

Financiering Fietsopgaven Tour de Force

Verslag van een zoektocht naar innovatieve financieringsvormen - in opdracht van de Financieringsploeg Tour de Force

Eindrapport

**Derck Buitendijk
Arno Geurtsen
Danielle Wuite**

14 september 2016

Financiering Fietsopgaven Tour de Force

Verslag van een zoektocht in opdracht van de Financieringsploeg Tour de Force

Inhoud	Pagina
SAMENVATTING	3
1. Context en vraagstelling	8
1.1 Context en opgave	8
1.2 Vraag aan Berenschot	8
1.3 Opbouw en leeswijzer	9
2. Maatschappelijke opgaven fietsbeleid en -investeringen	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Opgaven voor fietsbeleid	10
2.3 Financiering van fietsopgaven	16
2.4 Belemmeringen en ambities voor financiering van fietsbeleid	21
2.5 Conclusies	23
3. Op zoek naar een oplossing	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Generieke financieringsmogelijkheden	25
3.3 Alternatieve financieringsvormen	26
3.4 Herallocatie van middelen/begrotingswijzigingen	27
4. Conclusies en vervolg	41
4.1 Conclusies	41
4.2 Voorbereiding van een pilot	41
4.3 Aan de slag met pilots	42
4.4 Kansrijke vervolgacties	45

Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording

Bijlage 2: De economische waarde van fietsen

Bijlage 3: Groslijst van financieringsvormen

Bijlage 4: Geraadpleegde personen, deelnemers sessies en gesprekspartners

Bijlage 5: Geraadpleegde documenten

SAMENVATTING

Grote en soms ook nieuwe maatschappelijke opgaven leiden de komende jaren tot een structurele financieringsbehoefte voor het nemen van fietsmaatregelen...

De fiets als vervoerswijze is de laatste jaren (opnieuw) erg succesvol. De groei van fietsgebruik gaat echter sneller dan de aanleg van nieuwe fietsvoorzieningen en de randvoorwaarden die daarvoor nodig zijn (zoals een goede handhaving van gestalde fietsen en het verbeteren van de verkeersveiligheid). Zeker op de lange duur kan de groei van het fietsgebruik daardoor niet geacommodeerd worden. Dat leidt tot overbezetting van fietsvoorzieningen, situaties van verkeersonveiligheid en – op den duur – wellicht ook tot een onderbenutting van het fietspotentieel (bijvoorbeeld in het voor- en natransport voor trein en regionaal OV). Bovendien kunnen achterliggende ambities m.b.t. relevante maatschappelijke opgaven (zoals het bevorderen van de gezondheid en het creëren van aantrekkelijke steden) maar ten dele gerealiseerd worden.

Een groot aantal partijen heeft onder de noemer Tour de Force een agenda (de agenda 2020) opgesteld met als ambitie een impuls te geven aan het stimuleren van het fietsgebruik in relatie tot een aantal maatschappelijke opgaven. Vooralnog wordt realisatie van deze ambitie belemmerd door een tekort aan financiële middelen bij alle betrokken partijen. Er is niet alleen een tekort aan middelen voor de aanleg van nieuwe voorzieningen, uitbreiding van de bestaande capaciteit en het realiseren van flankerende maatregelen, maar tevens aan (reguliere) middelen voor beheer en onderhoud. Ook voor de nabije toekomst staan de reguliere budgetten voor fietsbeleid onder druk. Een aantal tijdelijke Rijksprogramma's (actieplan Fiets, Beter Benutten) biedt nog een aantal jaren aanknopingspunten voor tijdelijke financiering. Maar deze programmafinanciering is tijdelijk en er zijn nog geen indicaties voor nieuwe programma's en aanvullende vormen van (tijdelijke) financiering.

Het onderzoek laat zien dat er de komende jaren/decennia een grote, structurele, financieringsbehoefte is voor het realiseren van de door de Tour de Force benoemde maatschappelijke opgaven en het financieren van concrete fietsmaatregelen.

Deze structurele financieringsbehoefte wordt 'gevoed' door een combinatie van twee factoren:

- Het succes van de fiets als modaliteit en de opkomst van de keten als 'nieuwe' modaliteit. Dit zou beschouwd kunnen worden als het 'sectorale' deel van de opgave (d.w.z. specifiek voor de modaliteit fiets binnen het mobiliteitsbeleid);
- Toenemende ambities vanuit de wens om op nieuwe maatschappelijke opgaven te kunnen inspelen (met name gezondheid en stedelijke leefkwaliteit/milieu);

Er zijn niet alleen opgaven, maar ook kansen...

Er zijn niet alleen financieringsopgaven. Er zijn ook *kansen* om de ambities te koppelen aan het maatschappelijk en economisch rendement van de fiets. Het recente CPB-rapport biedt een goede basis om de maatschappelijke en politieke discussie aan te gaan over de verdeling van publieke investeringen over de verschillende modaliteiten. Koppeling aan maatschappelijke opgaven als

gezondheid biedt mogelijkheden voor een andere manier van kijken naar de benodigde investeringen. De benodigde investeringen zijn dan niet alleen kostenposten maar tevens investeringen met structurele maatschappelijke effecten en een positief maatschappelijk rendement.

De opgave waar de partners in de Tour de Force zich gesteld hebben, is op zoek te gaan naar nieuwe innovatieve financieringsmogelijkheden. Deze kunnen zowel publiek van aard zijn (bijvoorbeeld door nieuwe inkomsten te genereren die aangewend kunnen worden voor de financiering van fietsmaatregelen) als door het aanboren van nieuwe financieringsbronnen. Dit onderzoek moet m.b.t. de financiering aanknopingspunten opleveren voor een op te stellen strategisch document dat dit najaar verschijnt.

Aan Berenschot is gevraagd een inventariserend onderzoek te doen naar de verschillende type opgaven op het gebied van fietsverkeer en de wijze waarop deze kunnen worden gefinancierd en daarbij vijf financieringsvormen uit te werken.

Er zijn veel belemmeringen in de huidige financiering van fietsmaatregelen

Niet alleen teruglopende overheidsbudgetten zijn een belemmering bij het zoeken naar financiering, maar ook de toegenomen 'beleidsconcurrentie' als gevolg van decentralisatie en de ontschotting van budgetten. De fiets moet, in de concurrentie om schaarse overheidsmiddelen, niet alleen de concurrentie aangaan met andere modaliteiten (met name de auto en het openbaar vervoer), maar ook met andere maatschappelijke opgaven. Door de steeds verder gaande decentralisatie van taken beschikken gemeenten, regio's en provincies over een grotere bestedingsruimte. Meer geld voor de fiets is dus allereerst een politieke keuze – en die wordt nog maar al te vaak niet gemaakt. Gemeenten geven aan dat provincies een grotere rol bij het fietsbeleid mogen spelen, net als het Rijk. Een andere belemmering is de ervaren 'bestuurlijke drukte' rondom de verdeling en besteding van financiële middelen t.b.v. lokaal en regionaal fietsbeleid. Er zijn zoveel overheidslagen betrokken bij het fietsbeleid dat de verantwoordelijkheden tussen wal en schip dreigen te belanden. Bovendien is het niet duidelijk welke partij (Rijk, provincie, waterschap of gemeente) aan de lat staat.

Een belemmering van een geheel andere aard is de betrekkelijke onzichtbaarheid van het fietsbeleid in het fysieke domein. Fietsbeleid valt nu traditioneel onder beleidsterreinen als mobiliteit en ruimte, maar is daardoor niet goed zichtbaar en vaak slechts een klein onderdeel van het beleidsprogramma. De meeste gemeenten beschikken niet over een apart fietsprogramma met een gelabeld budget. Gemeenten moeten hierdoor specifiek geld vrijmaken voor fietsprojecten. Bij de organisatie van het beleid is nog veel winst te behalen door het verder ontschotten van beleidsterreinen, zoals mobiliteitsbeleid, gezondheidsbeleid en beleid gericht op sociale participatie.

Alternatieve financieringsvormen komen nog maar mondjesmaat van de grond. Met name de gemeenten geven aan hier sympathiek tegenover te staan, maar dat het hen vaak ontbreekt aan tijd en netwerken om hier concreet invulling aan te geven. Daar komt bij dat potentiële financiers vaak onvoldoende bekend zijn met het thema mobiliteit.

Tenslotte geven gemeenten aan dat het Rijk in hun ogen nog te weinig in de relatief grotere fietsinfrastructuurprojecten investeert, zoals bijvoorbeeld in de aanleg van nieuwe fietsbruggen.

Deze investeringen gaan de begroting van de gemeente te boven, zeker van kleine gemeenten. Er moet door de gemeente lang 'gespaard' worden om dit soort projecten te kunnen financieren. Decentrale overheden geven aan dat het belangrijk is dat het Rijk de fiets opnieuw als kansrijke modaliteit gaat zien. Op dit moment is de ervaring dat het ministerie van IenM nog maar weinig investeert in fietsbeleid, zowel qua capaciteit als qua budget. Er wordt aangegeven dat de vele miljarden die worden geïnvesteerd in het hoofdwegennet voor auto's mede aangewend kunnen worden door het meekoppelen van de fietsopgave. Dit gebeurt nu niet automatisch.

Op alle terreinen van fietsbeleid liggen concrete opgaven...

Het onderzoek laat zien dat er op alle terreinen van fietsbeleid nog een aantal grote opgaven liggen. Het infrastructuurnetwerk moet op een hoger plan gebracht worden, met name in netwerken tussen gemeenten en snelfietsroutes. Op het terrein van de ruimtelijke kwaliteit en verbeteren van gezondheid, milieu en sociale participatie ligt er een nieuwe, grote opgave. De verbinding tussen deze thema en fietsbeleid is nog relatief nieuw en daardoor wordt er ook nog relatief weinig in geïnvesteerd. De maatschappelijke opbrengsten (in termen van gezondheid, leefkwaliteit etc.) kunnen afgewogen tegen de investeringen in fietsmaatregelen. Verdere ontwikkeling en toepassing van het instrument MKBA zou hier inzicht in moeten geven.

Provincies en gemeenten geven aan vooral in te zetten op parkeervoorzieningen voor de fiets, de ontwikkeling van de e-bike en het uitbreiden van het fietsnetwerk, ook voor snelfiets routes en recreatieve routes. Er is een brede ambitie en behoefte bij de decentrale overheden aan uitbreiding van de bestaande fietsnetwerken. Daarmee kan ruimte worden gegeven aan nieuwe ontwikkelingen, zoals snel fietsen, duurzaamheid en innovatie. Het gaat hierbij zowel om vergroting van de kwaliteit van de openbare ruimte (bijvoorbeeld fietsparkeren) als om capaciteit voor doorstroming. Investeringen leiden tevens tot positieve effecten voor de gezondheid, het milieu en de leefbaarheid. Gemeenten geven aan dat er ook netwerkkniveau geïnvesteerd dient te worden, met name in de zogenaamde "ontbrekende schakels". Doorgaande routes naar buurgemeenten moeten ook worden verbeterd. Daardoor ontstaat een compleet netwerk van (recreatieve) verbindingen. Er wordt zo ook een alternatief geboden voor de auto op de drukke wegen. Hier speelt ook de ontwikkeling van de e-bike mee. Door de opkomst van de e-bike kunnen er langere afstanden met de fiets worden afgelegd. Vooral tussen buurgemeenten is dit een handig vervoermiddel. Er worden hiervoor ook speciale snelfietsroutes voor aangelegd waarbij fietsers zo ongehinderd mogelijk van gemeente A naar gemeente B kunnen. Gemeenten geven aan dat hier tevens een rol voor de provincie ligt. Doorgaande routes zijn verbindingen op regionaal niveau en bovendien is er bij een provincie meer capaciteit om dit vraagstuk op te pakken.

Deze opgaven vergen om een gecoördineerde aanpak met een specifiek voor fietsmaatregelen gelabeld budget. Fietsbeleid wordt op regionaal en lokaal niveau gemaakt, maar doordat alle overheidslagen in zekere mate bij ruimtelijk beleid zijn betrokken is van belang dat één partij de trekker wordt en hiermee zorgt voor bestuurlijk commitment. Gelabelde budgetten helpen bij het verkrijgen van inzicht in de omvang middelen die reeds in de fiets worden geïnvesteerd, voor welke opgaven dit gebeurt en zorgt voor continuïteit door middel van structurele budgetten.

.... en voor elke opgave zijn (ook) alternatieve financieringsvormen denkbaar

In een volgende stap in het onderzoek zijn vijf 'oplossingsrichtingen' (alternatieve financieringsvormen) geselecteerd en uitgewerkt. Daarbij is bewust gezocht naar een spreiding over 'typen' oplossingen. Enerzijds is gezocht naar zowel particuliere partijen die niet direct op zoek zijn naar een rendement, als partijen die wel op zoek zijn naar een rendement. Bij de eerste groep staat een bepaald maatschappelijk doel, dan wel een dienst, tegenover de financiële bijdrage. Verder zijn oplossingen onderzocht waarbij er tegen betaling een concrete dienst wordt geleverd en er een bepaald rendement moet worden behaald. Tenslotte is ook naar de mogelijkheden voor fondsvorming gekeken. De alternatieve financieringsmodellen die zijn geselecteerd en uitgewerkt zijn: crowdfunding, gebiedsexploitatie, preventiefonds, OV-concessies en herallocatie van middelen.

Door een koppeling te leggen tussen de opgaven enerzijds en oplossingen anderzijds ontstaat meer inzicht in de potentie van alternatieve financieringsvormen. Zo zijn investeringen in de fietsinfrastructuur goed te koppelen aan gebiedsontwikkeling en financiering in een concessie. In een schema wordt een eerste overzicht geboden van kansrijke (groene blokjes) en niet of minder kansrijke (rode blokjes) koppelingen.

Maatregelen	Alternatieve financieringsvormen				
	Gebiedsexploitatie	Crowdfunding	Preventiefonds	Concessie	Herallocatie
Aanleg, beheer en onderhoud en uitbreiding van fietsinfrastructuur	Green	Green	Green	Red	Green
Uitbreiden fietsfaciliteiten zoals fietsparkeeren	Green	Green	Red	Green	Green
Veiligheidsmaatregelen	Red	Green	Red	Red	Green
Maatregelen stimuleren fietsgebruik	Red	Red	Green	Red	Green
Handhaving (intensivering, weesfietsen en verkeerd stallen)	Red	Green	Red	Red	Green
Voorlichting & educatie	Red	Red	Red	Red	Green

Eerste stap in het nader verkennen van de mogelijkheden is het starten van een aantal concrete pilots

Alternatieve financieringsvormen worden in de huidige praktijk nog nauwelijks toegepast. Als vervolgstap bevelen wij daarom aan om per financieringsvorm een concrete pilot te starten. Daarmee ontstaat meer inzicht in de potentie van de financieringsvorm en kan tegelijkertijd (landelijk toepasbare) kennis en ervaring worden opgedaan. Voorafgaand aan het starten van de pilots dienen een aantal randvoorwaarden in kaart worden gebracht. Zo moet er in kaart worden gebracht wat de spelregels zijn om publieke-private financieringsprojecten op te zetten en dient er een haalbaarheidsanalyse (inclusief inzicht in de risico's) te worden gemaakt met alle betrokken partijen voor het project waar de pilot voor wordt gedraaid.

Het rapport eindigt met vijf concrete voorstellen voor pilots.

Het onderzoek heeft niet alleen een aantal kansrijke alternatieve financieringsvormen opgeleverd. Er zijn tevens een aantal kansrijke vervolgcities naar voren gekomen. Deze kunnen, los van de

pilots, opgepakt worden als onderdeel van het vervolgprogramma van Tour de Force. Een eerste actie is het verder uitzoeken wat een 'faire' allocatie van middelen is gelet op de bijdrage van fiets aan de modal split. Om kosten en baten goed in beeld te brengen is verdere ontwikkeling van de "MKBA-fiets" noodzakelijk. De ontwikkeling van een MKBA-fiets is een separate actie.

1. Context en vraagstelling

1.1 Context en opgave

De fiets als vervoerwijze is de laatste jaren (opnieuw) erg succesvol. Het fietsgebruik groeit sneller dan andere modaliteiten. Steden en regio's spelen hier zo veel mogelijk op in. Zo wordt er fors geïnvesteerd in onder andere fietsenstallingen en snelfietswegen. De groei van fietsgebruik gaat echter sneller dan de aanleg van nieuwe fietsvoorzieningen en de randvoorwaarden die daarvoor nodig zijn (zoals een goede handhaving van gestalde fietsen en het verbeteren van de verkeersveiligheid). Zeker op de lange duur kan de groei van het fietsgebruik daardoor niet geacommodeerd worden. Dat leidt tot overbezetting van fietsvoorzieningen, situaties van verkeersonveiligheid en – op den duur – wellicht ook tot een onderbenutting van het fietspotentieel (bijvoorbeeld in het voor- en natransport voor trein en regionaal OV). Bovendien kunnen achterliggende ambities m.b.t. relevante maatschappelijke opgaven (zoals het bevorderen van de gezondheid en het creëren van aantrekkelijke steden) maar ten dele gerealiseerd worden.

Een groot aantal partijen heeft onder de noemer Tour de Force een agenda (de agenda 2020) opgesteld met als ambitie om een impuls te geven aan het stimuleren van het fietsgebruik. Uit de consultatieronde die het CROW ten behoeve van deze agenda heeft gehouden blijkt dat het tekort aan financiële middelen bij alle betrokken partijen een steeds terugkerend issue is. Er is niet alleen een tekort aan middelen voor de aanleg van nieuwe voorzieningen, uitbreiding van de bestaande capaciteit en het realiseren van flankerende maatregelen, maar tevens aan (reguliere) middelen voor beheer en onderhoud.

Ook voor de nabije toekomst staan de reguliere budgetten voor fietsbeleid onder druk. Een aantal tijdelijke Rijksprogramma's (actieplan Fiets, Beter Benutten) biedt nog een aantal jaren aanknopingspunten voor tijdelijke financiering. Maar deze programmafinanciering is tijdelijk en er zijn nog geen indicaties voor nieuwe programma's en aanvullende vormen van (tijdelijke) financiering.

De opgave waar de partners in de Tour de Force zich gesteld hebben is om op zoek te gaan naar nieuwe innovatieve financieringsmogelijkheden. Deze kunnen zowel publiek van aard zijn (bijvoorbeeld door nieuwe inkomsten te genereren die aangewend kunnen worden voor de financiering van fietsmaatregelen) als door het aanboren van nieuwe financieringsbronnen. Dit onderzoek moet m.b.t. de financiering aanknopingspunten opleveren voor een op te stellen strategisch document dat dit najaar verschijnt.

1.2 Vraag aan Berenschot

U heeft aangegeven dat tijdens de consultatieronde voor de Tour de Force het gebrek aan financiële middelen als een rode draad naar voren is gekomen. Geld speelt een belangrijke rol in het (verder) verbeteren van het fietsklimaat in Nederland. De weinig rooskleurige financiële situatie bij met name gemeenten en het feit dat zij weinig mogelijkheden hebben om aan extra geld te komen maakt het knelpunt alleen maar urgenter. De Financieringsploeg heeft de opdracht om

nieuwe, innovatieve oplossingen te vinden, die duidelijk verder gaan dan de traditionele roep om meer subsidie van het Rijk.

De vraag aan Berenschot luidt om een inventariserend onderzoek te doen naar de verschillende type opgaven op het gebied van fietsverkeer en de wijze waarop deze kunnen worden gefinancierd. U heeft gevraagd om vijf financieringsvormen uit te werken.

1.3 Opbouw en leeswijzer

Dit rapport bestaat uit drie onderdelen: een analyse van de maatschappelijke opgaven en een globale beschrijving van de beschikbare financiële middelen (hoofdstuk 2), een beschrijving van mogelijke oplossingsrichtingen in de vorm van vijf kansrijke financieringsvormen (hoofdstuk 3) en een voorstel voor de agendering en het vervolgproces (hoofdstuk 4). In bijlage 1 wordt een verantwoording gegeven van de aanpak van het onderzoek.

2. Maatschappelijke opgaven fietsbeleid en -investeringen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk onderzoeken we de hypothese dat er relatief weinig geld wordt vrijgemaakt voor de instandhouding en uitbreiding van infrastructuur en voorzieningen voor de fiets, vergeleken met de budgetten voor auto en OV. Deze analyse vindt op hoofdlijnen plaats. Binnen het onderzoek was geen ruimte voor een uitgebreide financiële analyse en er bleek weinig relevant materiaal voorhanden. We plaatsen deze analyse in het perspectief van de bredere discussie over het maatschappelijk rendement van fietsinvesteringen. Ook hierover is nog weinig bekend. We baseren ons op drie recente, vaak geciteerde, rapporten van twee planbureaus (CPB en PBL), een kennisinstituut (KIM) en een onderzoeksbureau (Decisio).

Opbouw

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd.

Eerst beschrijven we de maatschappelijke opgaven zoals die door de Tour de Force zijn geformuleerd en zoals deze gaandeweg het onderzoeksproces verder zijn uitgewerkt. In dit kader gaan we tevens nader in op de maatregelen die reeds door de overheden worden genomen om de geformuleerde maatschappelijke opgaven te realiseren.

Vervolgens gaan in op de beschikbare budgetten van overheden voor de fiets. Tot slot bespreken wij de ambities van overheden (provincies, waterschappen en gemeenten) voor de fiets en de belemmeringen die er zijn om deze te realiseren.

In bijlage 2 is beschreven wat er bekend is over het maatschappelijk rendement van fietsen. Aan de hand van een aantal gedane onderzoeken wordt geschetst welk maatschappelijk rendement fietsen kan opleveren.

2.2 Opgaven voor fietsbeleid

Wij hebben de opgaven benoemd die randvoorwaardelijk zijn om fietsbeleid verder te laten groeien en innoveren. Het zijn de opgaven die ervoor moeten zorgen dat de voorzieningen en omstandigheden voor fietsen worden verbeterd en het fietsgebruik wordt gestimuleerd. Opgaven kunnen dus zowel knelpunten als kansen zijn. We hanteren een indeling met vier hoofdopgaven. Deze hoofdopgaven zijn:

Hoofdopgaven
1. Doorstroming van verkeer
2. Investeren in ruimtelijke kwaliteit
3. Verbeteren veiligheid in het verkeer
4. Betere gezondheid, milieu en sociale participatie

Deze hoofdopgaven omvatten zowel de opgaven m.b.t. de 'hardware', oftewel de fietspaden en de parkeervoorzieningen voor de fiets - dit moet op orde zijn en meebewegen met ontwikkelingen

rondom mobiliteit in Nederland – als de opgaven die kunnen worden aangeduid als ‘software’, oftewel maatregelen gericht op het stimuleren van het gebruik van de fiets en het beïnvloeden van het fietsgedrag.

Voor beleidsvorming wordt steeds vaker van big data gebruik gemaakt. De fiets als vervoermiddel is zelf als het ware de sensor om te kunnen bepalen waar ingrepen nodig zijn, bijvoorbeeld in fietsinfrastructuur of de noodzaak voor fietsenstallingen. Ook is big data leidend voor blackspotbeleid om zo de veiligheid voor de fietser en de verkeersdeelnemers te verbeteren. Overheden investeren meer in monitoring en het vergaren van data over de fiets zoals fietsparkeeronderzoeken om meer te weten komen over de fiets en de verplaatsingen van de fiets. Dit kan vervolgens worden ingezet bij de evaluatie van projecten, nieuwe beleidsvorming of de onderbouwing van investeringen in parkeervoorzieningen.

Wij beschouwen het gebruikmaken van big data niet als aparte maatschappelijke opgave, maar als een “faciliterend” thema, d.w.z. een thema dat kan bijdragen aan het realiseren van achterliggende maatschappelijke opgaven

Aan de hand van deze hoofdopgaven hebben wij de maatregelen voor fietsbeleid in jaarplannen en begrotingen van overheden bekeken. Deze maatregelen zijn onderdeel van reeds bestaand beleid van provincies, waterschappen en gemeenten. Dit is geen uitputtend overzicht, maar geeft een indruk van de maatregelen die er worden genomen. De mate waarin de maatregelen worden toegepast, verschilt wel per provincie en gemeente. We hebben per opgave daarom een korte beschrijving gegeven hoe er invulling wordt gegeven aan deze maatregelen. Deze beschrijving is gebaseerd op de gesprekken die wij met vertegenwoordigers van decentrale overheden hebben gevoerd.

2.2.1 Doorstroming van verkeer

Om verkeer goed te kunnen laten doorstromen, is voldoende, passende en kwalitatieve goede fietsinfrastructuur nodig. Met fietsinfrastructuur worden de fietspaden bedoeld. Enerzijds moet er worden gewerkt aan de aanleg of uitbreiding van de fietspaden en anderzijds is er geld nodig voor beheer en onderhoud. Daarnaast zijn de verkeersregelininstallaties een belangrijke factor voor het creëren van een goede doorstroming.

Maatregelen
<i>Aanleg, beheer en onderhoud van de fietsinfrastructuur en -netwerken</i> Aanleg, beheren en onderhouden van reeds aangelegde fietsinfrastructuur en -netwerken.
<i>Het verbeteren en uitbreiden van de fietsinfrastructuur en -netwerken.</i> Zoals doorstroming bij stoplichten, creëren van woonerven en scheiden motorverkeer van fietsers, aanleg van vrij liggende fietspaden binnen de bebouwde kom en buiten de bebouwde kom, aanleg parallelwegen binnen de bebouwde kom en buiten de bebouwde kom, aanleg fietssnelwegen, herinrichten van wegvakken en kruispunten en kruispunten ombouwen tot rotondes binnen de bebouwde kom en buiten de bebouwde kom. Het herinrichten van fietspaden is een belangrijke opgave, om zowel de extra mensen, extra soorten fietsen, als ouderen een plek te geven. Nu is fietsinfrastructuur nog veel verweven met de overige infra. Ook fietsinfrastructuur voor de e-bike is een ontwikkeling.

Een knelpunt bij de opgave fietsinfrastructuur is ruimte. Gemeenten geven aan dat zij regelmatig tegen ruimtegebrek aan lopen. Er moet namelijk wel de ruimte zijn om fietspaden aan te leggen, uit te breiden of aan te passen. Ook het gebrek aan ruimte voor fietsparkeren wordt een steeds groter probleem.

In steden met een historische binnenstad is dit knelpunt evident een gevolg van de bestaande inrichting van de stad. Maar ook gemeenten die geen historische binnenstad hebben geven aan tegen de grenzen van de beschikbare ruimte aan te lopen. Wegen en fietspaden zijn oorspronkelijk niet zodanig aangelegd dat zij al waren berekend op de huidige groei van het fietsgebruik. Deze opgave kan daarom in zekere zin worden vergeleken met de opgave als gevolg van de opkomst van de auto en het effect daarvan op het ruimtegebruik in de jaren '60 en '70. Al met al is er vaak een schaalsprong nodig in de ruimtelijke inrichting. Dit kost geld en dat is niet altijd aanwezig of de keuze voor een schaalsprong wordt binnen het college en de raad niet gemaakt.

Gemeenten geven aan dat er meerdere zaken komen kijken bij de aanleg van fietspaden. Het is niet alleen de verharding die moet worden aangelegd, zoals asfalt, beton of tegels, maar er dienen ook bomen te worden weggehaald, kabels uit de grond te worden gehaald en verplaatst en het fietspad moet passen in het verkeersknooppunt. Hierdoor moeten ook regelmatig autowegen, parkeervoorzieningen en trottoirs worden aangepast wanneer een fietspad wordt verlegd. Vaak wordt daarom getracht werk met werk te maken door de aanpak van infraprojecten en gebiedsontwikkeling te combineren en zo efficiencywinst te kunnen realiseren. Gemeenten met recente stedelijke uitbreidingen geven aan voor deze gebieden minder problemen te hebben, omdat bij de ontwikkeling van het gebied meer rekening is gehouden met ruimte voor de fiets en voorzieningen voor de fiets bij bushaltes en stations.

Buiten de bebouwde kom zijn ook meerdere recreatieve fietsroutes routes. Door gesprekspartners wordt aangegeven dat de recreatieve routes los van de reguliere fietsopgaven staan. De financiering is afkomstig uit budgetten voor recreatie. Omdat deze routes vaak beheergrenzen overschrijden, wordt op dit terrein samengewerkt tussen gemeenten, provincies en waterschappen. Waterschappen hebben meerdere wegen buiten de gemeentegrenzen in hun beheer. Door bijvoorbeeld verbreding van de weg is uitbreiding van de recreatieve routes mogelijk.

Vraagstukken als leefbaarheid en economisch vestigingsklimaat worden door gemeenten ook meegenomen bij de herinrichting van de infrastructuur. Er kan bijvoorbeeld een éénrichtingsverkeerweg worden aangelegd voor de auto waardoor er meer ruimte is voor fietsers en voetgangers en voor bewoners het woonklimaat wordt verbeterd. Door koppeling van fietsmaatregelen aan achterliggende doelen m.b.t. leefbaarheid en vestigingsklimaat wordt de beleidsmatige opgave vergroot. Gemeenten zien dit als een kans, omdat door meekoppelende belangen synergievoordelen kunnen worden behaald. Vergroting van de opgave maakt de uitvoering echter ook complexer. Er zijn immers meer partijen bij betrokken en tevens dienen er verbindingen tussen budgetten en financierders te worden gelegd.

2.2.2 Investeren in ruimtelijke kwaliteit

Om meer mensen te kunnen laten fietsen zijn er ook meer parkeervoorzieningen voor de fiets nodig. In veel gemeenten is er een groot gebrek aan parkeerplaatsen voor de fiets, vooral bij de stations

en op centrale plekken (winkelgebieden bijvoorbeeld). Teveel en verkeerd gestalde fietsen leiden tot verloederding van de openbare ruimte en zijn een doorn in het oog voor bezoekers van de stad en gebruikers van de openbare ruimte.

Maatregelen
<p><i>Het uitbreiden van fietsfaciliteiten zoals fietsparkeren</i></p> <p>Fietsenstallingen worden vaak als de speerpunten gezien van fietsbeleid. Gemeenten hebben de ambitie op meerdere goed gelegen plekken in de stad fietsenstallingen te bouwen en/of laten beheren. In ambitieuze gemeenten krijgen gebruikers ook een pas en zijn er meerdere faciliteiten tot hun beschikking, zoals bakfietsen die kunnen worden gehuurd en het creëren van verschoonruimtes.</p>
<p><i>De aanpak van weesfietsen</i></p> <p>Dit is zowel in centrum/station als in woongebieden aan de orde. Uit onderzoek blijkt dat de meerderheid van weesfietsen in woonwijken wordt achtergelaten. De volgende maatregelen helpen om preventief te zorgen dat de fiets niet blijft staan; als de fiets naar een goed doel gaat (84%), ze een vergoeding zouden ontvangen voor het inleveren (76%), de fiets thuis wordt opgehaald door de gemeente (74%) of ze meer informatie zouden hebben over waar ze de fiets kunnen inleveren (68%)</p>
<p><i>De aanpak van verkeerd gestalde fietsen</i></p> <p>Dit zijn fietsen die buiten de fietsparkeervoorzieningen of fietsenstallingen staan. Het doel hiervan is om de hinder van gestalde fietsen voor de reizigers zoveel mogelijk te beperken en de toegankelijkheid voor de nood- en hulpdiensten te waarborgen.</p>

Gemeenten en provincies zetten meer in op het uitbreiden van fietsparkeren, zowel bij stations, het centrum als in woonwijken. Hiermee wordt de ruimtelijke kwaliteit verbeterd. Ook zetten grote steden steeds meer in op aankleding van de parkeerfaciliteiten voor de fiets. De fietsvoorzieningen in het stationsgebied worden door gemeenten vaak gezamenlijk met ProRail en NS opgepakt. Gemeenten leveren vaak een structurele financiële bijdrage aan het beheer van deze fietsenstallingen. Dit zorgt voor minder weesfietsen, minder handhavingskosten en minder gevaarlijke situaties. Toezicht op de stations wordt in meerdere gevallen gedaan door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Voor fietsenstallingen op bedrijventerreinen wordt vaak met bedrijven samengewerkt als onderdeel van de kwaliteit van de openbare ruimte van het gebied. Daarnaast zijn fietsenstallingen bij het openbaar vervoer, zoals bushaltes van belang. Zowel gemeenten als waterschappen werken aan deze voorzieningen.

2.2.3 Verbeteren veiligheid in het verkeer

Fietsers zijn kwetsbaar in het verkeer. Veiligheid in het verkeer wordt vaak integraal opgepakt. Het totale verkeer wordt meegenomen bij de beleidsvorming, dus zowel de auto, de fietser, de voetganger als de bus. Het verbeteren van de doorstroming en de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting dragen hier aan bij. Er is veel aandacht voor de aanpassing van de infrastructuur.

Maatregelen
<p><i>Algemene veiligheidsmaatregelen</i></p> <p>Zoals de veiligheid van de fiets verscherpt opnemen in regelgeving. De overheid kan beleid maken via voorschriften in wet- en regelgeving. Dit instrument wordt gekarakteriseerd door het geformaliseerd opleggen van standaarden en normen door de overheid. Daarnaast het blackspotbeleid waarbij ongevallenconcentraties leidend zijn voor beleid om veiligheid aan te pakken en te vergroten op deze plekken. Of projecten om veiligheid te verbeteren in de buurt, zoals een betere oversteekplaats bij een school. Tenslotte maatregelen voor sociale veiligheid, zoals het zorgen van goede verlichting van fietspaden voor fietsers, zodat zij veilig kunnen fietsen.</p>
<p><i>Handhaving in het verkeer</i></p> <p>Uit onderzoek van SWOV blijkt dat (zichtbare) handhaving op bijvoorbeeld snelheid, rood licht en alcohol leidt tot minder verkeersdoden en dus indirect ook tot minder fietsers die in het verkeer overlijden.</p>
<p><i>Voorlichting & educatie</i></p> <p>Voorlichting en educatie ten behoeve van veilig verkeer voor fietsers, verkeerseducatie op scholen, voorlichting over e-bike aan senioren, gedragscampagnes (zoals geen alcohol in het verkeer), snelheid, verlichting aan in verband met veiligheid en attenderen op schoolgaande kinderen (we gaan weer naar school).</p>

Er worden concrete veranderingen doorgevoerd in de verkeersregels, zoals nieuwe wet- en regelgeving voor de e-bike. Door de opkomst van de e-bike ontstaan er grotere snelheidsverschillen op de fietspaden. Dit is een groter risico voor veiligheid en is nog niet in wet- en regelgeving ondervangen.

Een andere aanpak is het zogenaamde 'blackspot'-beleid. Op plekken waar relatief veel ongelukken gebeuren, worden maatregelen genomen om dit terug te brengen. Daarnaast geeft een gemeente aan ook klachten mee te nemen in de bepaling van de prioriteiten. Wanneer er relatief veel klachten zijn over bepaalde plekken worden deze ook meegenomen, naast het aantal ongevallen. Ook hierbij wordt aangegeven dat dit niet specifiek voor de fiets geldt, maar voor het gehele verkeer. Het vergroten van de veiligheid zit vooral in aanpassingen in de infrastructuur en onderhoud van de infrastructuur om fietsen veiliger te maken.

Er vindt handhaving door de overheid op de naleving van de verkeersregels, zoals controle op alcohol gebruik in het verkeer, rood licht en snelheid

Tot slot geeft de overheid voorlichting en educatie om deelnemers aan het verkeer bewuster te laten worden van gevaren en hiermee een gedragsverandering te bewerkstelligen. Dit is vooral gericht op ouderen en op kinderen. Ouderen en kinderen zijn een kwetsbare groep in het verkeer. Daarnaast zijn campagnes om alle verkeersdeelnemers te wijzen op bijvoorbeeld de effecten van alcohol in het verkeer ("wie is de Bob?") en onveilig gedrag zoals te hard rijden.

2.2.4 Betere gezondheid, milieu en sociale participatie

Een goede doorstroming, ruimtelijke kwaliteit en veiligheid zijn weer vereisten om fietsgebruik ook verder te stimuleren. Fietsgebruik draagt bij aan maatschappelijke opgaven, zoals een betere gezondheid, een beter milieu en leefklimaat en meer sociale participatie. Op deze baten gaan we nader in bij paragraaf 2.3. Er is hier nog meer winst te behalen door fietsgebruik verder te stimuleren en een alternatief te laten zijn voor de auto en het OV of het onderdeel te laten zijn van de gehele mobiliteitsketen.

Fietsen draagt ook bij aan belangrijke maatschappelijke opgaven als het bevorderen van de gezondheid. Specifiek gaat het dan om verhoging van de vitaliteit van ouderen en het stimuleren van beweging bij kinderen. Een betere gezondheid zorgt voor vitalere mensen wat leidt tot minder kosten in de gezondheidszorg. Tegen de achtergrond dat Nederland vergrijsd en de kosten voor met name zorgverzekeraars en gemeenten oplopen, is het een maatschappelijke opgave om aan preventie te doen binnen de gezondheidszorg.

Daarnaast verhoogt fietsen de arbeidsparticipatie. Tevens draagt het bij aan de aanpak van achterstandswijken. De fiets is een relatief goedkoop alternatief is voor mensen met een kleine portemonnee. Voor hen is het OV en de auto te duur en zij hebben aan de fiets een laagdrempelig middel om mee te kunnen doen in de maatschappij. Ook zorgt fietsen voor minder CO₂-uitstoot. Dit draagt bij aan een beter milieu.

Al met al draagt het stimuleren van fietsgebruik bij aan bredere maatschappelijke opgaven.

Maatregelen
<p><i>Beloning of verzwaring van lasten</i></p> <p>Belonen blijkt ook goed te werken als prikkel om het gedrag van mensen te veranderen. Zoals door middel van regelingen voor het belonen van fietskilometers, de aanschafregeling elektrische fiets en de stimuleringsregeling voor het tijdelijk (gratis) gebruik van de elektrische fiets. Ook worden er beloningen uitgelooft door overheden voor mensen die een fiets inleveren, zoals een vouwfiets of een fietsbon.</p> <p>Ook het tegendeel kan stimuleren de fiets te nemen, bijvoorbeeld door het aanscherpen van parkeerbeleid en hogere parkeertarieven ten gunste van de fiets.</p>
<p><i>OV- en of leenfiets</i></p> <p>Zorgen voor de beschikbaarheid van de leenfiets of de OV-fiets in samenwerking met bijvoorbeeld de NS.</p>
<p><i>Co-creatie</i></p> <p>Fietsbeleid is één van de pijlers van een gemeentelijk verkeer- en vervoerbeleid. Gemeenten kunnen bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties betrekken middels co-creatie. Zo wordt er gewerkt aan breed gedragen fietsbeleid waardoor mensen ook gestimuleerd worden te gaan fietsen en fietsen als alternatief te zien voor de auto.</p>

Door middel van mobiliteitsmanagement worden mobiliteitskeuzes van werkgevers en werknemers beïnvloedt. Specifiek gaat het om het stimuleren van het gebruik van alternatieven voor de individuele auto, zoals carpoolen, deels of volledig gebruik van openbaar vervoer, thuiswerken, telewerk en fietsen. Autogebruik wordt ontmoedigd met bijvoorbeeld het aanscherpen van het

parkeerbeleid ten gunste van de fiets, aanpassen van regelingen voor de leaseauto of het aantrekkelijker maken van de verhuisregeling. Ook het stimuleren van deelfietsen, zoals de OV-fiets of leenfietsen van de gemeente, vallen hier onder. Hierdoor is men eerder geneigd een fiets te pakken voor het vervoer binnen de gemeente in plaats van de auto. Een andere maatregel om fietsgebruik te stimuleren is het ontwikkelen van voordelige regelingen om een fiets aan te schaffen. Fietsgebruik kan worden gestimuleerd via de Werkkostenregeling (WKR), een belastingvrije fietskilometervergoeding gekoppeld aan een renteloze lening voor de werknemer om een fiets aan te schaffen.

Fietsgebruik kan daarnaast mede worden gestimuleerd door leenfietsen of OV fietsen. Hiermee wordt fietsen een meer vanzelfsprekend deel van de OV-keten. Leenfietsen komen nog niet echt van de grond in veel gemeenten. In sommige steden worden proeven gedaan met leenfietsen, vaak als onderdeel van een samenwerkingsverband met bedrijven. Van de OV-fiets wordt fors gebruik gemaakt.

Gemeenten geven aan te kijken hoe het gedrag van mensen kan worden beïnvloed uit het oogpunt van het stimuleren van fietsgebruik. Tot een bepaalde afstand (circa 8 km) zouden mensen het acceptabel vinden om te fietsen. Voor afstanden in de regio van meer dan 8 km kan het gebruik van de e-bike als vervoermiddel worden gestimuleerd.

In alle interviews wordt aangegeven dat men waarde hecht aan co-creatie en het samen met bewoners en bedrijven beleid maken. Bewoners worden via bijeenkomsten betrokken om voor het fietsbeleid, bijvoorbeeld bij de aanleg van fietspaden, input te geven.

2.3 Financiering van fietsopgaven Inleiding

De probleemstelling geeft aan dat er te weinig geld beschikbaar is c.q. wordt vrijgemaakt voor fietsen, zeker als dit in verhouding wordt bekeken met het budget voor de auto en het OV. Voor financiering van fietsbeleid wordt er nog met name naar de overheid gekeken. Dit is ook te verklaren doordat veel opgaven, zoals een goede infrastructuur en het verbeteren van de verkeersveiligheid, als verantwoordelijkheid van de overheid worden gezien.

Er zijn veel meer partijen betrokken bij fietsbeleid; bedrijven, samenwerkingsverbanden (zoals Stichting Landelijk Fietsplatform en maatschappelijke organisaties zoals CROW), Veilig Verkeer Nederland, de Fietsersbond en de ANWB. Doordat de primaire financier van de auto, OV en fietsen de overheid is, is de financiering voor fietsbeleid en de bijbehorende maatregelen bekeken vanuit hun beleidsstukken en begrotingen.

Fietsbeleid is nu (vooral) een verantwoordelijkheid van de decentrale overheden; provincies en gemeenten en in een beperktere rol de waterschappen als wegbeheerder. Budgetten voor de fiets zijn vaak onderdeel zijn van grotere budgetten voor mobiliteit en infrastructuur is het lastig te achterhalen hoe groot het precieze aandeel is.

2.3.2 Eerdere cijfers over financiering van fietsbeleid

In het najaar 2009 werd in de Tweede Kamer gevraagd aan het toenmalige ministerie van Verkeer & Waterstaat (nu IenM) wat de decentrale overheden uitgeven aan fietsbeleid. In de eerste helft van

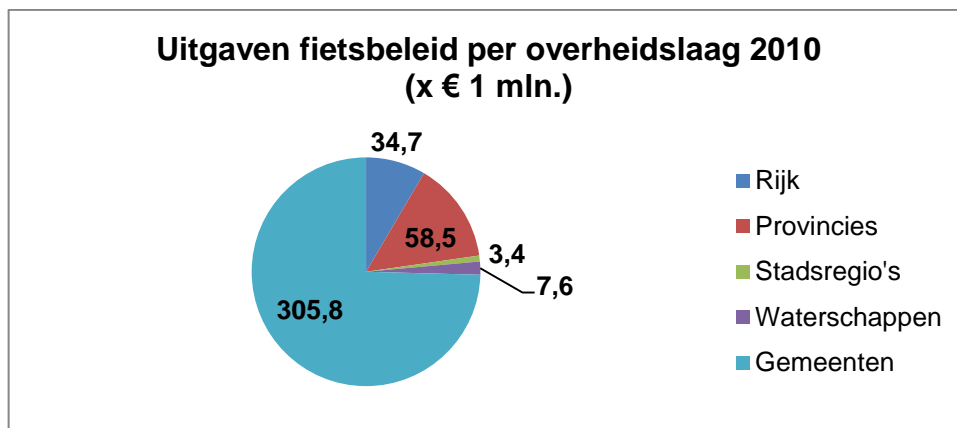
2010 heeft adviesbureau Ligtermoet & partners, gevolgd door deze vraag, een onderzoek uitgevoerd naar de financiering van fietsbeleid bij de overheid.

Bij de cijfers die Ligtermoet & partners presenteerde, moet worden aangetekend dat de stadsregio's (de Wgr-plus regio's) inmiddels (per 1 januari 2015) zijn opgeheven. De budgetten van deze regio's zijn sindsdien naar de provincies en de twee metropoolregio's overgeheveld.

Het onderzoek uit 2010 geeft een referentiepunt voor hoe de verhoudingen qua financiering liggen. Wij geven vervolgens een analyse van de financiering anno 2016 van fietsbeleid.

Het is belangrijk om te vermelden dat de uitgaven toebedeeld zijn aan de uitvoerende partij, dus daar waar het geld daadwerkelijk wordt besteed. Hierdoor zijn subsidies van de Rijksoverheid die worden besteed door provincie of gemeente meegeteld bij deze decentrale overheden.

Uit het onderzoek uit 2010 blijkt dat in totaal € 410 mln. wordt besteed aan fietsbeleid door het Rijk en de decentrale overheden. Gemeenten geven het meeste geld uit aan fietsbeleid, namelijk € 305,8 mln. Daarna volgen de provincies met € 58,5 mln. Het Rijk geeft € 34,7 mln. aan directe uitgaven uit. Waterschappen geven als wegbeheerders € 7,6 mln. aan fietsbeleid uit en stadsregio's besteden € 3,4 mln.

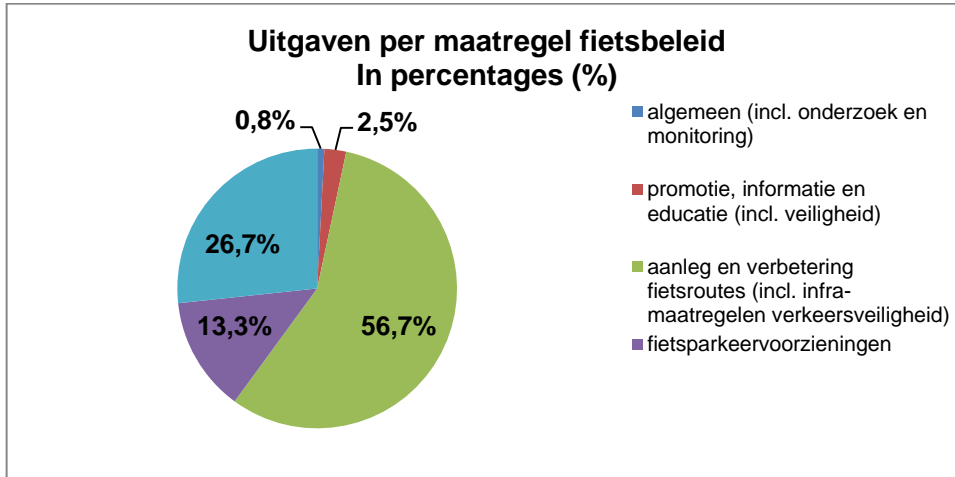


Figuur 1. Uitgaven fietsbeleid per overheidslaag 2010¹

Als er wordt gekeken naar de bestedingen verdeeld over opgaven en maatregelen is zichtbaar dat de grootste uitgaven naar infrastructuurmaatregelen gaan, namelijk 56,7% van € 410 mln. Vervolgens gaat het meeste geld naar beheer van deze infrastructuur voor de fiets (26,7% van € 410 mln.). De maatregelen voor onderzoek, monitoring, educatie en voorlichting zijn de sluitposten met 2,5% en 0,8% van de totale fietsuitgaven. Hierbij moet worden aangetekend dat deze indeling

¹ Ligtermoet & Partners. (2010). Overheidsuitgaven aan fietsverkeer Inventarisatie van hoogte en verdeling van budgetten van fietsbeleid. Gouda.

op bepaalde punten afwijkt van de door ons ingedeelde indeling van opgaven en maatregelen van fietsbeleid.



Figuur 2. Uitgaven fietsbeleid per maatregel 2010²

2.3.3 Financieringsstromen Rijk voor de fiets

De Tweede Kamer dringt aan op het oppakken van de regierol door het Rijk. Mede daarom is ook het amendement Hoogland ingediend door de Tweede Kamer om geld vrij te maken in het Infrastructuurfonds voor fietsbeleid. Deze motie is ontraden door de minister van Infrastructuur & Milieu (IenM).

Fietsbeleid komt op Rijksniveau wel als een aspect van ander (mobiliteits)beleid terug. Bij IenM komt de fiets terug in infrastructuurprojecten, in verkeer- en veiligheidsbeleid en bij het spoor (in verband met voorzieningen bij stations voor fietsen). Rijkswaterstaat en ProRail zijn als uitvoerende instanties ook betrokken bij de uitvoering van dit beleid

Er zijn verder twee programma's die IenM samen met de decentrale overheden uitvoert op het gebied van mobiliteit. Fietsen maakt hier onderdeel van uit. Het gaat om het programma Beter Benutten (een programma gericht op het gebruik van alternatieven voor de auto en gedragsverandering) en de Brede doeluitkering verkeer en vervoer (BDU).

IenM Artikel 14 Netwerk en veiligheid

- *Beter Benutten*: Rijk, regio en bedrijfsleven nemen in dit programma samen innovatieve maatregelen om de bereikbaarheid in de drukste regio's te verbeteren. Het betreft de regio's Amsterdam, Arnhem-Nijmegen, Brabant, Haaglanden, Leeuwarden, Groningen-Assen,

² Ligtermoet & Partners. (2010). Overheidsuitgaven aan fietsverkeer Inventarisatie van hoogte en verdeling van budgetten van fietsbeleid. Gouda.

Maastricht, Midden Nederland, Rotterdam, Stedendriehoek (Deventer, Zutphen, Apeldoorn), Twente en Zwolle-Kampen. Het programma bestaat sinds 2011 met een pakket van ruim 350 praktische, meetbare maatregelen. De opdrachten voor Beter Benutten op artikel 14 betreffen kosten op het gebied van diverse onderzoeken, communicatie, monitoring en evaluatie, gedrag- en vraagbeïnvloeding, fietsbeleid en Intelligente Transport Systemen.

- *Subsidies:* Dit gaat om subsidies ter verbetering van de verkeersveiligheid voor fietsers en subsidies aan de Fietsersbond en de Dutch Cycling Embassy. Om een goede belangenbehartiging voor fietsers mogelijk te maken, krijgt de Fietsersbond van het ministerie een jaarlijkse subsidie van € 574.000. IenM steunt het werk van de Dutch Cycling Embassy. Onlangs is er een subsidiebijdrage van € 200.000 per jaar toegezegd voor een periode van drie jaar.
- *Amendement Hoogland:* De Fietsersbond heeft recent een ambitieuze agenda op dit terrein gepresenteerd, genaamd “Fietsfilevrij - bereikbaarheid door snelle fietsroutes”. Door de uitvoering van deze plannen worden met fietssnelpaden knooppunten verbonden en ontstaan netwerken van regionale snelfietsroutes. Dit amendement maakt € 18,5 mln. vrij voor de aanleg van een aantal van deze fietspaden. Deze gaan qua tijdshorizon verder dan het programma Beter Benutten waarbinnen nu al snelfietsroutes worden ondersteund. Wat de indieners betreft worden deze middelen door cofinanciering van provincies en gemeenten minimaal verdubbeld.

IenM artikel 25 Brede doeluitkering verkeer en vervoer (BDU)

- De BDU maakt het mogelijk dat er in de gebieden waar de vervoerregio's actief zijn maatwerkoplossingen kunnen worden geboden voor verkeers- en vervoervraagstukken. Met ingang van 2016 worden de voor de provincies bestemde BDU-middelen (circa € 1 mld.) toegevoegd aan het Provinciefonds. De overheveling naar het Provinciefonds vloeit voort uit de Wet afschaffing plusregio's die op 1 januari 2015 in werking is getreden. De BDU-middelen van de voormalige plusregio's Bestuur Regio Utrecht, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, Stadsregio Arnhem-Nijmegen en Regio Twente worden nu aan het Provinciefonds toegevoegd ten gunste van de betreffende provincie. De middelen voor de Stadsregio Amsterdam en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag blijven verstrekt worden als brede doeluitkering vanaf de begroting van IenM (circa € 850 mln.). Voor de uitvoering van projecten wordt in principe 50% subsidie verleend. Dat geldt voor alle vervoersvormen (fiets, auto en OV). Regio's maken ook zelf maatregelenpakketten waar het geld van de BDU aan wordt besteed. Zo heeft Midden-Nederland het maatregelenpakket VERDER; dit pakket heeft als doel het aantrekkelijker maken van alternatieve vervoersmiddelen. De samenwerkende overheden in Midden Nederland hebben daarvoor een maatregelenpakket met ruim 100 maatregelen vastgesteld.

Infrastructuurfonds artikel 12

- Er is ook budget beschikbaar in het Infrastructuurfonds voor het programma Beter benutten. In het lopende programma hebben 49 maatregelen betrekking op de fiets, in totaal wordt aan deze projecten € 137 mln. uitgegeven, waarbij een kostenverdeling van 50% rijk en 50% regio wordt gehanteerd. Gezien de eerste positieve resultaten is in 2014 besloten het programma voort te zetten. Het ministerie en de regio's hebben daarom aanvullend circa € 600 mln. in de periode

2014 tot en met 2017 geïnvesteerd, waaronder ook voor maatregelen voor de fiets.

De komende jaren ligt de nadruk in het programma Beter Benutten vooral op maatregelen die reizigers in staat stellen op een slimme manier snel op de plek van bestemming te komen.

- Via ProRail wordt gewerkt aan uitbreiding van het aantal fietsparkeerplaatsen bij stations. Dit gebeurt op basis van cofinanciering regio-Rijk (50%-50%), Voor de periode 2012-2020 heeft het Rijk € 221 mln. beschikbaar gesteld. Deze bijdrage loopt tevens via het Infrastructuurfonds.

Het ministerie van Economische Zaken (EZ) zit in een regierol voor de routenetwerken voor wandelen en fietsen, maar ook hier is het budget een decentrale verantwoordelijkheid, namelijk van de provincies. Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) waar routenetwerken onderdeel van uitmaakte, is gedecentraliseerd in 2012. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) besteedt budget aan het stimuleren van de gezondheid waaronder meer gebruik van de fiets.

2.3.4 Bijdrage decentrale overheden

Doordat middelen naar het provinciefonds of gemeentefonds worden overgeheveld als algemene uitkering kunnen provincies en gemeenten ook besluiten deze middelen in te zetten voor andere doelen dan verkeer en vervoer of recreatie. Deze middelen zijn niet gelabeld. Provincies en gemeenten hebben de vrijheid de middelen naar eigen inzicht te besteden. Dat sluit aan bij het gegeven dat provincies en gemeenten verantwoordelijk zijn voor het ruimtelijk beleid. De beleidsvrijheid heeft als handicap dat fietsbeleid het kan verliezen van andere prioriteiten.

De middelen van de provincie en de gemeente waaruit beleid rondom fietsen wordt gefinancierd, zijn daarom ook niet specifiek uit begrotingen te herleiden. Er is te zien dat fietsbeleid terug komt in de begrotingen bij verscheidene beleidsterreinen zoals recreatie & routenetwerken, vitaal platteland, mobiliteit, wegen en regionale economie. Het zijn veel verschillende programma's, visies, kaders en actieplannen waar fietsen onderdeel van uit maakt, maar er is in weinig gevallen bij provincies en gemeenten gelabeld budget specifiek voor de fiets op de begroting. Hierdoor zijn de financiën meer versnipperd en is het lastig grip te krijgen op welke budgetten beschikbaar zijn voor fietsbeleid.

Daardoor lijkt op decentraal niveau het fietsbeleid vanuit verschillende perspectieven te worden opgepakt. De provincie Overijssel, gemeente Den Haag en de gemeente Utrecht hebben bijvoorbeeld wel een fietsprogramma waarbij alle doelen samen komen, maar de budgetten staan apart vermeld bij de verschillende beleidsterreinen op de begroting. Dit geldt ook voor de provincie Friesland waar de fiets wel onderdeel is van het uitvoeringsprogramma verkeer en vervoer, maar de budgetten onderdeel zijn van de reguliere begroting. Fietsbudgetten zijn hierdoor 'verstopt'. Dit beeld wordt ook bevestigd in de gesprekken met provincie en gemeenten.

Ook de gemeente Utrecht geeft, in het kader van de Utrechtse inschrijving voor Fietsstad 2016, aan dat veel investeringen in de fiets onderdeel zijn van grote investeringen als gevolg van een gebiedsontwikkeling. In meerdere gevallen kunnen de investeringen meeliften op de aanpassing van infrastructuur ten behoeve van OV of auto. De gemeente Utrecht geeft aan dat het niet mogelijk is de totale fietsinvesteringen ten opzichte van het totale budget voor verkeer te berekenen, maar dat duidelijk is dat de grote OV- en autoprojecten meer investeringen vergen dan de fietsprojecten.

Naast provincies en gemeenten financieren waterschappen deels de fietsinfrastructuur en bijbehorende voorzieningen voor de wegen die in hun gebied liggen. Provincies hebben vooral een coördinerende rol en vormen hun beleid middels subsidies. Gemeenten ontvangen subsidies en doen aanvulling vanuit eigen middelen. Bij deze subsidies is bijna altijd sprake van cofinanciering. De gemeente of een waterschap moet altijd eigen budget inleggen naast de subsidie van de provincie.

Door handhaving zouden de inkomsten van boetes voor fietsbeleid kunnen worden ingezet. Maar de inkomsten van boetes gaan bij de huidige wet- en regelgeving grotendeels naar het Rijk. De ambtenaren die handhaven worden wel door de gemeente betaald. De gemeente heeft op een andere manier baat bij het handhaven. Zo leidt inzet een weesfietsenaanpak tot verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte.

2.4 Belemmeringen en ambities voor financiering van fietsbeleid

Het Rijk bepaalt nog steeds voor een belangrijk deel de publieke geldstromen voor fietsen. De provincies en gemeenten hebben decentraal keuzevrijheid, maar dat betekent dat op dit niveau ook de (politieke) keuzes ten faveure van de fiets moeten worden gemaakt.

De provincie is in principe terughoudender in haar fietsbeleid dan gemeenten. Zij zien weliswaar het belang, maar tegelijkertijd wordt verwezen naar de eigen beleidsverantwoordelijkheid van gemeenten. De ambitie verschilt per provincie, net als dit bij gemeenten het geval is. Vrijwel alle provincies hebben inmiddels een Provinciaal Fietsplan met een provinciaal fietsroutenetwerk en hebben oog voor fietsparkeerplaatsen bij bushaltes en stations. Een goed netwerk draagt ook bij aan de economie en leefbaarheid in de regio. Provincies worden als de aangewezen partij gezien om de verbindingen tussen de gemeenten te overzien. Het gaat dan in de meeste gevallen om langere fietsroutes waardoor provincies ook meer aandacht hebben voor snelfietsroutes voor de e-bike. Gemeenten geven aan dat provincies ook meer een rol bij fietsbeleid mogen spelen, net als het Rijk.

Verschuivende gesprekspartners gaven aan last te hebben van 'bestuurlijke drukte'. Er zijn zoveel overheidslagen betrokken bij het fietsbeleid dat de verantwoordelijkheden tussen wal en schip dreigen te belanden. Het is niet duidelijk welke partij (Rijk, provincie, waterschap of gemeente) aan de lat staat. Wanneer één partij aan de lat staat, kan er meer bestuurlijk commitment worden gecreëerd. Dit kan positieve gevolgen hebben voor de financiering, die nu in kleinere stukken uiteen valt. Bovendien leidt de bestuurlijke drukte tot een toename van de coördinatie lasten.

Uit de gesprekken blijkt dat gemeenten vaak de subsidies van provincie en programma's als Beter Benutten en de BDU als de grote financieringsbronnen voor fietsbeleid zien. De Sleutelprojecten van de Rijksoverheid hebben er daarnaast voor gezorgd dat een aantal grote(re) steden, zoals Utrecht, financiering hebben gekeken voor fietsvoorzieningen rondom het station. Fietsbeleid valt nu traditioneel onder beleidsterreinen als mobiliteit en ruimte, maar is daardoor niet goed zichtbaar. Het is een klein onderdeel van het beleidsprogramma. Er is geen apart fietsprogramma met gelabeld budget. Gemeenten moeten hierdoor specifiek geld vrijmaken voor fietsprojecten. Bij sommige gemeenten is er incidenteel budget voor de fiets en moet er voor elk project voor fietsen geld worden gevraagd aan de gemeenteraad. Er ontstaan wel in steeds meer gemeenten initiatieven om

specifiek fietsbeleid of een fietsprogramma te maken en daarin alle activiteiten die er plaatsvinden door de gemeente voor de fiets samen te brengen.

Lang niet alle gemeenten en provincies beschikken over een separaat fietsbeleid en/of -programma. Voor het realiseren van de maatschappelijke opgaven moet in veel gevallen nog een omslag in het denken worden gerealiseerd. Beleid en budgetten dienen vervolgens te worden aangepast. Afhankelijk van keuzes binnen de gemeentelijke begroting, de beschikbare middelen binnen de begroting en de beschikbare subsidies vanuit provincie en regio lopen ambities en bedragen per gemeente uiteen.

Medewerkers bij overheden zijn ook nog niet goed bekend met mogelijkheden voor alternatieve financiering en hoe dit vorm kan krijgen. Zij geven hier sympathiek tegenover staan, maar dat het hen vaak aan tijd en netwerk ontbreekt om concreet invulling te geven aan een zoekrichting. Daar komt bij dat potentiële financiers ook niet direct bekend zijn met het thema mobiliteit.

De inhoudelijke ambities van de decentrale overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) lijken uiteen te lopen. Deels is dit verklaarbaar door hun verschillende rol. Een provincie heeft meer een regiefunctie, een gemeente realiseert fietsbeleid in samenhang met andere beleidsterreinen en waterschappen zien een beperkte rol voor zichzelf op het gebied van fietsbeleid. Deze rol is verbonden met hun rol als wegbeheerder (onderhoud en verkeersveiligheid). Stimuleren van fietsgebruik staat bij hen minder hoog op de agenda.

Provincies en gemeenten geven aan vooral in te zetten op parkeervoorzieningen voor de fiets, de ontwikkeling van de e-bike en het uitbreiden van het fietsnetwerk, ook voor snelfiets routes en recreatieve routes. Er is een brede ambitie en behoefte bij de decentrale overheden aan uitbreiding van de bestaande fietsnetwerken. Daarmee kan ruimte worden gegeven aan nieuwe ontwikkelingen, zoals snel fietsen, duurzaamheid en innovatie. Het gaat hierbij zowel om vergroting van de kwaliteit van de openbare ruimte (bijvoorbeeld fietsparkeren) als om capaciteit voor doorstroming. Investerings leiden tevens tot positieve effecten voor de gezondheid, het milieu en de leefbaarheid. Ook veiligheid is traditioneel een belangrijke opgave voor overheden. Zoals weergegeven bij de opgaven wordt dit ingevuld door aanpassingen aan de infrastructuur, voorlichting en educatie en blackspotbeleid om gericht knelpunten in het verkeer aan te pakken.

De staat van de fietspaden en het netwerk verschilt per gemeente. Het is sterk afhankelijk van de keuzes van de gemeenten of het netwerk er grotendeels reeds ligt en er met name aanpassingen nodig zijn of dat er ook sprake is van achterstallig onderhoud.

Gemeenten geven aan dat er ook netwerkniveau geïnvesteerd dient te worden, met name in de zogenaamde "ontbrekende schakels". Doorgaande routes naar buurgemeenten moeten ook worden verbeterd. Daardoor ontstaat een compleet netwerk van (recreatieve) verbindingen. Er wordt zo ook een alternatief geboden voor de auto op de drukke wegen. Hier speelt ook de ontwikkeling van de e-bike mee. Door de opkomst van de e-bike kunnen er langere afstanden met de fiets worden afgelegd. Vooral tussen buurgemeenten is dit een handig vervoermiddel. Er worden hiervoor ook speciale snelfietsroutes voor aangelegd waarbij fietsers zo ongehinderd mogelijk van gemeente A naar gemeente B kunnen. Gemeenten geven aan dat hier tevens een rol voor de provincie ligt.

Doorgaande routes zijn verbindingen op regionaal niveau en bovendien is er bij een provincie meer capaciteit om dit vraagstuk op te pakken.

Uit de gesprekken blijkt dat fietsbeleid vaak nog vooral (sectoraal) verkeersbeleid is. Bij de organisatie van het beleid is nog veel winst te behalen door het ontschotten van beleidsterreinen, zoals mobiliteitsbeleid, gezondheidsbeleid en beleid gericht op sociale participatie.

Publieke financiering staat onder druk. Door bezuinigingen is er steeds minder budget voor ruimtelijke projecten. Budgetten groeien niet of nemen af. Er moet steeds meer keuzes tussen verschillende beleidsterreinen worden gemaakt. Gaat het geld naar de lokale muziekschool of naar fietspaden? In de praktijk komt het daar op aan wanneer voorstellen bij de gemeenteraad liggen. Gemeenten geven aan dat het Rijk in hun ogen nog te weinig in de relatief grotere fietsinfrastructuurprojecten investeert, bijvoorbeeld in de aanleg van nieuwe fietsbruggen. Deze investeringen gaan de begroting van de gemeente te boven, zeker van kleine gemeenten. Gemeenten geven aan dat in het bijzonder bij kleinere gemeenten de capaciteit en het budget ontoereikend zijn om grote fietsprojecten op te zetten. Het is 'klein bier' wat beschikbaar is en daardoor kijken overheden ook met name naar elkaar. Alle bijdragen zijn nodig. Er wordt gesteld dat de financiering het lastiger maakt om voor fietsprojecten bestuurlijk commitment te krijgen. Er moet door de gemeente lang 'gespaard' worden om dit soort projecten te kunnen financieren. Gemeenten zien het Rijk en de provincie als een partij die deze kosten wel kan dragen.

Decentrale overheden geven aan dat het belangrijk is dat het Rijk de fiets opnieuw als kansrijke modaliteit gaat zien. Op dit moment is de ervaring dat het ministerie van IenM nog maar weinig investeert in fietsbeleid, zowel qua capaciteit als qua budget. Er wordt aangegeven dat de vele miljarden die worden geïnvesteerd in het hoofdwegennet voor auto's mede aangewend kunnen worden door het meekoppelen van de fietsopgave. Dit gebeurt nu niet automatisch.

Gemeenten kijken naar provincies voor de financiering van elektrische deelfietsystemen. Dit is een relatief grote investering waarvan niet zeker is of de investering wordt terugverdiend. Ook voor grotere gemeenten is dit een financieel risico. Elektrische deelfietsen zijn veel duurder dan reguliere leenfietzen. Voor financiering wordt dan ook naar de provincie gekeken. Bijvoorbeeld subsidie voor de eerste drie jaar. Maar na drie jaar moet het dan wel kostendekkend zijn. Om dan geen risico te lopen moet de initiële (private) investering rond komen.

2.5 Conclusies

Er kan worden geconcludeerd dat er nog een aantal grote opgaven liggen. De overheid heeft reeds geïnvesteerd in infrastructuur, maar er is nog een verdere slag nodig, met name in netwerken tussen gemeenten en snelfietsroutes. Voor veiligheid is blijvende aandacht nodig. Op het terrein van de ruimtelijke kwaliteit en verbeteren van gezondheid, milieu en sociale participatie ligt er met name nog een grote opgave, omdat hier nog relatief weinig in wordt geïnvesteerd door overheden. Op deze terreinen is veel maatschappelijke winst te behalen. De maatschappelijke opbrengsten (in termen van gezondheid, leefkwaliteit etc.) kunnen afgewogen worden tegen de investeringen in fietsmaatregelen. Verdere ontwikkeling en toepassing van het instrument MKBA zou hier inzicht in moeten geven.

Deze opgaven vergen ook een gecoördineerde aanpak met gelabeld budget. Fietsbeleid wordt op regionaal en lokaal niveau gemaakt, maar doordat alle overheidslagen in zekere mate bij ruimtelijk beleid zijn betrokken is van belang dat één partij de trekker wordt en hiermee zorgt voor bestuurlijk commitment. Gelabelde budgetten helpen bij het verkrijgen van inzicht in de omvang van middelen die reeds in de fiets worden geïnvesteerd, voor welke opgaven dit gebeurt en zorgt voor structurele budgetten voor fietsbeleid. Hiervoor zou wel herallocatie van budgetten moeten plaatsvinden bij provincies en gemeenten die nu nog geen structurele budgetten voor de fiets hebben. Labeling van budgetten gebeurt nu bij zowel grote, middelgrote als kleine gemeenten.

Grote gemeenten hebben wel meer capaciteit en budget, waardoor zij ruimtelijke opgaven makkelijker kunnen oppakken. Kleine gemeenten hebben eerder zowel een gebrek aan capaciteit als aan budget. Waterschappen hebben alleen (beperkt) budget voor infrastructuur, maar hebben in vergelijking met gemeenten het voordeel dat ze minder afwegingen hoeven te maken ten opzichte van andere beleidsprioriteiten.

Door overheden wordt veel naar 'boven' gekeken voor de financiering van fietsbeleid, vooral naar de BDU en Beter Benutten en subsidies van provincies. Dat is deels inherent aan het systeem waarbij lagere overheden subsidie ontvangen van hogere overheden en niet andersom. Bij kleinere gemeenten en waterschappen speelt ook een rol dat zij de slagkracht niet hebben om grote ruimtelijke projecten op te pakken. Maar gemeenten en provincies hebben de autonomie om de middelen uit het provinciefonds en gemeentefonds naar eigen keuze te besteden. Nu leggen de investeringen in de fiets het af tegen de auto en OV in verhouding tot de belangrijke rol die de fiets speelt in het verkeer.

Investeren in de fiets wordt wel aantrekkelijker wanneer duidelijk is wat het oplevert. Er kan uit onderzoek (zie paragraaf 2.5) worden geconcludeerd dat fietsgebruik kan zorgen voor een betere gezondheid, een hogere arbeidsproductiviteit, bijdraagt aan sociale participatie en positieve milieueffecten en vergroting van de leefbaarheid in stedelijke gebieden. Deze positieve maatschappelijke effecten betalen zich ook economisch uit. Maar wat de fiets daadwerkelijk economisch opbrengt, zowel maatschappelijk als in euro's, kan verder onderzocht worden in het kader van de ontwikkeling van het MKBA-instrument ten behoeve van de fiets. De MKBA voor de fiets is nog niet zodanig ontwikkeld dat deze zich kan meten met de MKBA's voor de auto. Hier is nog winst te behalen waardoor ook de economische waarde van de fiets harder kan worden gemaakt en mee kan worden genomen in besluitvorming en beleidsvorming. Zo kunnen harde cijfers over de maatschappelijke kosten en baten van de fiets naast de maatschappelijke kosten en baten van de auto en het OV worden gelegd. Dit helpt zowel de overheid als private partijen om een afweging te maken voor hun investeringen. Tenslotte laat dit het rendement zien van de fiets. Hiermee komt de fiets veel duidelijker in beeld als een optie om via alternatieve financiering in te investeren. Wij gaan hier in hoofdstuk 3 nader op in.

3. Op zoek naar een oplossing

3.1 Inleiding

In beginsel zijn er twee “zoekrichtingen” bij het zoeken naar alternatieve vormen van financiering. De eerste is het zoeken naar herallocatie binnen bestaande overheidsbudgetten. Het belangrijkste argument om oplossingen in deze richting te zoeken is het argument dat de financiering van fietsmaatregelen en de achterliggende maatschappelijke opgaven een publieke taak is (en zal blijven) en investeringen derhalve voor het grootste deel binnen overheidsbudgetten gezocht moeten worden.

Op basis van een te verwachten maatschappelijk rendement van investeringen in fietsmaatregelen (met name de positieve maatschappelijke baten op het gebied van gezondheid en milieu en leefomgeving; zie ook het rapport van het CPB) is een toename van investeringen in de fiets te rechtvaardigen en is een investeringsshift van auto en OV naar de fiets een rationele keuze. Deze keuze is des te meer te billijken vanuit de achterblijvende investeringen in de fiets ten opzichte van de andere modaliteiten (auto en openbaar vervoer). De fiets speelt een prominente rol in het Nederlandse verkeerssysteem, maar dit is nog niet terug te zien in de omvang van de investeringen die er worden gedaan in de fiets. In paragraaf 3.4 werken we deze ‘zoekrichting’ nader uit.

De tweede ‘zoekrichting’ richt zich op het ontwikkelen van innovatieve, alternatieve financieringsvormen. Deze kunnen zowel publiek, privaat of maatschappelijk van aard zijn of uit combinaties van publieke, private of maatschappelijke financiering bestaan. Deze werken we uit in paragraaf 3.5.

3.2 Generieke financieringsmogelijkheden

De financiële wereld is behoorlijk in beweging. Door toegenomen regeldruk, lage rentestand en de technologie doen zich nieuwe ontwikkelingen voor als wordt gekeken naar alternatieve financieringsvormen. De meeste particulieren zijn momenteel doende hun hypotheek af te lossen in plaats van spaargeld op te bouwen, banken moeten vanwege solvabiliteitseisen hun balansen verkorten, toegenomen regeldruk maakt het uitzetten van middelen lastiger en technologie maakt dat niches worden opgevuld door relatieve buitenstaanders. Traditionele financiers realiseren zich dat zij een rol dienen te spelen in dit krachtenveld en op zoek moeten naar alternatieve verdienmodellen en business cases. De speelruimte is echter beperkt; de AFM en ECB hebben duidelijke spelregels opgesteld en zijn na de financiële crisis anders gaan opereren. Dat betekent dat initiatieven op het gebied van alternatieve financiering ook de toets van AFM en ECB moeten kunnen doorstaan. Dit beperkt de (en dus onze) zoekmogelijkheden.

Als wordt gekeken naar alternatieve financieringsmodellen, hebben wij ons laten leiden door initiatieven die reeds in andere sectoren voorzichtig worden toegepast. Wij denken dan aan de financiering gekoppeld aan duurzaamheid, financiering gekoppeld aan innovaties in de zorg en aan de financiering van start-ups. Daarnaast hebben wij ook gekeken naar een alternatief dat is beschreven onder de noemer ‘herallocatie van middelen’ en een alternatief onder de noemer ‘concessies’.

3.3 Alternatieve financieringsvormen

3.3.1 Inleiding

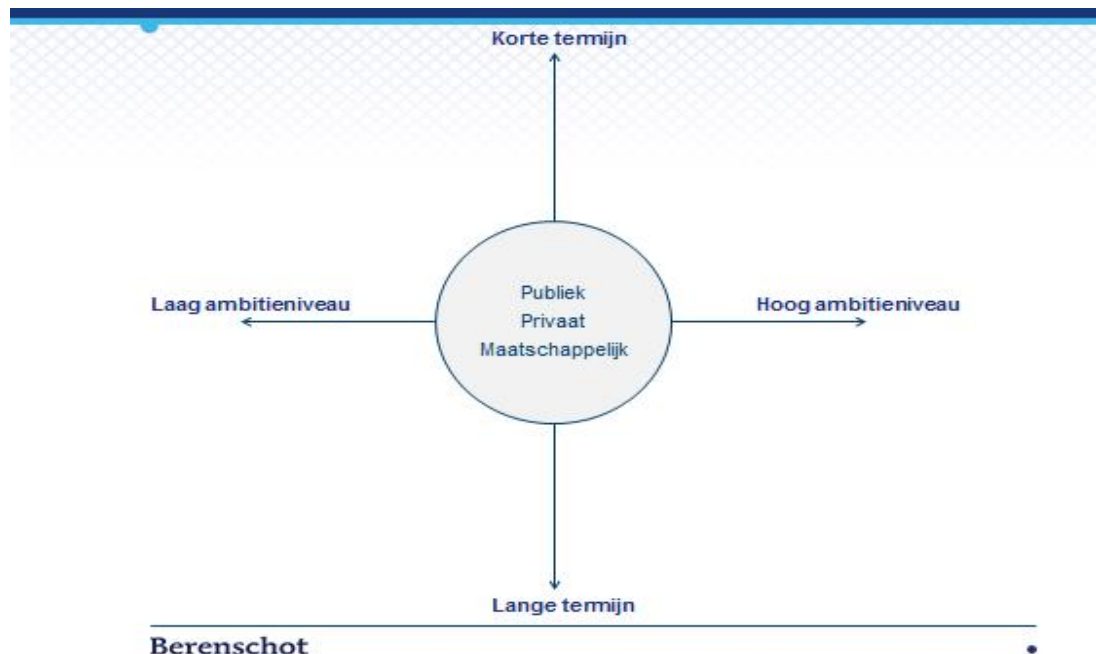
In de inleiding van deze paragraaf is reeds aangegeven dat vanuit de traditionele financiers zeker de behoefte en noodzaak bestaat om na te denken over alternatieve financieringsvormen. Zij worden echter beperkt in hun mogelijkheden vanwege de eisen die worden gesteld door de AFM en de eisen die worden gesteld door de ECB (Basel). Wij hebben in samenwerking met een grote Nederlandse bank actief gezocht naar alternatieve financieringsvormen die enerzijds nieuwe inzichten bieden, en die anderzijds voldoen aan de eisen die worden gesteld door beide instanties.

Voordat wij tot deze alternatieve financieringsmodellen zijn gekomen, hebben wij een voorverkenning uitgevoerd welke modellen kansrijk zijn om nader uit te diepen. De uitgangspunten bij deze voorverkenning zijn:

- We kijken zowel naar de korte als de lange termijn.
- We verkennen zowel een lage als een hoge ambitie.

Binnen deze twee dimensies kijken we zowel naar publieke, maatschappelijke als private financieringsbronnen.

In een assenstelsel geplaatst, leveren deze uitgangspunten twee dimensies op. In een matrix samengevat ziet dat er volgt uit:



Figuur 3. Assenstelsel van uitgangspunten alternatieve financiering

Binnen elk van deze vier combinaties of categorieën hebben we een eerste verkenning uitgevoerd van de beschikbare en denkbare oplossingsrichtingen. Voor een goede mix van

oplossingsrichtingen is het belang dat er een balans is tussen de vier combinaties (KT/LA, KT/HA, LT/LA en LT/HA).

In overleg met de financieringsploeg zijn wij tot een groslijst gekomen die zijn ingedeeld in de vier combinaties. Deze groslijst is opgenomen in bijlage 1. Deze groslijst is vervolgens gereduceerd tot een shortlist met daarop een beperkter aantal financieringsvormen.

Kenmerkend voor de groslijst is dat enerzijds is gezocht naar particuliere partijen die niet direct op zoek zijn naar een rendement, en anderzijds naar partijen die wel op zoek zijn naar een rendement. Bij de eerste groep staat een bepaalde maatschappelijk doel, dan wel een dienst tegenover de financiële bijdrage. Gedacht moet worden aan bijvoorbeeld financiering onder de ANBI³-noemer.

De tweede optie is dat er tegen betaling een concrete dienst wordt geleverd dan wel dat een rendement moet worden behaald. Dat is een alternatieve vorm waarbij een concrete dienst wordt geleverd tegen betaling. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de OV-fiets, speciale betaling voor fietsparkeerplaatsen, reductie van kosten als wordt ingeschreven voor een programma. Andere vormen zijn besparingsfonds, preventiefonds of een sociaal fonds.

Uiteindelijk is een beperkter en samengevoegd aantal alternatieven overgebleven waarbij wij geprobeerd hebben alle smaken zo veel als mogelijk terug te laten komen.

De alternatieve financieringsmodellen die zijn geselecteerd op basis van de uitgangspunten zijn:

1. Crowdfunding
2. Gebiedsexploitatie
3. Preventiefonds

Daarna zijn hier op verzoek van de financieringsploeg de volgende financieringsmodellen aan toegevoegd:

4. OV-concessies
5. Herallocatie van middelen

In onderstaande paragrafen werken wij deze alternatieven nader uit.

3.4 Herallocatie van middelen/begrotingswijzigingen

Herallocatie van middelen door middel van begrotingswijzigingen is een voor gemeenten en provincies bekende manier van werken. Wat er feitelijk gebeurt, is dat de politiek verantwoordelijken besluiten om de middelen die zijn toegekend aan één bepaald beleidsdomein/onderwerp in te zetten voor een ander beleidsdomein/onderwerp. In de gesprekken die door ons zijn gevoerd, wordt gerefereerd aan deze mogelijkheid. Een veel genoemde vorm van herallocatie is die van

³ Anbi=Algemeen Nut Beogende Instellingen. Deze instellingen kennen fiscale vrijstellingen.

financiering van infrastructuur voor de auto naar infrastructuur en voorzieningen voor de fiets. In paragraaf 4.3. gaan we hier nader op in.

Andere domeinen die zich lenen voor herallocatie zijn de volgende:

1. Heroverweging van investeringen in infrastructuur en exploitatiemiddelen OV

In meerdere gesprekken is door de respondenten aangegeven dat de effectiviteit van investeringen en exploitatiemiddelen in OV (met name stads- en streekvervoer) minder effectief is dan investeringen in infrastructuur voor de fiets en maatregelen gericht op het stimuleren van fietsgebruik. Per geïnvesteerde euro kunnen meer fietsverplaatsingen worden gefaciliteerd dan OV-verplaatsingen. Op sommige plekken is er al een directe noodzaak om de middelen alternatief in te zetten. Zo wordt de busbaan op de Waalbrug te Nijmegen, na de verbouwing door RWS, vervangen door een fietsverbinding. In sommige provincies (Overijssel, Gelderland) wordt al voorzichtig geëxperimenteerd met het bevorderen van de fiets op voormalige OV-verbindingen.

2. Heroverweging van investeringen in duurzaamheid en milieu

Uit gesprekken is duidelijk geworden, dat het bespreekbaar is geworden om niet alleen te kijken naar de feitelijke investeringen, maar ook naar de effecten van investeringen. In beleidsplannen is opgenomen dat investeringen in de fietsinfrastructuur niet alleen een positief effect hebben op de bereikbaarheid, maar ook op de duurzaamheid en het milieu. Er worden namelijk minder schadelijke stoffen uitgestoten, en gebruik van de fiets draagt bij aan het klimaat neutraal zijn van gemeenten. Dat is een trend die duidelijk waarneembaar is. Daar komt bij dat de nieuwe omgevingswet ook een duidelijke duurzaamheidscomponent kent. De herallocatie betekent dan dat er meer middelen worden ingezet voor duurzaamheid en milieu met als doel deze specifiek in te zetten voor fietsmaatregelen (c.q. binnen bestaande budgetten een groter deel voor fietsmaatregelen wordt ingezet vanwege de hoge effectiviteit van dit 'instrument' in duurzaamheidsbeleid).

3. Heroverweging van investeringen in gezondheid en preventie

Gemeenten geven ook middelen (vooral voorlichting) uit aan het voorkomen van bijvoorbeeld obesitas. Dit zijn vooral voorlichtingscampagnes die ervoor moeten zorgen dat mensen meer gaan bewegen. Een aantal gemeenten is van mening dat de middelen die hiervoor worden ingezet feitelijk ingezet moeten worden op fietsbeleid, omdat dit faciliterend werkt voor dit maatschappelijke vraagstuk.

Uit de verschillende beleidsnota's blijkt dat de bedragen die met de herallocatie van middelen zijn gemoeid wisselend zijn qua omvang en aard. Wij hebben het zowel over investeringsmiddelen als over exploitatiemiddelen. De afweging voor herallocatie wordt lokaal of regionaal gemaakt. Door meer inzicht te krijgen, bijvoorbeeld door MKBA's, in de positieve effecten van de fiets kan deze afweging specifiekere ten faveure van de fiets worden gemaakt.

Een voordeel van de herallocatie van middelen is dat de gemeente dan wel de provincie geen andere partijen hoeft te betrekken in de besluitvorming. Natuurlijk moeten belanghebbenden geïnformeerd worden, maar het valt binnen de bevoegdheden van de eigen organisatie.

3.4.1 Crowdfunding

Crowdfunding is een verzamelterm voor een financieringsvorm waar oorspronkelijk geen traditionele bank aan te pas kwam. Via internet of andere communicatiekanalen probeert een groep initiatiefnemers de interesse te wekken van een groep investeerders om in hun idee te investeren. Crowdfunding is op dit moment door de AFM geaccepteerd als een betrouwbare financieringsvorm. Bij de AFM kan worden gekeken welke platforms door hen als betrouwbaar worden gezien. Op dit moment (2016) zijn er ongeveer 50 door de AFM erkende platforms.

Kenmerkend voor crowdfunding is het gegeven dat *veel* financiers een relatief *klein* bedrag doneren/investeren, waardoor de initiatiefnemers hun investering kunnen uitvoeren. De beloning die de financiers krijgen kent feitelijk twee vormen. In de eerste plaats kan men door te financieren een bepaald doel realiseren, dan wel men krijgt er een bepaald rendement door, bijvoorbeeld in de vorm van een rentevergoeding.

In 2015 is voor € 128 mln.⁴ omgezet in de crowdfunding. Dat is een groeiend bedrag ten opzichte van de jaren ervoor. In 2016 is duidelijk geworden dat reguliere banken gaan dienen als platform voor crowdfunding. Zij zijn bij uitstek het platform om als intermediair te dienen bij crowdfunding. Hun verdienmodel is anders dan wanneer zij zelf het geld ter beschikking zouden stellen. Dat maakt de banken niet uit, want zij zien voor zichzelf duidelijk een rol als makelaar weggelegd.

Crowdfunding kan voor allerlei investeringen worden ingezet. Feitelijk zijn er geen belemmeringen, en is er ook geen grens aan de bedragen gesteld. Wij vinden deze vorm van financiering terug bij:

- Lokale buurtinitiatieven (veiligheid en kinderen)
- Landbouw (coöperaties voor landbouwmachines)
- Herontwikkeling Admiraal de Ruyterziekenhuis
- Tunnel in Broek en Waterland
- Schaalvergroting om productie elektrische scooters mogelijk te maken
- Financiering musea en erfgoed
- Financiering windmolens Eneco

De titel van de verschillende initiatieven laat al zien of er sprake is geweest van een investering ter realisatie van een bepaald doel, dan wel een investering om hier een rendement mee te behalen.

Crowdfunding is dus een steeds meer geaccepteerde financieringsvorm. Er is echter geen financiering aanwezig als er geen te financieren ideeën zijn. Crowdfundingplatforms gaan op basis van concrete voorstellen aan de slag met het zoeken naar financiering. De financiers moeten het namelijk een aantrekkelijk voorstel of idee vinden.

⁴ Gegevens AFM

De vraag is vervolgens of de overheid hier een rol in wil en moet spelen? Naar onze mening zijn er duidelijk projecten te noemen die zich lenen voor crowdfunding te weten:

- Het veiliger maken van een verbinding
- Het financieren van fietsparkeerplaatsen
- Realisatie van een overdekte buurtfietsenstalling
- Het aanleggen van openbare laadpunten voor fietsen in buurten/bedrijven

Als overheden deze vorm van financiering aantrekkelijk vinden, moeten zij een eigen platform creëren waar zij concreet de projecten benoemen die zij gefinancierd willen zien worden (samen met de burgers/bedrijven), daar een businesscase voor opstellen en hiervoor de maatschappij opzoeken. Een meer eenvoudige vorm daarbij is dat men gebruik maakt van de expertise bij banken dan wel bij crowdfunding-organisaties. De selectie van te financieren projecten dient te geschieden op basis van de criteria die voortkomen uit de aard van het project. Ook dient men criteria te gebruiken die banken hanteren voor het beoordelen van de kredietwaardigheid. Er wordt in dit geval dan vooral gekeken naar de continuïteit en het rendement. Er is veelal geen vermogen dat mee kan worden genomen in de beoordeling. Is men in de gelegenheid een vergoeding te betalen voor het project, dan wel kan men een niet-materieel doel ermee realiseren? In het eerste geval moet men zich eveneens afvragen of er sprake kan zijn van een vaste vergoeding (rente) dan wel een winst gerelateerde vergoeding (dividend).

3.4.2 Gebiedsexploitatie

In gebiedsontwikkeling komen alle kosten en baten samen die betrekking hebben op de realisatie van een nieuw programma en aanpassing van openbaar gebied en infrastructuur. Deze kosten en baten zijn opgenomen in de grondexploitatie. In toenemende mate gaat het in binnenstedelijk gebied ook om transformatie en beter gebruiken van bestaande gebouwen en openbaar gebied. Het gaat dan letterlijk om de exploitatie van gebieden. Dat noemen we de gebiedsexploitatie.

1. Grondexploitatie en kostenverhaal

In Nederland zijn overheden verplicht de kosten te verhalen die zij moeten maken in het openbaar gebied, wanneer deze ontstaan door gebiedsontwikkeling (zgn. kostenverhaal). Naast de aanleg van wegen, water en groen is parkeren een belangrijke kostenpost. Daarmee is aangetoond, dat zowel de weginfrastructuur alsook de gevolgen van een bepaalde mobiliteitsvorm (de auto) financieel worden verhaald op de veroorzaker.

Kosten worden verhaald op basis van het PPT-principe (profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid). Dit betekent, dat in een gebied kosten worden verhaald voor zover de ontwikkelaars in het gebied op basis van het PPT-principe kosten kunnen worden toegerekend (de nieuwe functies hebben aangetoond profijt/nut).

Binnen een plangebied worden alle kosten omgeslagen naar alle ontwikkelaars/realisatoren en worden de kosten gedragen op basis van het aandeel van de grondopbrengst per realisator ten opzichte van het totaal. De overheid mag 100% van de kosten verhalen, wanneer zij kan aantonen, dat de waardeontwikkeling als gevolg van gebiedsontwikkeling hoger is dan de kosten.

Stel dat in een gebied een fietspad is opgenomen, dan wordt in de regel deze kostenpost 100% verhaald in het gebied. Maar ook is het mogelijk om het stedelijk (lees bovenwijks) fietsnetwerk te verhalen op gebiedsontwikkeling. Binnen plangebieden wordt dan een bijdrage bovenwijks in rekening gebracht. De overheid dient op basis van de PPT-regels wel het aandeel nieuwbouw (door gebiedsontwikkeling) af te zetten tegen het profijt van de bestaande stad.

In tegenstelling tot autogebruik kennen we geen normen voor fietsparkeren en of lengte fietsasfalt per woning/gebruiker. We kennen dit voor parkeren wel en daarmee is het voor gemeenten makkelijk om de kosten van parkeren te verhalen op nieuwe ontwikkelingen. Tevens kan zij op basis van normen opleggen hoeveel parkeerplaatsen er moeten worden gerealiseerd. Zelfs wanneer parkeren gebouwd of ondergronds moet, dan kan de gemeente marktpartijen hiertoe verplichten. Er zijn gemeenten met een parkeerbonds. Wanneer een ontwikkelaar niet zelf in staat is om de parkeerplaats aan te leggen, dat stort hij verplicht een bedrag in dit fonds.

Wanneer een dergelijk (toereken)stelsel ook voor de fiets aanwezig zou zijn, dan versneld dat de mogelijkheden op het verhalen van investeringen.

Meer kennis over fietsgebruik en de benodigde investeringen is daarom een pre. Wanneer de kosten voor goede fietsinfrastructuur worden afgezet tegen de kosten voor autowegen, parkeerplaatsen en parkeergarages, dan wordt het al snel (financieel) interessant voor ontwikkelaars om te investeren in een meer gedifferentieerd profiel. In stedelijke gebieden liggen hier kansen. Gebrek aan duidelijke op feiten gebaseerde kengetallen zijn hierbij voornamelijk een drempel.

Bij de opgave in de stad gaat het veelal om koppelen en opschalen van netwerken. Investeringen die hiermee samenhangen zullen veelal kwalificeren onder bovenwijkse investeringen. Daarbij is overigens niet uitgesloten dat ook gebouwde voorzieningen onderdeel kunnen worden van investeringen die verhaalbaar zijn vanuit de grondexploitatie.

Er bestaat bij gemeenten schroom wanneer het gaat om het aanpassen van parkeernormen. Voor ontwerp en inrichten leidt dit direct tot verbeteringen (meer ruimte voor andere functies waaronder uitgeefbaar, maar ook groen) en ook voor de kosten is dit positief. Echter, wanneer op termijn blijkt, dat er toch meer parkeerplaatsen nodig zijn, dan zit men letterlijk klem in het openbaar gebied. Voorbeelden hiervan zijn de grote vraag naar parkeerplaatsen in Papendorp Utrecht die de gemeente noodzaakte een kavel voor een kantoor op te offeren om te zorgen voor het oplossen van het parkeerprobleem. Het GWL-terrein in Amsterdam was een experiment, waarbij alle bewoners aangaven geen auto te hebben en te willen. De volgende generatie bewoners hadden niet aan de wieg gestaan van het gebied en afsprakenkader en hun autobezit zette de omliggende wijk "onder druk".

Een stedelijke ontwikkelingsstrategie gericht op nieuwe mobiliteitsconcepten, dient dus robuust te zijn. In het oliemolenkwartier in Amersfoort wordt geëxperimenteerd met nieuwe stedelijke woonvormen (incl. mobiliteit) en tevens geanticipeerd op negatieve (bij)effecten. In overleg met de gemeente wordt in dit gebied de parkeernorm "losgelaten" en wordt een woonmilieu aangeboden dat meer gericht is op stedelijke woonvormen. In het gebied komt een parkeerterrein, waarbij het mogelijk is modulair een parkeergebouw te realiseren wanneer blijkt dat er meer autogebruik en -bezit is dan vooraf aangenomen. Ook bij nieuwe gebiedsontwikkelingen zoals de Merwedekanaalzone in Utrecht en het Erasmusveld in Den Haag wordt

nagedacht over nieuwe mobiliteitsconcepten in combinatie met terugvaloptie (“een ventiel”) in het gebied. Deze ontwikkelingen zijn zowel voor gemeente als marktpartijen interessant. Wanneer ze “aanslaan” en langdurig blijkt, dat de parkeervraag en aanbod in balans zijn, dan kan de reserve ruimte op termijn anders worden gebruikt. Voor het ontwerp van de openbare ruimte heeft een nieuw mobiliteitsconcept vaak een positieve invloed.

2. *Gebiedsexploitatie: van realisatie naar exploitatie*

In gebiedsontwikkeling wordt exploitatie en beheer steeds belangrijker, naast de realisatie van vastgoed en de productie van nieuwe programma’s. Denk bijvoorbeeld aan samen energie produceren.

Gebiedsexploitatie is een verzamelterm die wordt gebruikt voor investeringen in bestaande wijken. In de gebiedsexploitatie komen kosten en baten die gericht zijn op beter gebruik, aanpassen en realisatie van nieuwe programma’s. De gebiedsexploitatie is daarmee breder dan de grondexploitatie.

De gebiedsexploitatie kent een investeringscomponent en een verdienmodel. Het verdienmodel is niet gericht op het realiseren van een grondprijs, waarmee alle kosten goedgemaakt kunnen worden. Het verdienmodel zit in de *waarde toevoeging* op bijvoorbeeld het bestaande vastgoed. De gemeente die bij de grondexploitatie vaak een cruciale rol speelt is feitelijk niet de eigenaar van de ‘investering’. Bij gebiedsexploitatie investeert een groep van belanghebbenden in een bepaalde buurt of wijk, wat de waarde van het vastgoed ten goede komt, maar ook bijvoorbeeld de gemeente, omdat minder kosten gemaakt hoeven te worden. De kern van gebiedsexploitatie is dat iedereen een bepaald belang heeft, maar dat deze belangen niet op een natuurlijk wijze bij elkaar komen. De gemeente dient in dit geval als ‘regisseur’ om ervoor te zorgen dat de investeringen op een of andere manier gerealiseerd worden. Vaak blijft de gemeente dus wel een belangrijke rol houden bij de financiering.

Wij zien in Nederlandse gemeenten meerdere voorbeelden van deze vorm van herontwikkeling en transformatie. Het gaat er daarbij veel meer om bestaande gebouwen en gebieden te gebruiken en exploiteren en langzaam maar zeker nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken, bijvoorbeeld gestart vanuit tijdelijke programma’s. Beter en ander gebruik leidt tot mogelijkheden voor investeringen in gebouwen en openbaar gebied. Zo kan stap voor stap een gebied nieuw gebruik, nieuw programma en nieuw vastgoed en openbare ruimte krijgen.

Er wordt vanuit gegaan (in het model) dat de economische waarde toeneemt en het beheer van de openbare ruimte goedkoper is geworden. Het zal duidelijk zijn dat per geval een business case moet worden gebouwd om kosten en opbrengsten tegen elkaar af te wegen. De stappen die doorlopen worden zijn:

- waar hebben wij het over, wat zijn uitgangspunten en wie zijn de partners, en het domein;
- wat willen we precies en welke kosten en opbrengsten zijn hier mee gemoeid;
- zijn er nog overwegingen die maken dat wij andere beslissingen moeten gaan nemen;
- hoe kan het resultaat worden verdeeld;
- operationaliseren van aanpak en werkzaamheden.

Omdat partijen vrijwillig aan elkaar worden verbonden is het van belang een juridisch construct op te zetten waardoor de afspraken in een juridisch kader komen te vallen. Een CV of verenigingsvorm lijken in eerste aanleg een goede inbedding.

De doorwerking naar fietsbeleid moge duidelijk zijn. Het investeren in fietsinfrastructuur kan ertoe leiden dat bepaalde kosten niet meer gemaakt hoeven te worden. Gedacht moet worden aan de kosten verbonden aan de infrastructuur voor auto's. Vooral voor wijken in binnensteden kan dit een aantrekkelijk alternatief zijn. Hetzelfde geldt voor de kosten die gemaakt moeten worden voor parkeerinfrastructuur. Als wordt gekozen voor ontsluiting via de fiets, dan zullen die kosten niet meer gemaakt hoeven te worden. Ook kan worden gesteld dat de leefbaarheid van een wijk verbeterd wat de waarde van huizen ten goede komt. Een goed voorbeeld is de gemeente Houten. De gemeente Houten heeft de fiets vanaf het eerste moment centraal gezet en heeft de fietsvoorzieningen meegenomen in de gebiedsinrichting.

Beredeneerd vanuit de wijk- of gebiedsexploitatie is een koppeling naar parkeren en parkeergelden ook een logische. Vaak ligt het niet voor de hand gezien het feit, dat het geld al is gealloceerd voor andere doeleinden. Anderzijds kan een switch in mobiliteitsprofiel mede worden bekostigd op basis van opbrengsten uit de huidige traditionele vervoersvorm (de auto).

Bij gebiedsontwikkeling is mobiliteit nog maar een beperkt vraagstuk. Gemeenten zouden zich hierop met marktpartijen veel meer op moeten toeleggen. Het gaat dan om de vraag 'hoe organiseer je de bereikbaarheid en ontsluiting en met welke combinatie van modaliteiten doe je dat?' Daarmee bereik je een shift in modaliteiten en kun je op basis van het mobiliteitsprofiel steeds andere combinaties maken. Daarmee kun je investeringen bij elkaar brengen en op de meest effectieve wijze inzetten. Dit kan leiden tot een programma met parkeerplaatsen, fiets-oplaadplekken en goede fietsen- en brommerstallingen.

De uitruil tussen modaliteiten wordt zo bij de realisatie vormgegeven, maar deze kan ook gedurende de periode van exploitatie en beheer gaande blijven. Zo kunnen parkeerplaatsen om de zoveel jaar opnieuw worden geveild en kopen partijen in het gebied feitelijk rechten.

Uit deze analyse komen drie punten voor vervolg in aanmerking:

1. Het opnemen van kosten gerelateerd aan fietsinfrastructuur binnen het kostenverhaal (is relatief eenvoudig maar nog door niemand geagendeerd).
2. Het zorgdragen voor inzicht in normering rond fietsgebruik per huishouden en uitwisselbaarheid met investeringen in bijvoorbeeld auto-infra en parkeren
3. Het zorgdragen voor inzicht in benodigde kosten voor fietsinfrastructuur

Scan financieringsvormen gebiedsontwikkeling (TFC):

Onderzoek bij de Toolbox Financierings Constructies heeft opgeleverd, dat op het vlak van gebiedsontwikkeling vooral de BIZ-vorm interessant is. De gemeente zou daarbij op bedrijventerrein en kantoorlocaties investeringen in fietsinfrastructuur samen met bedrijven kunnen vormgeven en vervolgens financieren. De bedrijven betalen dan (een deel van) de investering terug in een opslag op de OZB.

Een dergelijke financiering voor particulieren bestaat wel, maar is meer gericht op investeringen gericht op

wijkverbetering en verduurzaming. Het oprekken van deze regeling naar een shift in mobiliteit is in principe mogelijk. Het voordeel van een dergelijke regeling is een relatief lange financieringstermijn met een lage rente. Andere geldstromen binnen TFC zijn gericht op subsidies.

3.4.3 Preventiefonds

Onder de noemer Preventiefonds willen wij stilstaan bij een financieringsvorm die zich kenmerkt door het volgende fenomeen. Er leeft een idee bij een bepaalde partij. Dit idee kan winst dan wel besparingen opleveren en een maatschappelijk doel bereiken. Deze partij heeft ook de middelen om te financieren, maar de opbrengsten vallen bij een andere partij. Hoe werkt het? Aan de hand van voorbeelden uit bepaalde sectoren kunnen de eerste contouren van deze financieringsvorm geschetst worden.

1. Een organisatie geeft aan dat zij in staat zijn om bepaalde taken die de overheid uitvoert, goedkoper en efficiënter uit te voeren. De overheid definieert vervolgens aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan. Het bedrijf investeert en vervolgens krijgt zij een rendement op basis van de kostenbesparing bij de overheid. (besparingsfonds).
2. Een organisatie investeert in een programma voor valpreventie (WMO) Hierdoor komen ouderen minder snel te vallen, waardoor verzekeraars op jaarbasis geld besparen doordat bepaalde kosten niet gemaakt hoeven te worden (besparingspotentieel 5% op M€ 780. Het bedrijf investeert in de programma's en zij ontvangt een vergoeding vanwege de besparingen die verzekeraars realiseren.
3. De *colour kitchen* is een organisatie die bijstand gerechtigden met een allochtone achtergrond inzet in haar bedrijf. Om het bedrijf op te zetten heeft de organisatie startkapitaal nodig. Dit startkapitaal genereert zij zelf, en het rendement bestaat uit de besparingen in de bijstand, die voor een deel naar het bedrijf gaan.

Er zitten randvoorwaarden aan deze vorm van financiering:

1. De interventie die men voornemens is te gaan doen moet meer geld opleveren dan de investering. Dat betekent dat men langjarig een besparing moet kunnen realiseren, dan wel extra winst moet kunnen draaien.
2. Er moet een relatie zijn tussen de ingreep en het effect.

Het lastige van deze financieringsvorm zit in het gegeven dat het interventies zijn die niet direct een resultaat opleveren. Als wij bijvoorbeeld kijken naar de effecten van een ARBO-dienst, dan wordt al vrij snel duidelijk dat een bepaalde handwijze leidt tot een lager ziekteverzuim. Hiervoor is een organisatie bereid te betalen. Het bedrag dat men wil betalen zit voor een deel in de kosten die men bespaard door een lager ziekteverzuim.

De uitwerking van deze financieringsvorm naar het fietsbeleid zit naar onze mening vooral in het gegeven dat fietsen voor individuen gezonder is dan niet fietsen. Volgens de fietsersbond, die onderzoeken citeert van verschillende Universitaire Medische Centra, heeft fietsen een positief effect op de gezondheid van mensen. Het gaat dan om minder overgewicht, minder hart en

vaatziekten en minder beroertes. Dit is dan ook een domein, waar men in zou kunnen gaan financieren.

Het tweede domein betreft de besparingen die men kan realiseren doordat er minder geld uitgegeven hoeft te worden aan milieubeleid. Als er meer gefietst wordt, zal er ook minder geld nodig zijn voor milieu en zorg.

Een derde domein, maar dat zit dicht tegen gebiedsontwikkeling aan, is dat wanneer gemeenten investeren in fietsinfrastructuur, bedrijven minder parkeerplaatsen aan hoeven te houden. Dit zijn m² die feitelijk geen rendement opleveren. De besparingen die hiermee gerealiseerd kunnen worden, kunnen dienen als rendement voor de gemeente.

Tenslotte zou er gedacht kunnen worden aan een leverancier van leenfietsen die overal in een stad stallingen realiseert en kan stallen op bekende plekken, en zorgt voor fietsen. De financiering komt van de organisatie zelf, en het rendement van de opbrengsten uit het gebruik van fietsen, en van de gemeente die minder investeert in overig OV.

De gepresenteerde financieringsvorm is innovatief, maar complex. Niet alleen moeten externe partijen worden betrokken bij deze vorm van financiering, ook moet gekeken worden naar een bepaalde causaliteit, vallen besparingen en winsten elders. Zo zijn preventieprogramma's in de zorg stukken eenvoudiger, dan programma's die zijn gericht op meer bewegen. Aan de andere kant is iedereen er tegenwoordig van overtuigd dat bepaald voedsel zorgt voor een preventieve werking. De besparingen dienaangaande zijn stimulerend voor het opzetten van dit soort programma's.

De meeste kans van slagen heeft het inzetten op de voordelen van bewegen. Omdat verzekeraars veelal regionaal zijn georganiseerd rondom grote zorginstellingen, is het aan te bevelen om een centrumgemeente hierin de lead te laten nemen. Het stimuleren van fietsgebruik in relatie tot de lagere opnamekosten in een bepaalde regio zijn daarbij bepalend. De ervaring uit de USA leert dat een nulmeting moet worden uitgevoerd door de 'huidige' ziekenhuisopnames als vertrekpunt te gebruiken. De daling van het aantal opnames is dan de beste indicatie voor de besparingen die men realiseert. Aan de omschrijving kan al worden gezien, dat het bepalen van de doelgroep en de reikwijdte van het experiment van groot belang zijn. Een haalbaar alternatief zou dan ook zijn het starten van een pilot met een bepaalde wijk met bedrijven. Randvoorwaarde is dat deze bedrijven dan mee doen. Een campus zou ook een reëel idee zijn.

3.4.4 Concessies: fiets als onderdeel van mobiliteitsconcessies

Tijdens de expertsessies is het instrument van de concessies veelvuldig genoemd. Een concessie is het alleenrecht voor bepaalde tijd om bepaalde diensten te mogen verrichten. Daar staat een vergoeding van de aanbieder tegenover. De aanbieder verricht de diensten in opdracht van de overheid die daarvoor eisen stelt. Een bekend voorbeeld van een concessie is een concessie voor het verrichten van openbaar vervoerdiensten in een bepaald gebied (bijvoorbeeld de Metropoolregio Amsterdam) en voor een bepaalde tijd (bijvoorbeeld 8 jaar).

Bij het verkennen van de concessie als innovatieve financieringsvorm gaan we allereerst in op de inzet van het concessie instrument zelf. Vervolgens passen we het toe in de concrete vorm van een mobiliteitsconcessie.

Algemeen

De concessie is een zeer geschikt instrument om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Het instrument biedt allerlei kansen om op een creatieve manier aanbieders uit te dagen met een kosteneffectief aanbod te komen. De uitdaging wordt voor de aanbieders des te groter wanneer de uitvraag op een hoog abstractieniveau plaatsvindt (bijvoorbeeld op doelniveau). Een voorbeeld is het uitvragen van een bepaalde kwaliteit van (fiets)bereikbaarheid op een drukke corridor (bijvoorbeeld van Utrecht CS naar universiteitscentrum De Uithof). In deze uitvraag moeten de verschillende opgaven en belangen een plek krijgen. Bijvoorbeeld door een koppeling te maken met de opgave gezondheid en het betrekken van stakeholders in de gezondheidszorg.

Mobiliteitsconcessie

Een mobiliteitsconcessie is geschikt om in te spelen op een 'modaliteitsafhankelijke' keuze van de vervoerwijze. Dit sluit aan bij de trend, met name onder jongeren, om flexibel te kunnen zijn in de keuze van de vervoerwijze (de ene keer een leenauto of deeltaxi, de andere keer een combinatie van trein – regionaal openbaar vervoer - fiets). In een mobiliteitsconcessie wordt niet de vervoerwijze vastgelegd (bijvoorbeeld de frequentie van het stadsvervoer voor bepaalde verbindingen), maar wordt de kwaliteit van de mobiliteit vastgelegd (binnen randvoorwaarden van prijs en beschikbaarheid). Gelet op de kwaliteit en de populariteit van de fiets als vervoermiddel is de verwachting dat de fiets – al dan niet als onderdeel van een keten – een prominente plek zal innemen in het vervoersaanbod van een vervoerder en het aandeel van de fiets binnen de modal split zal toenemen. Voor een mobiliteitsconcessie kunnen overheidsmiddelen beschikbaar worden gesteld (bijvoorbeeld de middelen die nu in een regionale OV-concessie worden aangewend).

Een mobiliteitsconcessie kan in fasen gerealiseerd worden. Een eerste stap is het aansluiten bij de aanbesteding van nieuwe, regionale OV-concessies en daarin de fiets (met name het fietsparkeren) een prominente plek te geven. Door de verplichting op te nemen dat de positie van de fiets (als onderdeel van de keten) versterkt moet worden zal een deel van het beschikbare OV-budget met dat doel kunnen worden aangewend. Ook de spoorconcessies voor de NS (2015 – 2025) bieden al aanknopingspunten om de rol van de fiets in de keten te stimuleren. Dit zijn voornamelijk inspanningsverplichtingen (geen resultaatsverplichtingen). In het kader van de spoorconcessie is afgesproken dat ook in regionale OV-concessies aandacht wordt gegeven aan de rol van de fiets in het voor- en natransport van de OV-reis.

Een concrete eerste stap bij het uitwerken van deze oplossing is het vastleggen van (nadere) bestuurlijke afspraken hierover. Daarnaast zou er gewerkt kunnen worden met voorbeeldteksten voor concessies (bijdrage CROW/KPVV).

Per regio zou gestart kunnen worden met een of enkele pilots. Tevens kan in nieuwe concessies meer ruimte worden geboden voor innovaties in mobiliteitsconcepten. Zie verder paragraaf 4.2.

3.4.5 Koppeling van financiering en maatregelen

In hoofdstuk 2 zijn de maatregelen gepresenteerd die onderdeel zijn van het fietsbeleid. De beschrijving van de projecten maakt het mogelijk om 'op papier' een koppeling te leggen met een

alternatieve financieringsvorm. De potentie van een koppeling verschilt per maatregel. Niet alle maatregelen zijn geschikt om een financieringsvorm aan te koppelen.

Zo zijn investeringen in de fietsinfrastructuur goed te koppelen aan gebiedsontwikkeling en financiering in een concessie. Veiligheid is een onderwerp wat zich leent voor crowdfunding. Maatregelen in het kader van het stimuleren van fietsgebruik lenen zich voor een preventiefonds. Wij denken dan ook dat meerdere connecties mogelijk zijn. Het belangrijkste is om de juiste projecten te selecteren en die te koppelen aan de financiering. In onderstaand schema wordt een eerste overzicht geboden van kansrijke en niet of minder kansrijke koppelingen.

Maatregelen	Alternatieve financieringsvormen				
	Gebiedsexploitatie	Crowdfunding	Preventiefonds	Concessie	Herallocatie
Aanleg, beheer en onderhoud en uitbreiding van fietsinfrastructuur	Green	Green	Green	Red	Green
Uitbreiden fietsfaciliteiten zoals fietsparkeeren	Green	Green	Red	Green	Green
Veiligheidsmaatregelen	Red	Green	Red	Red	Green
Maatregelen stimuleren fietsgebruik	Red	Red	Green	Red	Green
Handhaving (intensivering, weesfietsen en verkeerd stallen)	Red	Green	Red	Red	Green
Voorlichting & educatie	Red	Red	Red	Red	Green

Figuur 4. Koppeling maatregelen aan alternatieve financieringsvormen.

Met de matrix duiden wij eenvoudigweg welke maatregelen zijn te koppelen aan welke financieringsvormen. Door een bepaalde financieringsvorm groen te kleuren, geven wij aan dat het een te onderzoeken initiatief is. Vanzelfsprekend kunnen wij de verschillende financieringsvormen nog specifieker duiden. Als wij dat vanuit onze expertise doen, dan zouden wij willen stellen dat herallocatie lastiger is dan de overige financieringsvormen. Zodra er namelijk een business case valt op te stellen, dan is het mogelijk om de financieringsvorm in werking te laten treden. Wij lichten de in de tabel genoemde mogelijkheden toe:

1. *Aanleg, beheer en onderhoud, verbetering en uitbreiding van fietsinfrastructuur en netwerken*
Dit is traditioneel een taak van de gemeentelijke en provinciale overheid. Wij zien de meest concrete mogelijkheden om deze kosten in te brengen bij gebiedsexploitatie, omdat duidelijk de link kan worden gelegd tussen de meerwaarde voor de deelnemers (investeerders). Wij doelen dan op het omzetten van reguliere infrastructuur in fietsinfrastructuur. Het model voor gebiedsexploitatie is eerder beschreven. Een preventiefonds en crowdfunding lijken in eerste aanleg niet geschikt aangezien de relatie tussen investering en rendement voor deze investeringen moeilijk vast te leggen is voor deze soort deelnemers. Daar staat tegenover dat wel degelijk business cases te bedenken zijn als wordt gekeken naar de voorbeelden uit andere sectoren. Er moet dan wel integraler worden gekeken naar besparingen die gerealiseerd worden.

Vanzelfsprekend is herallocatie van middelen ook een optie, maar dan moet wel worden aangetoond welk ander beleidsdomein profijt heeft van deze investeringen.

Feitelijk kan worden gesteld dat deze maatregel op veel manieren kan worden gefinancierd, en dat dit voor een belangrijk deel afhankelijk is van de groep van financiers die men aan zich weet te binden.

2. Het uitbreiden van fietsfaciliteiten zoals fietsparkeren

Voor een deel worden deze investeringen al afgedekt via de concessies die worden gegeven aan NS en Prorail. Als wij het hebben over fietsparkeren op andere plekken dan bij een station, dan is het heel goed mogelijk om te kijken naar financiering via crowdfunding, dan wel gebiedsexploitatie. De crowdfunding optie is dan wel heel erg gebonden aan het individuele belang van meerdere partijen in een bepaald gebied. Beide opties liggen dicht bij elkaar, dus zullen ook eenzelfde inzet kennen. Het voordeel van de crowdfunding optie is dat men zich niet druk hoeft te maken over de waardevermeerdering. Men kan zich concentreren op de baten die horen bij de investering. Vanzelfsprekend is herallocatie ook een optie, maar ook hiervoor geldt dat wederom duidelijk moet worden gemaakt wat precies de baten zijn die men realiseert.

3. Veiligheid fietsbeleid

De gepresenteerde financieringsinstrumenten zijn op voorhand niet direct geschikt voor financiering van deze duidelijk publieke taak. De enige mogelijkheden die wij zien, is dat er uit hoofde van herallocatie naar de financiering wordt gekeken of vanuit de mogelijkheden tot crowdfunding. Feitelijk geldt hier dat als bepaalde voorstellen een optimaler resultaat leveren voor een bepaalde doelgroep er kan worden uitgeweken naar crowdfunding achtige oplossingen om dit vraagstuk op te pakken. Maar het wordt als een primaire taak van de overheid gezien om maatregelen voor veiligheid in het verkeer te financieren.

4. Mobiliteitsmanagement (alle maatregelen voor het stimuleren van fietsgebruik)

Bij mobiliteitsmanagement wordt ook bedoeld op het stimuleren van het fietsgebruik in het kader van gezonder leven. Dat is bij uitstek een beleidsvoornemen dat zich leent om te starten met een preventiefonds. Omdat de causale verbanden tussen meer bewegen en gezondheidswinst een lastige is, zou men kunnen starten met een voorzichtige pilot.

De overige maatregelen zijn lastiger te beoordelen als wordt gekeken naar de alternatieve financieringsvormen. Dit betreft namelijk maatregelen met betrekking tot handhaving (handhaving in het verkeer en aanpak van weesfietsen en verkeerd gestalde fietsen) en voorlichting & educatie. Beiden zijn typische overheidstaken. Toch kan ook hier worden gedacht aan crowdfunding achtige initiatieven. Wij hebben gezien dat vooral de gemeente Den Haag actief haar ondernemers betreft bij de handhaving. Dat gaat niet altijd even van harte, maar het leidt uiteindelijk wel tot de oplossing van een probleem met weesfietsen en parkeren.

Als echter wordt gekeken naar het relatieve aandeel van de kosten die alternatief financierbaar zijn, is dat het leeuwendeel van de kosten die gerelateerd kunnen worden aan fietsbeleid. Voorlichting en onderzoek bedragen feitelijk maar 2% van de totale kosten van € 410 mln. zoals is gebleken uit het onderzoek dat in 2010 in opdracht van het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat is uitgevoerd.

3.4.6 Beoordeling potentie

Aan het slot van dit hoofdstuk kan terecht de vraag worden gesteld in hoeverre de gepresenteerde financieringsvormen innovatief zijn. Laten we beginnen te stellen dat innovatieve financieringsvormen sowieso een beladen begrip zijn. De innovaties van de afgelopen 10-15 jaar waren vooral gericht op het afdekken van risico's – en dat is uiteindelijk niet gelukt.

De door ons genoemde vormen van financiering zijn vernieuwend in die zin, dat ze buiten de reguliere kanalen om opgezet en gerealiseerd kunnen en moeten worden. Reguliere banken zijn beperkt in hun dienstverlening, en moeten zich omwille van regels en toezicht concentreren op een beperkt aantal taken. Wij hebben er bewust voor gekozen een optie met 'private equity' niet uit te werken. Private equity fondsen dienen namelijk een bepaald rendement te realiseren, vanwege het feit dat deze weer werken voor grote private partijen. De investeringen waar wij het over hebben, lenen zich hier niet voor, het rendement is eenvoudigweg te laag.

Kenmerkend voor de gepresenteerde financieringsvormen is het gegeven dat de financieringsvormen ervoor zorgen dat men gaat afwijken van de reguliere patronen. Er worden partijen in de financiering betrokken die normaliter geen rol spelen. Als een gemeente, provincie of waterschap hiervoor kiest moet zij zich bewust zijn van het feit dat zij een deel van haar autonomie moet prijsgeven. Ook moet zij inzien dat de gemeente niet langer de alles bepalende partij is.

Het is niet eenvoudig een schatting te maken van de middelen die gemoeid zijn met de alternatieve financieringsvormen. Het relatieve aandeel wordt voor een belangrijk deel bepaald door het rendement dat behaald kan worden. Zodra partijen een rendement kunnen realiseren, zijn zij bereid om te gaan investeren. Daarnaast zien wij dat vooral initiatieven als crowdfunding, gebiedsexploitatie en een preventiefonds alleen kunnen floreren als partijen erop gewezen worden dat de financieringsmogelijkheid er ook daadwerkelijk is. Als niemand weet dat er geïnvesteerd kan en mag worden zal men zich ook niet gaan melden. Dat betekent dat gemeenten die zich geroepen voelen om met deze instrumenten aan de slag te gaan, ook daadwerkelijk aandacht hieraan moeten gaan besteden door inzet van publiciteit en communicatie. Gemeenten kunnen hierbij veel leren van andere partijen die dit al hebben opgezet. Verder zien wij dat reguliere banken zich geroepen voelen een rol te gaan spelen bij alternatieve financieringsvormen. De reden daarvoor is, is dat zij daarmee beter kunnen aansluiten bij de klantwens.

Wat is het relatieve belang van alternatieve financiering? Dit is een lastige vraag, omdat een betrouwbare schatting van de gemaakte kosten complex is. Uit het onderzoek uit 2010 naar de kosten van fietsbeleid komt naar voren dat jaarlijks € 410 mln. aan fietsbeleid wordt uitgegeven. Als wordt gekeken naar de enige schatting die wij hebben voor wat betreft de alternatieve financieringsvormen (crowdfunding) dat een omvang in 2015 had van € 128 mln., dan durven wij te beweren dat alternatieve financieringsvormen een duidelijke bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van additioneel fietsbeleid. Duidelijk is echter wel dat, vanwege het publieke karakter van fietsbeleid en, voor een deel, ook de achterliggende maatschappelijke opgaven, publieke investeringen altijd de hoofdmoot zullen blijven vormen van de financiering van fietsmaatregelen. Dat geldt met name voor maatregelen op het gebied van fietsinfrastructuur. De verwachtingen ten aanzien van alternatieve, innovatieve financieringsvormen moeten dan ook niet te hoog worden

ingeschat. Het inzetten op het (verder) toepassen van nieuwe financieringsvormen biedt echter wel veelbelovende perspectieven voor de financiering van specifieke maatregelen en verdient daarom zeker steun.

4. Conclusies en vervolg

4.1 Conclusies

Dit rapport heeft als vertrekpunt de aanname dat er een tekort aan financiële middelen is. Het is bijzonder lastig, zo niet onmogelijk, de benodigde investeringsopgave op nationaal niveau vast te stellen. In zijn algemeenheid kan wel worden gesteld dat er de komende jaren/decennia een grote, structurele financieringsbehoefte is voor het realiseren van de door de Tour de Force benoemde maatschappelijke opgaven en het financieren van concrete fietsmaatregelen.

Deze structurele financieringsbehoefte wordt 'gevoed' door een combinatie van drie factoren:

- Het succes van de fiets als modaliteit en de opkomst van de keten als 'nieuwe' modaliteit. Dit zou beschouwd kunnen worden als het 'sectorale' deel van de opgave (d.w.z. specifiek voor de modaliteit fiets binnen het mobiliteitsbeleid);
- Toenemende ambities, zowel vervoerkundig als ambities ingegeven vanuit de wens om op nieuwe maatschappelijke opgaven te kunnen inspelen (met name gezondheid en stedelijke leefkwaliteit/milieu);
- Teruglopende overheidsbudgetten bij alle overheidslagen in combinatie met nog onvoldoende zicht op nieuwe financieringsbronnen en beproefde, kansrijke financieringsvormen.

Er zijn niet alleen financieringsopgaven. Er zijn ook *kansen* om de ambities te koppelen aan het maatschappelijk en economisch rendement van de fiets. Het recente CPB-rapport biedt een goede basis om de maatschappelijke en politieke discussie aan te gaan over de verdeling van publieke investeringen over de verschillende modaliteiten. Koppeling aan maatschappelijke opgaven als gezondheid biedt mogelijkheden voor een andere manier van kijken naar de benodigde investeringen. De benodigde investeringen zijn dan niet alleen kostenposten maar tevens investeringen met structurele maatschappelijke effecten en een positief maatschappelijk rendement.

Dit onderzoek heeft vijf kansrijke zoekrichtingen opgeleverd. In paragraaf 4.3 werken we deze uit in concrete pilots.

4.2 Voorbereiding van een pilot

In onze zoektocht naar alternatieve financieringsbronnen voor fietsmaatregelen is ons duidelijk geworden dat het toepassen van alternatieve financieringsvormen nog nauwelijks gebeurt bij overheden. Overheden zijn nog niet goed bekend met alternatieve financiering naast hun eigen begroting. De kennis van het opstellen van een business case en van de mogelijke financieringsvormen is niet bij elke overheidsorganisatie aanwezig.

Zoals aangegeven in paragraaf 3.8 moeten partijen weten dat er mogelijkheden zijn om te kunnen investeren en moet men weten wat de meerwaarde is om te investeren.

Omdat er nog weinig wordt gewerkt met alternatieve financieringsvormen zien wij het draaien van pilots als een mogelijkheid om kennis en ervaring op te doen.

Het starten van een pilot vraagt voorbereiding aan de hand van een aantal praktische handvaten.

1. De eerste vraag is wat de speelruimte is als provincie of gemeente voor alternatieve financiering. Herallocatie vindt binnen de begroting plaats. Bij alternatieve financiering zijn eventuele leningen nodig. Er moet in kaart worden gebracht wat de spelregels zijn om publieke-private financieringsprojecten op te zetten.
2. De kennis moet aanwezig zijn om als gemeente de financieringsvormen te gaan wegen of de voorgestelde vorm goed aansluit bij het project.
3. Bepaald moet worden wat de investeringsopgave is die er ligt en voor wie dit van belang kan zijn. Door dit helder voor ogen te hebben ontstaat er een beeld welke potentiële samenwerkings- en investeringspartners in beeld zijn en kunnen worden benaderd.
4. Om elke pilot vorm te gaan geven zijn er logischerwijs verschillende partijen nodig. Dit hangt alleen af van de situatie waar de betreffende pilot wordt gedraaid. Elke gemeente kent specifieke omstandigheden en daarnaast kan er ook gebruik worden gemaakt van lokale investeerders. Het is verstandig om samen met een aantal financiële experts de haalbaarheid van een bepaalde financieringsvorm voor een concreet project te gaan bekijken.
5. Er kan een haalbaarheidsanalyse worden gemaakt met alle betrokken partijen voor het project waar de pilot voor wordt gedraaid. Deze haalbaarheidsanalyse omvat ook de risico's.
6. Tenslotte is besluitvorming nodig; zowel op politiek-bestuurlijk niveau als bij de mogelijke investeringspartners, of de pilot daadwerkelijk kan worden opgezet.

Pas na het doorlopen van deze 'handvaten' kan een beeld ontstaan in hoeverre de pilot ook daadwerkelijk een kans van slagen heeft.

In de volgende paragraaf doen we voorstellen voor vijf potentiële pilots.

4.3 Aan de slag met pilots

Wij denken dat in deze rapportage een aantal financieringsvormen zijn gepresenteerd die ondersteunend kunnen zijn in het realiseren van de ambities op het gebied van fietsbeleid. De gepresenteerde financieringsvormen zijn al uitgetoetst in andere sectoren. Daarvan kunnen wij leren dat vooral de andere manier van handelen en denken de grootste stappen zijn die gezet moeten worden. Feitelijk geldt dat in deze sector op eenzelfde wijze. Het zou sterk overkomen als er een pilot gedraaid zou kunnen gaan worden met elke financieringsvorm. Op die manier ontstaat ook op dit beleidsdomein kennis en ervaring met alternatieve financieringsvormen.

Voor een succesvol initiatief zijn vier elementen nodig:

- Het zoeken (en vinden) van een kansrijke pilot (liefst onderdeel van lopende, bestaande programma's, zoals bijvoorbeeld Beter Benutten);
- Interesse van concrete financiers (die bereid zijn te participeren en mogelijk te investeren in een concrete pilot met andere partijen);
- Inzicht in de daarvoor benodigde randvoorwaarden (bijv. institutionele hervormingen of aanpassing van wet- en regelgeving);
- Periodieke bespreking op een bestuurlijke tafel (nationaal, regionaal, lokaal).

Vervolgstappen Pilot Herallocatie

Een belangrijk argument voor herallocatie van publieke middelen van andere sectoren of andere vervoerwijzen naar de fiets, zijn de grote baten die de fiets voor de maatschappij oplevert en de relatief lage kosten. In het buitenland (bijvoorbeeld uit Denemarken) zijn studies beschikbaar die aantonen dat iedere investering in de auto geld kost terwijl die voor de fiets geld oplevert. Op basis van deze analyses zou beargumenteerd kunnen worden om binnen bestaande fondsen (bijvoorbeeld binnen het MIRT) naar een herverdeling ten gunste van de fiets te kijken.

Een interessant pilot in dat verband zou kunnen zijn om bij geplande uitbreiding van infrastructuur voor auto alle kosten- en baten uit te zetten tegenover die van het optimaliseren van de rol van de fiets. Denk hierbij aan:

- Constructie van een nieuwe parkeergarage: Welke kosten zijn hiermee verbonden en hoeveel autoritten en autoparkeerplekken kunnen bespaard worden door alles optimaal voor de fiets te maken? Het maken van een MKBA die ook gezondheid en milieu meeneemt is hierbij aan te raden.
- Verbreden snelweg/rondweg. Hoeveel lokaal verkeer maakt gebruik van deze weg en is het mogelijk om een deel op de fiets te krijgen?

Het uiteindelijke doel zou moeten zijn om voor projecten van, ten minste auto-infrastructuur, een MKBA te vereisen die ook alternatieven als OV en fiets meeneemt.

De pilot zou onderdeel kunnen zijn van een (te starten) MIRT Onderzoek of MIRT Verkenning.

Vervolgstappen Pilot Crowdfunding

Kansrijke pilots met crowdfunding dienen aan te sluiten bij latente behoeften waarvoor binnen reguliere financiering niet snel een oplossing gevonden zal worden. Bijvoorbeeld:

- Een locatie waar een kortsluiting voor de fiets kan worden gemaakt, bijvoorbeeld aanleg van een fietsbrug. Dit kan zowel recreatief als utilitair. De wens moet dan wel komen vanuit de bewoners en/of belanghebbenden zelf;
- Fietsparkeerplekken voor e-bikes. Het lijkt er nu op dat veel mensen met e-bike hun fiets niet meenemen naar de binnenstad uit angst voor diefstal. Speciale e-bikestallingen bieden mogelijk een uitkomst.

- Aanleg recreatieve fietsroutes / mountainbikeroute. De verwachting is dat onder deze doelgroep er een bereidheid is om te betalen voor mooie routes.
- Een buurtfietsenstalling waarbij de deelnemers later ook kunnen delen in de opbrengsten. Daarmee wordt dus voor personen die geen gebruik gaan maken van de fietsenstalling deelname interessant. Eventueel kan dit ook samengaan met subsidie door de gemeente indien die bestaat.
- Crowdfunding van een lokaal publiek fietsensysteem . Omdat crowdfunding waarschijnlijk vooral goed werkt op buurniveau, waar mensen elkaar kennen, zou het hier kunnen gaan om een systeem voor een buurt die toeristisch interessant is. Dit systeem zou dan zowel door bewoners als toeristen gebruikt kunnen worden en daarmee ook een bron van inkomsten (deelnemers betalen voor lidmaatschap) kunnen vormen.
- Crowdfunding van een lokaal publieke fietsensysteem (tweede variant). Of bijvoorbeeld om een buurt waar fietsparkeer voorzieningen beperkt aanwezig zijn en die slecht is aangesloten op regionaal en landelijk openbaar vervoer. Voor die buurt kan het publieke fietsensysteem de retourverplaatsing naar het station kunnen faciliteren. Als deelnemers hier betalen kunnen hier ook enige inkomsten uit voortvloeien. Voor publieke fietssystemen geldt dat deze niet goedkoop zijn. Waarschijnlijk is aanvullende financiering nodig, bijvoorbeeld uit advertentieruimte op de docking stations of de fietsen (sponsor).

In een vervolgstap zou onderzocht kunnen worden binnen welke gemeenten er reeds initiatieven zijn waarop met bovenstaande ideeën aangesloten zou kunnen worden.

Vervolgstappen Pilot Gebiedsexploitatie

Bij gebiedsontwikkeling is mobiliteit nog maar een beperkt vraagstuk. Gemeenten zouden zich hierop met marktpartijen veel meer op moeten toeleggen. De ontwikkelaar zou door de gemeente uitgedaagd moeten worden om veel slimmer om te gaan met auto en fiets in planvorming, uitgaande van langdurige exploitatieperiode (DBFM).

Het gaat in essentie om de vraag: hoe organiseer je de bereikbaarheid en ontsluiting en met welke combinatie van modaliteiten doe je dat? Daarmee bereik je een shift in modaliteiten en kun je op basis van het mobiliteitsprofiel steeds andere combinaties maken. Daarmee kun je investeringen bij elkaar brengen en op de meest effectieve wijze inzetten. Dit kan leiden tot een programma met parkeerplaatsen, fiets-oplaadplekken en goede fietsen- en brommerstallingen. Een pilot met een aantal casussen in gebiedsontwikkeling waarbij mobiliteit een sleutelrol speelt kan bijdragen aan meer inzicht. Tevens kan beter in beeld gebracht worden hoe investeringen in de diverse modaliteiten zich tot elkaar verhouden. Daarmee wordt ook financieel inzichtelijk wat uitruil aan investeringsruimte oplevert.

De laatste stap is het beter in beeld brengen van fietsinfrastructuur in het kostenverhaal. Op basis van de pilot kunnen kansen en knelpunten met het oog op wet- en regelgeving worden geïdentificeerd en kunnen oplossingsrichtingen worden benoemd.

Een pilot die zich mogelijk hiervoor leent is bijvoorbeeld de Cartesiusdriehoek in Utrecht.

Vervolgstappen Pilot Preventiefonds

Het voorstel voor deze pilot moet nog uitgewerkt worden. Wij denken aan initiatieven die gaande zijn in Rotterdam-Zuid, aansluitend bij het integrale programma dat door Rijk en gemeente is opgesteld voor de ontwikkeling van Zuid. Bij dit programma zijn vele maatschappelijke stakeholders betrokken.

Vervolgstappen Pilot Concessies

Bij de provincie Overijssel is een programma in ontwikkeling waarbij ingezet wordt op 'cross overs' tussen fiets en OV. Dit programma vindt plaats in het kader van de herijking van het Openbaar Vervoer. Aanleiding is het onrendabele vervoer in bepaalde delen van de steden en in de regio's. Op den duur zijn deze exploitatietekorten niet structureel houdbaar en daarmee dreigen ook de mobiliteitsvoorzieningen onder druk te komen staan. Binnen de provincie wordt met de gedachte gespeeld om bepaalde onrendabele wijkroutes af te bouwen en de middelen hiervoor in te zetten in verbeterde fietsroutes. De bereikbaarheid blijft daardoor per saldo op peil, maar wordt dan niet meer ingevuld met een bus maar met het aanbod van een verbeterde fietsfaciliteit. Een pilot zou zich kunnen richten op het ondersteunen van deze initiatieven en het stimuleren van dit soort initiatieven en het bij elkaar brengen van ervaringen met verschillende vormen in Nederland. Een alternatieve vorm is het in de markt zetten van een mobiliteitsvraag (i.p.v. een vraag die al uitgaat van een bepaalde modaliteit).

4.4 Kansrijke vervolgacties

Het onderzoek heeft niet alleen een aantal kansrijke alternatieve financieringsvormen opgeleverd. Er zijn tevens een aantal kansrijke vervolgacties naar voren gekomen. Deze kunnen, los van de pilots, opgepakt worden als onderdeel van het vervolgprogramma van Tour de Force. Een eerste actie is het verder uitzoeken wat een 'faire' allocatie van middelen is gelet op de bijdrage van fiets aan de modal split. Om kosten en baten goed in beeld te brengen is verdere ontwikkeling van de "MKBA fiets" noodzakelijk. De ontwikkeling van een MKBA fiets is een separate actie.

Bijlage 1

Onderzoeksverantwoording

Dit rapport is het resultaat van een interactief proces met de financieringsploeg, fiets- en financieringsexperts en een selectie van de belangrijkste probleemeigenaren (met name gemeenten en andere wegbeheerders). Ten behoeve van dit proces is door onderzoekers van Berenschot een desk research uitgevoerd en zijn verschillende interviews gehouden. Tevens zijn twee expertsessies georganiseerd en is input verzameld tijdens de zogenaamde 'Inspiratiedag Tour de Force' die dit voorjaar plaatsvond. Gaandeweg het proces van onderzoek en interactie is de vraagstelling aangescherpt en zijn vijf financieringsvormen ontwikkeld. De uitwerking van deze kansrijke vormen van financiering zijn een belangrijk onderdeel van dit rapport.

De financieringsploeg c.q. klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van overheden, maatschappelijke organisaties, marktpartijen en wetenschap en staat onder leiding van Erwin van der Krabben (hoogleraar vastgoed en locatieontwikkeling aan de Radboud universiteit). Koos Louwerse van de VNG is de secretaris van de ploeg. De ploeg heeft als opdrachtgever en klankbordgroep gefungeerd en is daarom een belangrijke bron voor dit rapport geweest.

De verantwoordelijkheid voor dit rapport ligt geheel bij Berenschot. De financieringsploeg zal, met het oog op de verdere behandeling van de onderzoeksresultaten, een memo opstellen waarin zij aangeeft hoe zij de resultaten beoordeelt en bruikbaar acht voor een vervolguutwerking.

Documentenstudie

Wij zijn het onderzoek gestart met het maken van een overzicht van achtergronden, opgaven, maatregelen en doelen en van het fietsbeleid. Dit hebben wij gedaan aan de hand van het bestuderen van documenten als (programma)begrotingen, jaarverslagen, beleidsnota's, Tweede Kamerstukken en gemeenteraadstukken.

Aan de hand van de stukken zijn de belangrijkste opgaven met bijbehorende maatregelen gedestilleerd. Deze opgaven en maatregelen zijn zoveel mogelijk gegroepeerd op een hoger abstractieniveau.

Daarnaast is de financiering per overheidslaag bekeken (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen). Hierna is een overzicht opgesteld van de belangrijkste financieringsstromen. Het fietsbeleid is vaak een kleiner onderdeel van het bredere ruimtelijke- en mobiliteitsbeleid. Op dit detailniveau wordt er in, met name de begrotingen en jaarverslagen van decentrale overheden, niet gerapporteerd. Daarom was het niet mogelijk om de financieringsstromen voor fietsbeleid specifiek te benoemen.

Interviews

De uitkomsten van de documentenstudie zijn gevalideerd en aangevuld door middel van interviews met een aantal gemeenten en provincies, een waterschap, een onderzoeksinstituut en een ingenieursbureau.

Van belang was om een goed en verdiepend beeld te krijgen van de ambitie van de verschillende organisaties en de huidige budgetten voor fietsopgaven. Tevens is daarbij geanalyseerd tegen

welke problemen organisaties aanlopen bij financiering van fietsopgaven. Daarnaast kregen wij dankzij de interviews een beeld van de reeds gebruikte financieringsinstrumenten.

Expertsessies

De expertsessies dienden om op zoek te gaan naar concrete kansen voor nieuwe financieringsinstrumenten voor fietsbeleid aan de hand van de vijf geformuleerde zoekrichtingen. Dit is gebeurd middels twee expertsessies met een breed gezelschap aan zowel financieringsexperts als fietsexperts. Experts waren aanwezig van start-ups, bedrijven, onderzoeksinstituten, maatschappelijke organisaties, provincies, gemeenten, waterschappen en het ministerie van IenM. De expertsessies hebben de kansen en uitdagingen van de oplossingsrichtingen verder aangescherpt.

Raadpleging experts

Op een aantal momenten gedurende het proces hebben vier experts hun specifieke deskundigheid ter beschikking gesteld in het meedenken over nieuwe financieringsvormen. Deze experts zijn:

- Jeroen Buis (zelfstandig fietsexpert);
- Willem Scheper (fietsdeskundige Keypoint);
- Theo Stauttner (expert gebiedsontwikkeling, Stad2);
- Ed Antoine (infrastructuur expert, RHDHV).

Wij danken hen voor hun waardevolle inbreng.

Bijlage 2

De economische waarde van fietsen

De economische waarde van fietsen

Fietsen draagt bij aan maatschappelijke opgaven als het verbeteren van de gezondheid, milieu en sociale participatie en zorgt voor maatschappelijke baten. Wij lichten in deze paragraaf drie onderzoeken toe waarin onderzoek is gedaan naar de maatschappelijke en economische waarde van fietsen. Het gaat om onderzoeken van het Centraal Planbureau (CPB) in samenwerking met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Decisio en het Kennis Instituut voor Mobiliteit (KIM). Wij citeren uit deze onderzoeken en belichten de belangrijkste punten met betrekking tot de maatschappelijke baten en economische waarde van de fiets.

In vergelijking met de auto en – in mindere mate – het openbaar vervoer is voor de fiets minder bekend wat fietsgebruik aan positieve maatschappelijke en economische baten oplevert. Meer inzicht hierin kan bijdragen aan het verkrijgen van (politiek) draagvlak voor investeringen in fietsmaatregelen. De MKBA's die zijn uitgevoerd laten wel zien dat de maatschappelijke baten van fietsinvesteringen in de meeste scenario's positief uitvallen. De fiets levert direct of indirect veel besparingen voor de maatschappij op.

1. Centraal Planbureau

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft, in samenwerking met het Planbureau voor de Leefomgeving, een verkenning gedaan naar de beschikbare kennis m.b.t. de maatschappelijke en economische effecten van mobiliteitsbeleid en de verschillende soorten maatregelen. Het CPB analyseert welk mobiliteitsbeleid effectief en efficiënt is en welk niet of onvoldoende. Het doel van het CPB is om politici, beleidsmakers, bestuurders en maatschappelijke organisaties informeren over de gevolgen van verschillende beleidsopties op het gebied van mobiliteit. Dit kan helpen bij het maken van onderbouwde keuzes voor toekomstig mobiliteitsbeleid. De belangrijkste conclusies uit de CPB-analyse zijn:

- Vanwege de te verwachten positieve effecten op het milieu, de gezondheid, veiligheid en bereikbaarheid is het aan te bevelen maatregelen te nemen die het fietsgebruik stimuleert. Een overstap van de auto of het openbaar vervoer naar de fiets levert, zo berekent het CPB, substantiële maatschappelijke baten op.
- Een negatief effect volgens het CPB is dat fietsers meer last ondervinden van luchtverontreiniging dan automobilisten, onder andere omdat ze vanwege de fysieke inspanning dieper inademen. Daarnaast lopen fietsers meer kans op letsel door een ongeval. Jaarlijks zijn er bijna 20.000 ernstig gewonde verkeersslachtoffers. Ongeveer 60 procent daarvan is fietser (SWOV 2015). In 2014 bestond bijna een derde van de 570 verkeersdoden uit fietsers (CBS 2015). Toch blijkt uit onderzoek dat het gezonder is om te fietsen dan om auto te rijden. Dit komt omdat de nadelen van een grotere kans op luchtwegaandoeningen door luchtverontreiniging en een grotere kans op een verkeersongeluk ruimschoots worden gecompenseerd door de gezondheidsvoordelen van meer bewegen. Regelmatig fietsen vermindert de kans op hart- en vaatziekten, diabetes, overgewicht, (darm- en borst)kanker, botontkalking en depressie.

2. Decisio

Om meer scherp te krijgen in de discussies heeft Decisio (in samenwerking met het Transaction Management Centre) in opdracht van het ministerie van IenM onderzocht welke effecten een rol spelen (en op welke manier) bij de maatschappelijke kosten en baten van fietsprojecten. Er zijn door Decisio drie casussen geselecteerd waarvoor een MKBA is opgesteld. Dit betrof achtereenvolgens de verandering van kosten en baten indien een reiziger zijn/haar verplaatsing met de fiets aflegt in plaats van met de auto of het stads- en streekvervoer, de kosten en baten van een nieuwe fietsverbinding over een vaarweg/spoorweg/snelweg en de maatschappelijke kosten en baten van betaald parkeren voor fietsen bij een station. De onderzoekers geven aan dat de methodiek, kengetallen en verkeersmodellen minder ver ontwikkeld zijn voor MKBA's voor fietsprojecten dan bij MKBA's voor bijvoorbeeld grote weginfrastructuurprojecten. Een betere basis van kengetallen kan het maken van Fiets MKBA's in de toekomst vergemakkelijken. Er zal meer aandacht voor het instrument van de Fiets MKBA moeten zijn bij het beoordelen van fietsmaatregelen en investeringen, om zo het besef van de maatschappelijke kosten en baten van de fiets ten opzichte van andere modaliteiten te vergroten.

Verplaatsing met de fiets in plaats van met de auto op het openbaar vervoer

Decisio geeft aan dat het indirecte effect van deze casus is dat reizigers die voor de fiets kiezen minder vaak ziek zijn en relatief fitter waardoor ze een hogere arbeidsproductiviteit hebben. Uit onderzoek van TNO blijkt dat mensen die fietsen naar het werk gemiddeld 1,3 dagen per jaar minder ziek zijn dan niet-fietsers. In zijn algemeenheid geldt: hoe groter de fietsafstand hoe lager het aantal ziektedagen. Bij een gemiddelde arbeidsproductiviteit van € 35 per uur, betekent deze 1,3 dagen een besparing van € 364 op jaarbasis. Een gemiddelde woon-werkverplaatsing in Nederland per fiets is 4,3 kilometer lang (enkele reis). Als er wordt uitgegaan van 46 weken gemiddeld 4 dagen in de week fietsen naar het werk, levert elke gefietste woon-werkkilometer volgens deze berekening 23 cent op.

Nieuwe fietsverbinding

De casus van een nieuwe fietsverbinding laat zien dat de afstand om te fietsen korter wordt en dat daarmee ook de arbeidsproductiviteit en levensverwachting daalt. Fietsers hoeven minder kilometers te fietsen en zijn daarmee minder fit. Maar over de breedte genomen is de MKBA van deze casus positief. Decisio geeft aan dat het opvalt dat de reistijdwinst van het fietsverkeer veruit de belangrijkste batenpost is. Het is dan ook met name van belang om goed zicht te hebben op het aantal fietsers dat profiteert van nieuwe fietsverbindingen en de reistijdwaardering die gebruikt moet worden voor de fietsers geven de onderzoekers aan.

Betaald parkeren voor fietsen bij stations

Met betrekking tot de derde casus geeft Decisio aan dat in alle scenario's het invoeren van betaald parkeren voor fietsen tot een negatief maatschappelijk kosten-baten saldo leidt. De investeringen in de stalling zijn lager, maar het beheer en onderhoud van het betaalsysteem en de extra kosten voor handhaving leiden ertoe dat de kosten hoger liggen dan wanneer er gratis wordt gestald.

3. Kennis Instituut voor Mobiliteit

Het Kennis Instituut voor Mobiliteit (KIM) beoogt met de uitgevoerde analyse in kaart te brengen op welke manieren fietsen en lopen in het mobiliteitssysteem verweven zitten en wat hiervan de effecten zijn. De analyse van het KIM geeft inzicht in de effecten van fietsen en lopen op bereikbaarheid, verkeersveiligheid en leefbaarheid.

Het KIM stelt dat een toe- of afname in het fietsen, afhankelijk van de situatie, verschillende effecten kan hebben en analyseert deze aan de hand van de verschillende maatschappelijke kosten en maatschappelijke baten: de bereikbaarheid, vervoersarmoede, leefbaarheid, verkeersveiligheid en de gezondheid. Zo concludeert het KIM dat:

- De fiets een bepalende rol speelt bij het bestrijden of voorkomen van vervoersarmoede. Vervoersarmoede wordt gedefinieerd als de situatie waarin iemand als gevolg van gebrekkige verplaatsingsmogelijkheden niet in staat is deel te nemen aan een set van activiteiten die in een bepaalde samenleving als normaal worden gezien. Van de Nederlandse huishoudens heeft 28 procent geen auto (CBS, 2012). Als deze mensen eropuit willen, zijn ze altijd afhankelijk van fietsen of lopen. Dit kan zijn als trip van deur tot deur of als onderdeel van de keten: naar de bushalte, station of naar de deelauto. Zelfstandig iets ondernemen kan alleen per fiets, te voet of met het openbaar vervoer. Voor een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking geldt dat voetgangers- en fietsvoorzieningen hun weg zijn naar het zelfstandig kunnen uitvoeren van activiteiten. De fiets speelt dus een bepalende rol bij het bestrijden of voorkomen van vervoersarmoede (Martens et al., 2011; Martens, 2013).
- Veel fietsen en lopen draagt bij aan een verbetering van de leefbaarheid en is goed voor het milieu. Fietsen en lopen veroorzaken immers geen emissies van luchtverontreinigende stoffen als stikstof- en zwaveldioxiden, fijn stof en CO₂ noch van geluid. Daarnaast is het ruimtegebruik van fietsen en lopen, bijvoorbeeld gemeten aan de hand de benodigde hoeveelheid parkeerruimte, veel minder dan dat van de personenauto. Zo geldt voor het parkeren van de fiets een oppervlakte van 1,5 m², voor het parkeren van de auto op straat ongeveer 11 m².
- Fietsen gaat gepaard met belangrijke gezondheidseffecten. Het ziekteverzuim wordt bijvoorbeeld lager naarmate de fietsfrequentie toeneemt en de afgelegde afstand langer is. De gezondheidsvoordelen bij de overstap van de auto naar de fiets betreffen een verminderde emissie van luchtverontreinigende stoffen (SO₂, NO_x en PM₁₀) en broeikasgassen (CO₂) en een verhoogde fysieke activiteit. De nadelen zijn het inademen van verontreinigde lucht en de grotere kans op verkeersongelukken. De gezondheidsvoordelen wegen ruimschoots op tegen de nadelen: de gemiddelde winst in levensverwachting door de fysieke fietsinspanning is met 3-14 maanden veel groter dan het mogelijke verlies door de inademing van verontreinigde lucht (0,8-40 dagen) en de kans op verkeersongelukken (5-9 dagen). Werknemers die regelmatig naar het werk fietsen (3-4 keer per week, 2-4 kilometer) zijn gemiddeld één dag per jaar minder ziek dan werknemers die minder dan één keer per week naar hun werk fietsen. Bovendien is het verzuim lager naarmate de fietsfrequentie hoger en de afgelegde afstand langer is.

- Tegelijkertijd is er een trend dat fietsers een steeds groter aandeel hebben in het aantal verkeersdoden, en vooral in het aandeel ernstig gewonden. Bijna een derde van alle verkeersdoden die jaarlijks in Nederland vallen, zijn fietsers: in 2014 waren 185 van alle 570 verkeersdoden fietsers (CBS, 2015). Het aantal ernstig gewonden ligt nog veel hoger, op meer dan 10.000 (60 procent van alle ernstig gewonden is een fietser, volgens een studie van SWOV (2014)).

Bijlage 3

Groslijst van financieringsvormen

Verkenning financieringsvormen – een groslijst

Naar aanleiding van de bespreking van het Plan van Aanpak Investeringsploeg Tour de Force in de klankbordgroep van 15 februari jl. hebben wij toegezegd een korte voorverkenning uit te voeren naar de te onderzoeken oplossingsrichtingen (‘het speelveld’).

Doel van deze extra stap is om beter te kunnen inschatten of de bandbreedte van (nader te onderzoeken) oplossingsrichtingen aansluit bij de wensen van de klankbordgroep.

Kort samengevat gaat het in deze voorverkenning om de vraag welke oplossingsrichtingen “meedoen” en welke oplossingsrichtingen “buiten de orde” en/of niet interessant zijn. In feite is dit een nadere scopebepaling. Aanvankelijk was dit later voorzien in het onderzoek. Door de interventie van de klankbordgroep hebben we dit naar voren gehaald.

In deze notitie doen we verslag van deze korte voorverkenning. Achtereenvolgens gaan we in op:

- De uitgangspunten;
- Een (voorlopige) groslijst met oplossingsrichtingen (het speelveld);
- Een eerste beoordeling;
- Voorlopige conclusie.

In de bijlage hebben we, bij wijze van achtergrondinformatie, een overzicht van de huidige financieringsstromen opgenomen.

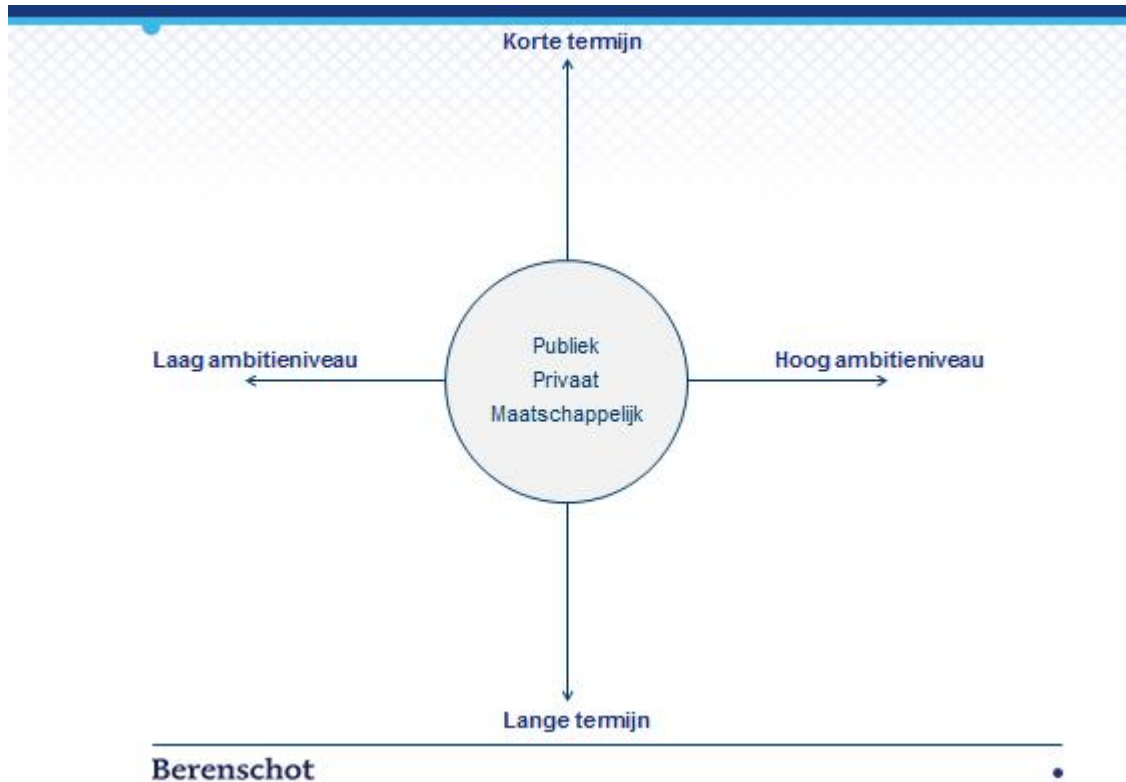
Uitgangspunten

Uitgangspunten bij deze voorverkenning zijn:

- We kijken zowel naar de korte als de lange termijn.
- We verkennen zowel een lage als een hoge ambitie.

Binnen deze twee dimensies kijken we zowel naar publieke, maatschappelijke als private financieringsbronnen.

In een assenstelsel geplaatst leveren deze uitgangspunten twee dimensies op. In een matrix samengevat ziet dat er volgt uit:



Binnen elk van deze vier combinaties of categorieën hebben we een eerste verkenning uitgevoerd van de beschikbare en denkbare oplossingsrichtingen.

Het speelveld

Onderstaande lijst is als een eerste groslijst van potentieel kansrijke oplossingsrichtingen te beschouwen. Gaandeweg ons onderzoek zullen aan deze lijst nog nieuwe oplossingsrichtingen worden toegevoegd. Daarnaast gaan we, op basis van een eerste beoordeling (zie de volgende paragraaf), in overleg met u een selectie aanbrengen op basis van impact en haalbaarheid. Deze oplossingsrichtingen zullen gedurende het onderzoek verder worden uitgewerkt.

Voor een goede mix van oplossingsrichtingen is het verder van belang dat er een balans is tussen de vier combinaties (KT/LA, KT/HA, LT/LA en LT/HA).

Deze lijst heeft dus niet de pretentie om uitputtend te zijn.

A. Korte termijn/lage ambitie

Tot deze categorie behoren de oplossingsrichtingen die op korte termijn (2016 – 2020) perspectief bieden maar die een lage ambitie hebben⁵. De lage ambitie kan ook betekenen dat de oplossingsrichting betrekking heeft op een klein deel van het fietsgebruik.

Vooralsnog bestaat deze categorie uit vier oplossingsrichtingen:

- Sponsoring van 'fietssystemen' door bedrijven. Een bekend en veel toegepast voorbeeld zijn publieke fietssystemen waarbij de sponsor adverteert op de fietsen en de docking stations. Een andere mogelijkheid is sponsoring van fietsenstallingen op goed zichtbare plaatsen waar de sponsor advertenties kan plaatsen: 'op de fiets met ING'.
- Werkgevers helpen werknemers. Bedrijven investeren (cofinanciering) in fietsinfrastructuur die het bedrijf (of een cluster van bedrijven) beter bereikbaar maken met de fiets. Denk bijvoorbeeld aan een extra fietstoegang tot een bedrijventerrein.
- Een betere benutting van beschikbare Europese gelden die gebruikt kunnen worden voor fietsprojecten.⁶
- Supermarkten in stedelijk gebied moeten hoogwaardige fietsparkeervoorzieningen aanleggen (op kosten van de supermarkt) en voldoen aan de fietsparkeernormen. De gemeentelijke overheid financiert niet maar moet het plan wel goedkeuren (bestemmingsplan).

B. Korte termijn/hoge ambitie

Tot deze categorie behoren de oplossingsrichtingen die op korte termijn (2016 – 2020) perspectief bieden en die een hoge ambitie hebben. Tot deze categorie rekenen we zes oplossingsrichtingen.

- Laat gemeentelijke parkeergelden niet toekomen aan de algemene middelen maar reserveer een vast percentage van de parkeergelden voor fietsmaatregelen.
- Crowdfunding⁷ van lokale fietsinfrastructuur binnen gemeenschappen. (Vergt nauwe samenwerking met gemeente (grondeigenaar) en belanghebbenden.

⁵ Ambitie is een lastig begrip, zeker als het gekoppeld wordt aan een maatschappelijke opgave. Er zit altijd een element van politieke beoordeling in. Daarnaast is het referentiepunt van belang. Is dat het oplossen van een knelpunt of een verbetering van kwaliteit. Daar waar de ene gemeente het oplossen van een knelpunt al afdoende vindt, zal de andere gemeente pas tevreden zijn wanneer er op netwerkniveau kwaliteit wordt toegevoegd. Het onderscheiden van een lage en hoge ambitie is bovendien arbitrair. Tenslotte speelt het schaalniveau een belangrijke rol. Het is evident dat landelijke maatregelen een grotere impact hebben dan een lokale maatregel (hoe ambitieus deze voor de betreffende gemeente ook kan zijn).

⁶ Een lage ambitie, ervan uitgaande dat het merendeel van deze gelden al aangewend wordt.

⁷ Hoge ambitie vanwege de grote potentie. In de praktijk zal *crowdfunding* betrekking hebben op vele, veelal kleine projecten. Wanneer *crowdfunding* niet grootschalig van de grond komt is de hoge ambitie uiteraard niet haalbaar.

- Reserveer een vast percentage van het IENM budget (met name MIRT-gelden) voor weginfrastructuur voor fietsinfrastructuur. Uiteraard is het daarbij nodig om te definiëren hoe dat budget vervolgens toegedeeld wordt aan projecten of lagere overheden. Daarmee wordt permanente financiering voor fietsinfrastructuur door de rijksoverheid gegarandeerd en betekent meer uitgaven voor weginfrastructuur automatisch ook meer investeren in de fiets. (Als dit wettelijk wordt vastgelegd wordt dit een 'lange termijn' oplossingsrichting).
- Gebruik klimaatcompensatiegelden voor fietsmaatregelen. Denk hierbij aan geld dat opgebracht wordt om CO₂-neutraal te vliegen (de uitdaging hier is het berekenen van de CO₂-besparing van fietsprojecten).
- Bromfietsbelasting. Bromfietsen (en snorfietsen) zijn niet alleen zeer vervuilend, ze leveren ook hinder op voor fietsers. Bromfietsverplaatsingen kunnen in de meeste gevallen ook met de (elektrische) fiets gedaan worden. Daarom is het voorstel om een extra belasting te heffen op de bromfietsverkoop. De opbrengsten worden gebruikt voor fietsvoorzieningen, maar kunnen ook gebruikt worden om bijvoorbeeld elektrische fietsen bij aankoop minder te belasten zodat het relatief (veel) aantrekkelijk(er) wordt om een elektrische fiets i.p.v. een bromfiets of snorfiets te kopen.
- Lease auto. Een verhoging van de bijtelling voor lease auto's levert geld op dat aangewend kan worden voor (a) fietsvoorzieningen, (b) fiscale maatregelen ten gunste van werknemers die op de fiets naar het werk komen. Ook andere fiscale maatregelen zijn denkbaar. Dit is een relatief eenvoudig door te voeren (wettelijke) maatregel.

C. Lange termijn/lage ambitie

Tot deze categorie behoren de oplossingsrichtingen die pas op de lange(re) termijn (na 2020) perspectief bieden en die een lage ambitie hebben. Dit is een minder waarschijnlijke combinatie. Verreweg de meeste oplossingsrichtingen met een lage ambitie kennen relatief weinig beletsels om ingevoerd te worden en kunnen dus al op de korte termijn worden gerealiseerd. Deze categorie kent daarom (vooralsnog) maar weinig oplossingsrichtingen (twee).

- Loyaliteitsprogramma (bijvoorbeeld ANBI). Nu reeds zijn er veel ledenorganisaties die voor hun leden voorzieningen realiseren teneinde ook het recreatief fietsen te veraangemen. Momenteel zijn er geen organisaties met een ANBI-status die zich toelagen op de infrastructuur waar met name ook door recreanten gebruik van wordt gemaakt. Gegeven de grote hoeveelheid instellingen die zich nu reeds toelegt op recreatie en het toenemend recreatief gebruik is dit een interessante optie om te onderzoeken. Dit herbergt niet alleen een financiële component, maar ook een sociaal-maatschappelijke component.
- PPS constructie met (betaalde) fietsenstalling bij OV knooppunten (zowel trein, bus, metro). Een variant hierop is de aanbesteding van een concessie voor de aanleg, de exploitatie, het beheer en de financiering (of elementen hiervan) van fietsenstallingen.

D. Lange termijn/hoge ambitie

Tot deze categorie behoren de oplossingsrichtingen die pas op de lange(re) termijn (na 2020) perspectief bieden en die een hoge ambitie hebben. Dit is de grootste categorie (10 oplossingsrichtingen).

- Grondexploitatie: In de prijzen die gemeenten in rekening brengen kan rekening worden gehouden met de kosten die worden gemaakt voor de aanleg van fietsinfrastructuur. Dit wordt vervolgens omgeslagen over de m2 prijs die moet worden betaald door de gebruikers. Dit is een relatief eenvoudige financieringsvorm omdat deze reeds wordt toegepast door alle gemeenten. Welke kosten echter nu reeds worden meegenomen in de grondprijs is op voorhand niet te zeggen. Men kan er echter over nadenken om de kosten die worden gemaakt voor de bereikbaarheid mee te nemen in de prijs (of een deel van de prijs) voor een bepaalde locatie.
- Besparingsfonds: organisaties die eenvoudigweg bereikbaar zijn per fiets, hoeven in beginsel minder kosten te maken voor de aanleg van parkeerfaciliteiten. De bouwkosten nemen daarmee af. Afhankelijk van de mogelijkheid of er sprake is van overdekte parkeerplaatsen nemen de besparingen aanzienlijk toe. De besparingen die hiermee worden gerealiseerd kunnen deels ten goede komen aan de fietsinfrastructuur en deels terugvloeien in een lagere huurprijs voor de organisatie. Dit voorstel wordt reeds gedaan door meerdere partijen. Het is alleen een reële optie indien nieuwbouw gerealiseerd moet worden
- Bereikbaarheidsfonds duurzame mobiliteit: momenteel kampen alle grotere steden met problemen met de bereikbaarheid. Het grootste belang voor delen van het bedrijfsleven is een verlies aan omzet als zij minder bereikbaar zijn. Tegelijkertijd is niet precies per bedrijf aan te geven om wat voor bedragen dit gaat. Vanzelfsprekend kunnen MKB-Nederland, banken en VNO-NCW hier een bemiddelende rol bij spelen. Het bereikbaarheidsfonds is vervolgens de concrete uitwerking van dit idee, waarbij middelen in een 'verenigingspot' worden gestopt die vervolgens ter beschikking staan van de leden, teneinde fietsmobiliteit te bevorderen. Dit voorstel vereist medewerking van gemeente en de lokale ondernemersvereniging.
- Preventiefonds (Health Impact Bonds): uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat fietsen een positieve bijdrage levert aan het voorkomen van ziekten. Tevens blijkt dat bewegen door ouderen ook een preventieve werking heeft (vallen). Fietsen kan vanuit dat perspectief een duidelijk positieve bijdrage leveren aan het verlagen van de kosten die verbonden zijn aan de gezondheidszorg. Tevens zorgen gezonde medewerkers voor een lager ziekteverzuim, wat weer een hogere arbeidsproductiviteit tot gevolg heeft. Partijen die belang hebben bij het voorkomen van het maken van zorgkosten zouden via HIB kunnen investeren in een initiatief. Dit idee komt vanuit commerciële partijen, maar ook van ZonMW die onderzoek heeft laten doen naar dit initiatief.
- Economisch Ontwikkelingsfonds: banken hebben een direct belang bij de economische ontwikkeling van een regio. Onderdeel van de economische ontwikkeling van een regio betreft (in wisselende mate) de bereikbaarheid. Gegeven dit economisch belang zouden banken te samen met gemeenten (economisch beleid) een economisch ontwikkelingsfonds kunnen opzetten. Hierbij zou ook een rol zijn weggelegd voor provincies via, bijvoorbeeld, de EFRO-

middelen. Ook is het aannemelijk dat de regionale ontwikkelingsmaatschappijen een rol spelen. Deze middelen zijn reeds aanwezig. Het gaat om de reallocatie van de middelen en om er voor te zorgen dat de juiste partijen aan tafel komen.

- Business case elektrische fiets: uit onderzoek blijkt dat de nieuwe elektrische mobiliteit een positieve bijdrage levert aan de werkgelegenheid in Nederland. Commerciële partijen realiseren een positief rendement met hun investeringen. Deze partijen zijn dus gebaat bij een verdere uitbouw van bijvoorbeeld de snelfietspaden. Op basis van bestaande studies kan worden gekeken naar een financieringsvorm waarbij de gehele business case centraal staat.
- Road pricing / congestion charging / tolheffing: in samenwerking met lokale overheden/stadsregio's maakt de rijksoverheid het mogelijk voor grootstedelijke regio's die kampen met ernstige congestie, om vormen van (centrum) tolheffing voor het autoverkeer toe te passen waarvan een vast deel van de opbrengst gebruikt wordt voor fietsmaatregelen.
(1) Voorbeelden zijn systemen waarbij de automobilist betaalt voor toegang tot de binnenstad zoals die bestaan in Londen, Stockholm of Milaan. In Stockholm gaat het om een congestion charge omdat de prijs hoger is in de spits dan buiten de spits. In Londen is er sprake van een 'flat tax' van 11.50 GBP tussen 7.00 en 18.00 op werkdagen. In Milaan is de focus schonere lucht en betalen vuilere voertuigen meer dan schonere voertuigen.
(2) Een alternatief voor de Nederlandse situatie waar snelwegen rondom de steden kampen met congestie in de spits, kan zijn het beprijzen van deze snelwegen in de spits.
- Reserveer een percentage van de benzineaccijns voor fietsvoorzieningen. Dit kan gezien worden als een vorm van klimaatcompensatie.
- Voer wetgeving in die vereist dat bij het aanleggen van (auto) parkeerruimte (bv. in de vorm van parkeergarages) voor de auto in de stad, een even groot aantal fietsparkeerplaatsen gerealiseerd dient te worden. Dat kan bij de nieuwe parkeerruimte, maar ook elders als daar geen vraag is naar fietsparkeervoorzieningen.
- Herallocatie van financiële middelen (overheidsbudgetten). Overweeg de investeringen in fiets (infra en gedragsmaatregelen) te verhogen in verhouding tot de investeringen in OV en auto. Dit kan beargumenteerd worden vanuit het argument dat het rendement van de fietsinvestering relatief hoger is. Het ontbreekt echter vaak aan goede cijfers om deze argumentatie te onderbouwen. Nieuwe data en verdere ontwikkeling van het instrument MKBA leveren meer inzicht voor bestuurders op en kunnen leiden tot een heroverweging/prioritering.

Eerste beoordeling

Een eerste beoordeling op basis van de criteria 'impact' en 'haalbaarheid' levert het volgende beeld op.

	<i>Impact</i>	<i>Haalbaarheid</i>
Sponsoring van 'fietsystemen'	+	+
Werkgevers helpen werknemers	+	+
Supermarkten	+	-
Gemeentelijke parkeergelden	+++	-
Crowdfunding	++	+
Vast percentage IenM budget	+++	--
Klimaatcompensatiegelden	+	-
Bromfietsbelasting	++	-
Lease auto	++	-
Loyaliteitsprogramma	0	+
PPS-constructie fietsenstalling	+	-
Grondexploitatie	++	+
Besparingsfonds	+	--
Bereikbaarheidsfonds	++	--
Preventiefonds	++	+
Economisch ontwikkelingsfonds	++	--
Integrale business case elektrisch fietsen	+	-
Road pricing	+++	--
Benzine accijns	++	--
Parkeerruimte	+	-

Herallocatie overheidsbudgetten	+++	--
---------------------------------	-----	----

Enkele conclusies

Uit bovenstaande analyse valt allereerst af te leiden dat er een negatieve correlatie is tussen impact en haalbaarheid. Hoe groter de (potentiele) impact, hoe geringer de haalbaarheid. Effectieve oplossingsrichtingen (zoals fiscale maatregelen, beprijzen, het her alloceren van middelen) zijn ofwel politiek zeer gevoelig of vragen om een complexe governance (bijvoorbeeld rondom fondsen), waardoor de haalbaarheid kritisch is.

Er zijn slechts een beperkt aantal oplossingsrichtingen die zowel positief scoren op impact als op haalbaarheid. Er zijn drie oplossingsrichtingen die dan naar boven komen: crowdfunding, grondexploitatie en een preventiefonds. Kenmerk van deze oplossingsrichtingen is dat ze een lange adem vergen en er nauwelijks quick wins te realiseren zijn (met uitzondering wellicht van crowdfunding op kleine schaal).

NB: we hebben nog geen aandacht besteed aan het verkennen van nieuwe verdienmodellen en vernieuwende aanbestedingsvormen. Onze inschatting is dat de winst hierin beperkt is. Datzelfde geldt voor de suggestie om de *life cycle* kosten in beeld te brengen.

Bijlage 4

Geraadpleegde personen, deelnemers sessies en gesprekspartners

Bijlage 4 Geraadpleegde personen, deelnemers sessies en gesprekspartners

Respondent	Organisatie
<i>Erik Tetteroo</i>	Ministerie IenM
<i>Ronald Witzenburg</i>	Provincie Overijssel
<i>Christien Rodenburg</i>	Gemeente Utrecht
<i>Stef Baijense</i>	Vervoerregio MRDH
<i>Hans Filius</i>	Unie van Waterschappen
<i>Quirijn Teunissen</i>	AI -vereniging
<i>Michou Kortrink</i>	BOVAG
<i>Roland Kager</i>	Wetenschap
<i>Kees van Ommeren</i>	Ingenieursbureau
<i>Peter van Bosse</i>	Ingenieursbureau
<i>Saskia Kluit</i>	Fietsersbond
<i>Dennis Aarts</i>	ANWB
<i>Klaartje Arntzen</i>	Rijkswaterstaat
<i>Dennis Aarts</i>	ANWB
<i>Tim Klein</i>	Telegraaf Media Groep
<i>Janine Hogendoorn</i>	Ring Ring
<i>Patrick Siliacus</i>	Arriva
<i>Eric Nijland</i>	Landelijk Fietsplatform
<i>Ed de Keizer</i>	Appreciated Consultancy

<i>Eefke Hoefnagel</i>	Heijmans
<i>Ronald Crombag</i>	De Boom en Het Meer
<i>Rick Lindeman</i>	Rijkswaterstaat
<i>Edwin Beckers</i>	Qbeck
<i>Jan-Bert Dijkstra</i>	Ministerie IenM
<i>Stef Baijense</i>	Vervoersautoriteit MRDH
<i>Wil de Moor</i>	Provincie Zuid-Holland
<i>Adriaan Walraad</i>	Windesheim
<i>Rob Eenink</i>	SWOV
<i>René Both</i>	Gemeente Barneveld
<i>Otto van Boggelen</i>	CROW
<i>Jeff Gielen</i>	Kadans
<i>Koos Louwerse</i>	Tourleiding
<i>Michel Willems</i>	BimBimBikes
<i>Nynke Struik</i>	Rabobank
<i>Lennert Onvlee</i>	Waterschaprivierenland
<i>Frank Kuiper</i>	Vervoersautoriteit MRDH
<i>Neil Lomax</i>	Boer&Croon
<i>Han Paul van Westing</i>	Duurzaamheidsspecialist
<i>Frans-Jan van Rossum</i>	Gemeente Utrecht
<i>Tymo de Weger</i>	Gemeente Woerden

<i>Wiecher Zwikstra</i>	Provincie Zuid-Holland
<i>Lennart Onvlee</i>	Waterschap Rivierenland
<i>Hidde van der Bijl</i>	Gemeente Den Haag
<i>Sandra Minnesma</i>	Gemeente Leiden
<i>Remko Stinissen</i>	Gemeente Houten
<i>Jeroen Buis</i>	Onafhankelijk fietsexpert
<i>Theo Stauttener</i>	Stad2

Bijlage 5

Geraadpleegde documenten

Geraadpleegde documenten

1. De Boer, L., & Larsen, V. (2010). *MKBA in duurzame gebiedsontwikkeling*. LPBL.
2. Van Wee, B., & Borjesson, M. (2015). *KBA en Fietsen*. Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
3. Gemeente Zwolle. (2016) *Begroting gemeente Zwolle*
4. Romijn, G., & Renes, G. (2013). Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse, Den Haag: CPB/PBL.
5. Decisio. Van Ommeren, K., Lelieveld, M., & de Pater, M. (2012). *Maatschappelijke kosten en baten van de fiets*.
6. Koersdocument Fiets Overijssel. (2015). *statenvoorstel nr ps/2015/2*. Overijssel
7. Uitwerking Koersdocument Fiets Overijssel. (2016) *statenvoorstel nr. PS/2016/172*. Overijssel.
8. Buck consultants International. (2009). *Kosten-batenanalyse op hoofdlijnen Brainport Eindhoven / A2-zone*. Den Haag
9. Ministerie van IenM, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2016*. Den Haag
10. Notaoverleg Tweede Kamer. (2015). *Initiatiefnota van de leden Smaling, Hoogland en de Rouwe*. Den Haag
11. Krizek., J. (2014) *Estimating the Economic Benefits of Bicycling and Bicycle Facilities*. Minneapolis
12. Provincie Utrecht. (2015). *Programmabegroting 2016*. Utrecht
13. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid. (2015). *Werkprogramma*. Den Haag
14. Rijkswaterstaat Kennis-Innovatie. (2015). *Infrastructuur en gezondheid een praktische toepassing voor Rijkswaterstaat*.
15. Gemeente Utrecht. (2015) *Actieplan Utrecht fietst 2015-2016*. Utrecht.
16. Commissie Financiële ruimte voor gemeenten. (2015). *Bepalen betekent betalen*.
17. Schroten, A., van Essen, H.P., Aarnink, S.J., Verhoef, E., & Knockaert, J. (2014). *Externe en infrastructuurkosten van verkeer*. Delft
18. Ligtermoet & Partners. (2010). *Overheidsuitgaven aan fietsverkeer Inventarisatie van hoogte en verdeling van budgetten van fietsbeleid*. Gouda.
19. Perspectienota Overijssel. (2014) *statenvoorstel nr. PS/2014/340*. Overijssel.
20. Arends, P., Nooij, L. ter Avest, R., & Linde., L., (2016). *Op de fiets door Salland, een aanzet tot een fietsprogramma 2016 – 2020*. Overijssel.
21. Uconsult., XTNT. & Morgen (2016). *Inzichten uit fietsstimulerings projecten*. Utrecht
22. Fietsvisie Regio Utrecht (2013). Utrecht.
23. Decisio. & Transaction Management Centre., (2012) *Maatschappelijke kosten en baten van de fiets*.
24. Wijnen, W. Mesken, J., & Vis, M.A., (2010). *Effectiviteit en kosten van verkeersveiligheidsmaatregelen*. Leidschendam.
25. Wijemans, W.A.M. & Wesemann, P., (2011). *Verkeersveiligheidsverkenning 2020: bouwstenen voor bijstelling van het Strategisch Plan Verkeersveiligheid*. Leidschendam.
26. Provincie Friesland, (2016). *Útfieringsprogramma Ferkear en Fierfier*. Friesland.
27. TNO. (2010). *Beleidsadvies Stimuleren van fietsen naar het werk*. Leiden

28. Mobycon Concordis groep. (2014). *Evaluatie fietsstimuleringsprojecten Beter Benutten 1 Midden-Nederland*. Delft
29. Gemeente Velsen. (2010). *Velsen fietst*. Velsen
30. CPB. (2016). *Kansrijk mobiliteitsbeleid*. Den Haag.
31. Fietsnota Breda. (2007). *Fietsen, net zo makkelijk Hoe Breda het fietsgebruik wil faciliteren en stimuleren*. Breda
32. SWOV. (2014). *Financieringsmogelijkheden voor 'Opschakelen naar meer verkeersveiligheid': een verkenning*. Den Haag.
33. Gemeente Den Haag. (2015). *Meerjarenprogramma Fiets 2015-2018*. Den Haag.
34. Fietsberaad. (2012). *Weesfietsen: wie, waar, waarom?*. Publicatie 22
35. Fietsberaad. (2014). *Fietsen in Nederland: patronen, trends en beleid*. Publicatie 26
36. SWOV. (2012). *Van fietsongeval naar maatregelen: kennis en hiaten*. Leidschendam.
37. Adriaensen, M., Kluppels, L., & Goldenbeld, C. (2015) Themadossier verkeersveiligheid nr 3. Handhaving Brussel, België: Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid – Kenniscentrum Verkeersveiligheid
38. SWOV. (2010). *Effectiviteit en kosten van verkeersveiligheidsmaatregelen*. Leidschendam.
39. XTNT. (2011). *Bereikbaarheidsvisie en agenda Gemeente Houten*. Utrecht.
40. Tour de Force. (2015) *Agenda Fiets 2015-2020*. Utrecht.
41. Gemeente Houten. (2016). *Begroting gemeente houten*. Houten
42. Waterschap Rivierenland. (2016) *verkorte weergave begroting 2016*.
43. Waterschap Rivierenland. (2016). *Begroting*.
44. B. van Zoelen. (2016). *Blik moet ruimte maken*. Het Parool: Amsterdam.
45. Rijkswaterstaat. (2013). *Innovaties in de keten*. Rotterdam
46. Hendriks. R. (2012). *Een fietsstrook omdat er vaak niets beters is*. Fietsverkeer 29
47. Fietsvisie Regio Utrecht. (2013). *Fietsvisie*. Utrecht.
48. Gemeente Utrecht. (2015). *Samen op weg naar een wereldstad*. Utrecht
49. Gemeente Haaren. (2013). *Meerjarig uitvoeringsprogramma openbare ruimte*. Haaren.