Abcoude. Bovendien zijn de fietsen sterk verbeterd en wordt de e-bike steeds vaker gebruikt voor woon-werkverplaatsingen (KIM, 2017), waarmee ook afstanden van 15 kilometer en verder fietsbaar worden. Ook voor recreanten vormt het een interessante route.

Een directe aanleiding vormt onderhoud aan het kanaal waarbij de damwand opnieuw moet worden gezet. Aan deze werkzaamheden zouden andere ingrepen in de openbare ruimte of aan de verharding gekoppeld kunnen worden. In een sessie met de diverse stakeholders in het gebied zijn de mogelijkheden verkent. Dit leidde tot een overzicht van huidige knelpunten in de route voor fietsers, een globaal ontwerp en ideeën voor vier fietsbruggen.

Daarbij is ook de stand bij diverse betrokken organisaties nader in kaart gebracht. Het beheer bij gemeenten is versnipperd. Ook hadden gemeenten onderling over en weer weinig contact over elkaars 'kant van het kanaal'. RWS voelt zich eigenaar van het

geheel, andere partijen veelal alleen van het eigen stukje. Provincie en gemeenten zien zeker de meerwaarde. Mensen willen wel, maar...

Probleem 1:

Samenwerking vraagt inzet van alle partijen, ook van degenen die maar een zijdelings belang hebben. Men is verantwoordelijk voor slechts een klein deel van de route. Niet alle gemeenten hebben geld hiervoor of slechts tot aan eigen gemeentegrens. Tevens betreft het een samenwerking door meerdere overheidslagen heen, waaronder gemeenten, provincies, rijkswaterstaat en prorail. Een proces waar vaak 'The tragedy of the commons' optreedt. De Tour de Force beoogt een platform voor dit soort samenwerking te bieden, hoewel het maar een beperkt mandaat heeft.

Probleem 2:

Er is samenwerking nodig vanuit meerdere verschillende belangen. Substantiële meerwaarde zit voor de verschillende actoren vaak in verschillende werkvelden en opgaven. Denk daarbij naast gezondheid en bereikbaarheid, ook aan leefbaarheid, ruimtegebruik of luchtkwaliteit.

4. Van droom naar daad

Hoe komen we tot bovenregionale fietssamenwerking?

In de bijbehorende kampvuursessie zoeken we met de deelnemers de antwoorden op de volgende vragen:

- Fietsen gaat over regionale bereikbaarheid. Hoe zorg je dat over de regionale en bestuurlijke grenzen heen kan samenwerken?
- Wat heb je nodig om die samenwerking vorm te geven?
- Wat is de bovenregionale meerwaarde en bij wie komt die baby terecht? Of zijn er meerdere baby's?

"Tussen droom en daad staan immers wetten en praktische bezwaren" (Willem Elschot)

Literatuur of Referenties [Opmaakstijl Kop 4: Verdana 10 pt vet, ongenummerd]

Elschot, Willem (1910), *Het Huwelijk*, Verzameld werk
Uitgever: P.N. van Kampen en Zoon N.V., 4e druk, Amsterdam 1960

Harms, Lucas en M. Kansen; *Fietsfeiten*; KIM, Den Haag 2019

Arntzen, Klaartje c.s. (2018) *Leerervaringen BB fiets*

Ministerie van I&W, RWS en Decisio (2017) 'State of the Art MKBA Fiets', Den Haag,

RWS (2017) *Routekaart voor de fiets; een koersnota voor Rijkswaterstaat*

Decisio en RWS (2017), 'Fietsbereikbaarheidsscan RWS Areaal', Amsterdam

XTNT en RWS (2017), *Inventarisatie kansen Amsterdam Rijnkanaal*, Utrecht