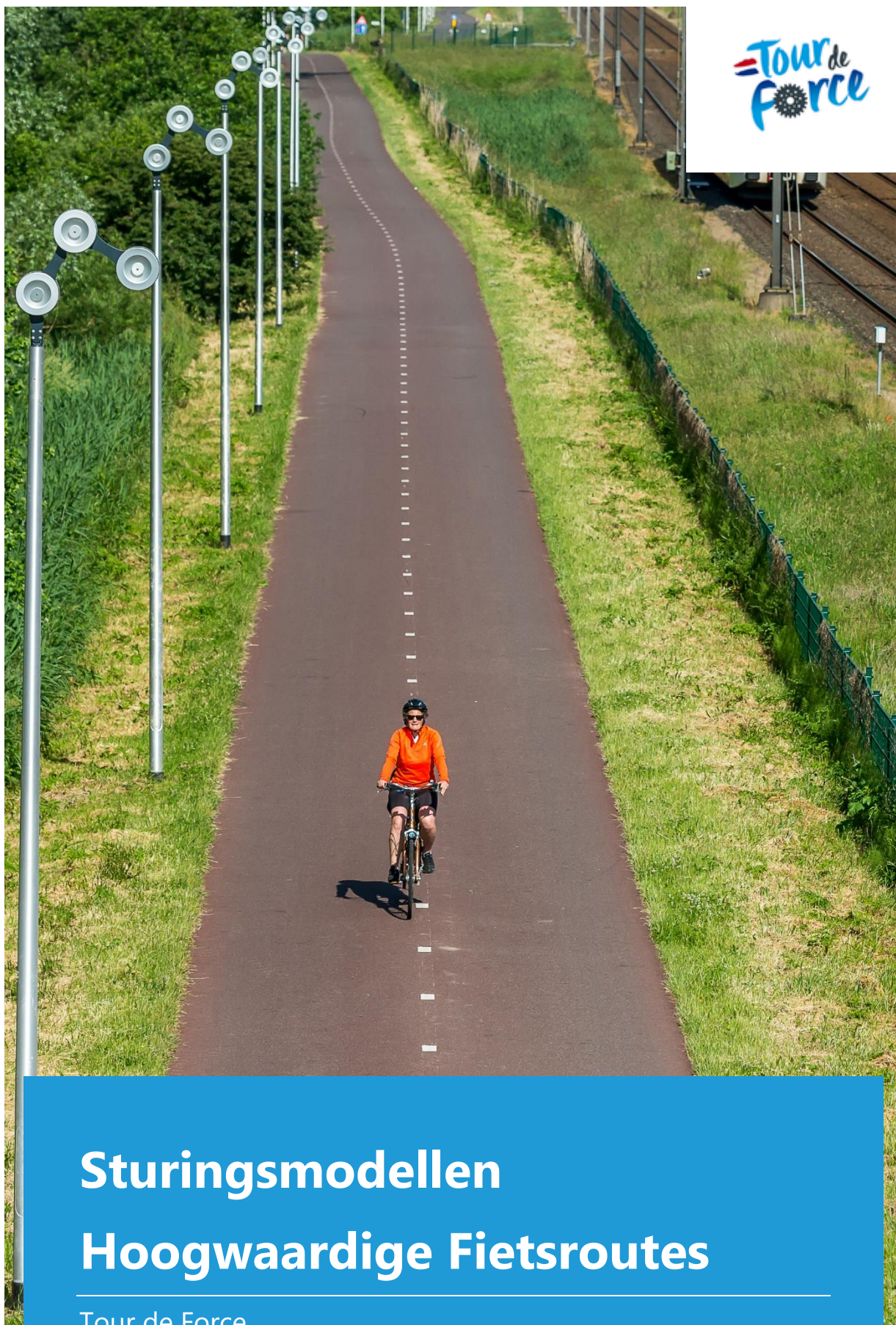




Sturingsmodellen Hoogwaardige Fietsroutes

Tour de Force

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	3
AANLEIDING EN CONTEXT	4
DOELSTELLING EN AFBAKENING	4
AANPAK	5
LEESWIJZER	5
2. INVENTARISATIE HUIDIGE WERKWIJZEN	7
INVENTARISATIE HUIDIGE WERKWIJZEN	8
OVERZICHTSTABEL	11
3. STURINGSMODELLEN	13
BEPALENDE FACTOREN	14
STURINGSMODELLEN	15
VERANDERENDE ROL GEDURENDE HET PROCES	16
ROLKEUZE	16
4. STURINGSINSTRUMENTEN	17
5. HANDELINGSPERSPECTIEF	17



1. Inleiding

1. Inleiding

Voor u ligt het rapport over sturingsmodellen voor hoogwaardige fietsroutes, dat in opdracht van de Tour de Force is opgesteld.

De Tour de Force werkt aan een Schaalsprong Fiets. Doel is om te komen tot 20% meer fietskilometers in 2027. Eén van de thema's waarbinnen samenwerking plaatsvindt is het thema 'Hoogwaardig Fietsnetwerk'. Hier vinden provincies, vervoerregio's, het ministerie van IenW, Rijkswaterstaat, belangenbehartigers en kennisinstellingen elkaar om samen te innoveren op dit thema. Zij vormen samen het 'Kernteam Hoogwaardig Fietsnetwerk'. Eén van de onderdelen daarbinnen is 'het volwassen worden van Hoogwaardige Fietsroutes'. Onder hoogwaardige regionale fietsroutes verstaan we:

De hoogwaardige regionale fietsroutes vormen het topsegment van de fietsroutes in Nederland. Deze regionale routes noemen wegbeheerders vaak ook snelle fietsroute, snelfietsroute, doortraproute of sterroute. Deze fietsroutes zijn erop gericht om (woon)gebieden in de regio te verbinden met nabijgelegen (grote) steden en werklocaties. Ze hebben als doel de fietser hier gemakkelijk, veilig en comfortabel naar toe te leiden. Dit uit zich in kwaliteit en inrichting van de route, zo hebben fietsers op deze routes bijvoorbeeld vaker voorrang en wordt fietsen op afstanden tot 15-25 kilometer gestimuleerd. Deze routes zijn primair gericht op het stimuleren en vergemakkelijken van het fietsen voor woon-werk verkeer, maar in praktijk zien we dat ook schoolgaande jongeren en recreatieve fietsers veelvuldig gebruik maken van de aantrekkelijke routes.

De partners hebben zich als doel gesteld om te komen tot een professionaliseringsslag in de wijze waarop hoogwaardige fietsroutes gerealiseerd worden, vorm krijgen en gebruik van de routes inzichtelijk gemaakt wordt. Dit onderzoek is vanuit dit wens ingegeven.

Aanleiding en context

De 12 provincies en 2 vervoerregio's zijn in veel gevallen initiator, facilitator en/of (mede)financier van hoogwaardige fietsroutes in de eigen regio. Zij werken hierin samen met de gemeenten, die wegbeheerder zijn (op delen) van het tracé. Iedere provincie of vervoerregio kent haar eigen werkwijze. In de praktijk zijn er issues waar tegenaan gelopen wordt. Denk hierbij aan rollen en taken die niet altijd strak omlijnd zijn, afspraken die niet geformaliseerd zijn en ongewenste vertragingen. Bovendien leert iedereen los van elkaar elke dag bij over onderwerpen als bestuurlijke besluitvorming, het organiseren van commitment en medefinanciering door gemeenten. Wens is om niet alleen zelf, maar ook van elkaar te leren. Dit stelt elke provincie en vervoerregio in staat bewuste(re) keuzes te maken.

Doelstelling en afbakening

De provincies en vervoerregio's hebben de behoefte om inzicht te krijgen in ieders werkwijze bij de totstandkoming van hoogwaardige fietsroutes. De Tour de Force komt met een uiteenzetting van de werkwijzen. Dit geeft partijen de kans de eigen manier van werken te vergelijken met die van anderen. Bij de totstandkoming van hoogwaardige fietsroutes worden verschillende fasen doorlopen: beleid- en strategievorming, planvorming, ontwerp, realisatie en tenslotte beheer en onderhoud.

Per fase is geïnventariseerd:

- Hoe er sturing wordt gegeven;
- Hoe samenwerking is vormgegeven;
- Hoe bekostiging eruit ziet.

Ook is gekeken naar sturingsinstrumenten die worden ingezet bij de totstandkoming van hoogwaardige fietsroutes. Dit onderzoek moet provincies en vervoerregio's helpen om gerichter keuzes te maken in de wijze waarop zij willen sturen op de totstandkoming van hoogwaardige fietsroutes en welke instrumenten zij hierbij kunnen hanteren.

Aanpak

APPM is gevraagd om de werkwijze per provincie of vervoerregio inzichtelijk te maken. Dit hebben we gedaan aan de hand van veertien interviews, op basis waarvan we de werkwijze per provincie beschreven hebben. Hieruit zijn een aantal factoren gedestilleerd die bepalend zijn bij de totstandkoming van hoogwaardige fietsroutes. Deze zijn vertaald naar vier sturingsmodellen. Ook is inzichtelijk gemaakt welke instrumenten door de betrokken partijen gebruikt (kunnen) worden om afspraken met partners te maken en voortgang te bewaken.

Leeswijzer

Het rapport start met een overzicht van de werkwijze per provincie en vervoerregio. Aan het eind van hoofdstuk 2 zijn deze overzichtelijk in tabelvorm worden weergegeven.

Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de werkwijzen en een analyse van bepalende factoren. Op basis hiervan worden vier sturingsmodellen gepresenteerd. Ook wordt de veranderende rol van provincies en vervoerregio's gedurende het proces toegelicht.

Hoofdstuk 4 beschrijft de sturingsinstrumenten die provincies of vervoerregio's kunnen inzetten om hun rol en/of de samenwerking te verstevigen. De sturingsinstrumenten worden toegelicht.

Hoofdstuk 5 bevat een beknopt handelingsperspectief, waarmee geduid wordt hoe dit rapport door provincies en vervoerregio's gebruikt kan worden; welke stappen zij kunnen nemen, bijvoorbeeld in het verder professionaliseren van hun werkwijze en een bewuste rolkeuze.

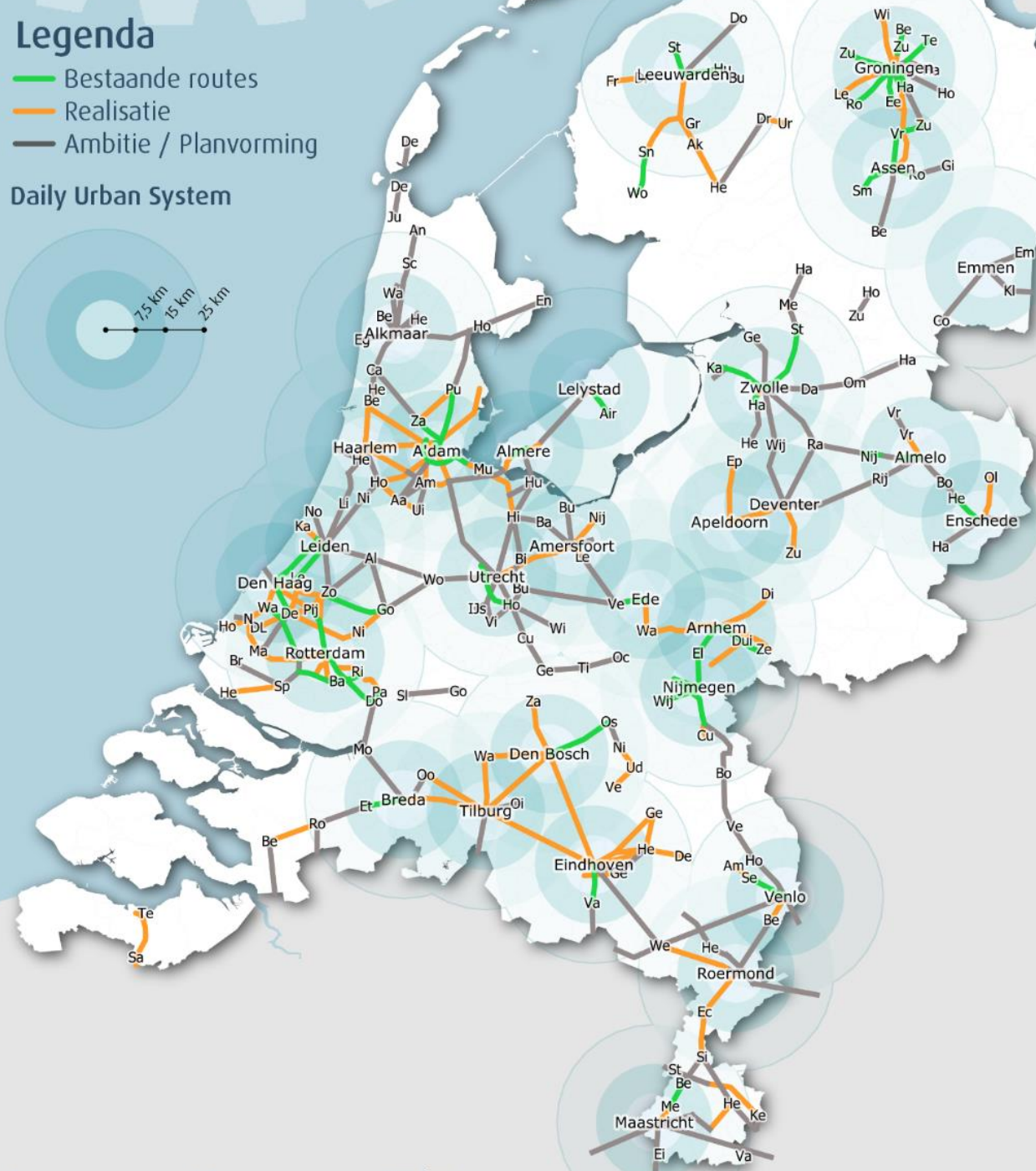
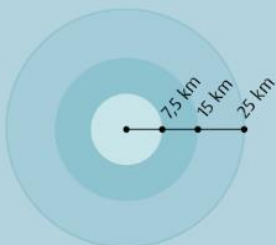
HOOGWAARDIG FIETSNETWERK



Legenda

- Bestaande routes
- Realisatie
- Ambitie / Planvorming

Daily Urban System



12 Mei 2020



2. Inventarisatie huidige werkwijzen

2. Inventarisatie huidige werkwijzen

Op basis van veertien interviews is de werkwijze van de provincies en vervoerregio's inzichtelijk gemaakt. De bevindingen uit deze gesprekken staan hieronder weergegeven. Hierin is per projectfase aangegeven welke rol de provincie of vervoerregio vervult. De bevindingen zijn op een compacte manier in tabelvorm weergegeven aan het einde van het hoofdstuk.

Inventarisatie huidige werkwijzen

Provincie Groningen

De provincie Groningen ziet de realisatie van hoogwaardige fietsroutes als een belangrijke regionale opgave. Alle routes leiden naar de stad Groningen. De provincie Groningen vervult een stevige rol, van initiatief tot en met de uitvoering. Daarmee ontzorgt zij de gemeenten die wegbeheerder zijn van delen van de route. De provincie neemt het initiatief, verzorgt het ontwerp en begeleidt de uitvoering. Tot aan de stadsgrens van de gemeente Groningen. Binnen de bebouwde kom is de gemeente Groningen verantwoordelijk voor de aanleg van de route. De provincie Groningen ziet toe op gelijktijdige realisatie van de totale route, met uitzondering van het deel van de route dat binnen de komgrens van de stad Groningen valt. Bekostiging van realisatie, beheer en onderhoud komt voor rekening van de provincie Groningen.

Provincie Drenthe

De provincie Drenthe vervult een stevige regierol tijdens de initiatief- en definitiefase, waarin initiatief wordt genomen voor de totstandkoming van een route en de varianten worden verkend. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de planuitwerking en realisatie voor de delen van de route die over hun eigen grondgebied lopen. Dit gebeurt binnen de gezamenlijk opgestelde kaders en voorwaarden. Indien hier niet of onvoldoende invulling aan gegeven wordt, kan de provincie besluiten de planuitwerking en uitvoering over te nemen. Per route wordt een stuurgroep geformeerd. Deze stuurgroep bespreekt de varianten en maakt een keuze voor het tracé. Afspraken tussen provincie en gemeenten worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Afspraken over beheer en onderhoud van de route maken hier onderdeel van uit.

Provincie Friesland

De provincie Friesland heeft de ambitie uitgesproken om voor 2024 ten minste vier hoogwaardige fietsroutes te realiseren. Zij heeft het beoogd tracé hiervoor al bepaald. Ook zijn financiële middelen beschikbaar. De helft hiervan is bedoeld voor realisatie van provinciale fietsinfrastructuur. De provincie vraagt van gemeenten een bijdrage van 50% en voorziet zelf in de andere 50%. Afhankelijk van het kadastrale beheer zijn de gemeente of provincie. Ondanks de stevige ambitie van de provincie komt de realisatie van routes onvoldoende van de grond. Gemeenten stellen andere (financiële) prioriteiten dan de realisatie van hoogwaardige fietsroutes. De provincie verkent of de beschikbare provinciale middelen ten goede kunnen komen aan het verbeteren van delen van de route of onderhoudswerkzaamheden. Ook uitstel van realisatie, een andere financiële verdeling of alternatieven bekostiging voor de realisatie van gemeentelijke infrastructuur behoren tot de mogelijkheden.

Provincie Overijssel

De provincie Overijssel heeft, in overleg met de regio's en gemeenten, een kernnet fiets van 4500 kilometer vastgesteld. Vanuit dat netwerk is er in verschillende stappen gekeken naar de belangrijkste routes. Uit die inventarisatie zijn een geprioriteerd kernnet en negen hoogwaardige fietsroutes gekomen. Gemeenten, maar ook de provincie kunnen als wegbeheerder het initiatief voor realisatie van een hoogwaardige fietsroute nemen. Bij het vaststellen van het kernnet en de hoogwaardige fietsroutes is door de provincie een eerste schetsontwerp gemaakt. Dit schetsontwerp is het vertrekpunt voor verdere uitwerking. Gemeenten trekken samen op bij de uitwerking van een route. Een wegbeheerder neemt daarbij de regie. Op dit moment vindt evaluatie van de werkwijze plaats. De provincie wil graag een werkgroep per route formeren, waarin betrokken wegbeheerders zitting nemen. In de initiatieffase wordt in de werkgroep toegewerkt naar het bestuurlijk ondertekenen van een bestuurs- of samenwerkingsovereenkomst. Deze overeenkomst bevat afspraken over rol- en taakverdeling, planning en kostenverdeling; van de ontwerp- tot onderhoudsfase. De werkgroep is ook verantwoordelijk voor het verder uitwerken en realiseren van de route.

Provincie Flevoland

De provincie Flevoland heeft grote ambities geformuleerd voor hoogwaardige fietsroutes. Desondanks is de capaciteit binnen de provincie beperkt. Hierdoor wordt op dit moment aan één hoogwaardige fietsroute gewerkt: de route Almere-Lelystad. Voor deze route is een intentieovereenkomst gesloten. Er zijn geen afspraken gemaakt over planning en financiering. Beide gemeenten werken op dit moment los van elkaar aan delen van de route. Een derde deel van het tracé bevindt zich op grondgebied van Staatsbosbeheer. Daar is nog niet gestart met realisatie, omdat het Staatsbosbeheer ontbreekt aan kennis, expertise en (organisatorische en financiële) middelen. De provincie zou hier graag een rol spelen, maar heeft daar zelf ook onvoldoende middelen voor. De provincie Flevoland heeft geen specifieke subsidieregeling voor hoogwaardige fietsroutes, maar een bredere subsidieregeling voor fietsprojecten.

Provincie Gelderland

De provincie Gelderland heeft in 2018 het 'Definitiekader Hoofd fietsroutes' vastgesteld. In dit document zijn snelfietsroutes, doorfietsroutes en schoolroutes vastgelegd. Gemeenten moeten het initiatief nemen voor het realiseren van een hoogwaardige fietsroute. Op basis van dit initiatief wordt een projectgroep en stuurgroep geformeerd. De provincie neemt zitting in beide. Tijdens de initiatief- en verkenningsfase vervult de provincie de rol in van regisseur; zij borgt de regionale samenwerking en ziet toe op kwaliteit van de route. De projectgroep maakt een voorlopig ontwerp. Wanneer dat gereed is wordt er een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Afspraken die hierin gemaakt worden gaan over ambtelijke en bestuurlijke samenwerking, financiële dekking, planning (voor hele route, waarmee samenhang geborgd wordt), communicatie & fietsstimulering. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het uitwerken en realiseren van de route. De projectgroep blijft op de achtergrond aanwezig. Een penvoerder – die door de partijen samen is aangewezen – vraagt namens de betrokken gemeenten de subsidie aan en verdeelt deze conform afspraak.

Provincie Utrecht

De provincie Utrecht heeft in haar mobiliteitsplan zeven hoogwaardige fietsroutes gedefinieerd. Bij het definiëren van deze routes zijn de gemeenten zijdelings betrokken geweest. Gedeputeerde Staten hebben tijdens de vaststelling van de hoogwaardige fietsroutes opdracht gegeven aan de ambtelijke organisatie om regie te nemen, zo voortgang te boeken en zeker te zijn van realisatie. De provincie brengt wegbeheerders per route bij elkaar. Startpunt is het sluiten van een intentieovereenkomst. Daarin wordt afgesproken mogelijke tracés te verkennen. In deze verkenningsfase worden mogelijk tracés in beeld gebracht en wordt voor het voorkeurstraject een schetsontwerp gemaakt. De provincie bekostigt deze fase. Na akkoord van alle partijen op het schetsontwerp, wordt een realisatieovereenkomst opgesteld. Daarin worden afspraken gemaakt over financiering, realisatie, planning en beheer en onderhoud. Alle betrokken wegbeheerders keuren elkaars definitieve ontwerp, om samenhang op de route én samenwerking bij de realisatie te borgen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de realisatie van de hoogwaardige fietsroute op hun grondgebied. Een gemeente kan er ook voor kiezen een volmacht te verstrekken aan de provincie om tot realisatie op het gemeentelijk grondgebied over te gaan. Onvoldoende capaciteit kan een gemeente hiertoe doen besluiten.

Provincie Noord-Holland

De provincie Noord-Holland heeft op basis van verwachte fietsintensiteiten een aantal hoogwaardige fietsroutes vastgesteld, in samenspraak met regio's en gemeenten. De provincie neemt het initiatief voor het sluiten van een intentieverklaring met de betrokken gemeenten. Hierin worden afspraken gemaakt over de vertaalslag naar gemeentelijk beleid en programma's, capaciteit en financiële middelen voor het onderzoek en de realisatie van de hoogwaardige fietsroute. Na het sluiten van de intentieovereenkomst wordt door de betrokken wegbeheerders gewerkt aan een schetsontwerp. De provincie levert waar nodig kennis en expertise en borgt de voortgang. Iedere wegbeheerder is zelf verantwoordelijk voor het opstellen van een voorlopig en definitief ontwerp. Een ondertekende intentieovereenkomst, schetsontwerp en een definitief ontwerp van een tracé zijn benodigd voor het aanvragen van een subsidie. Op routeniveau worden geen afspraken gemaakt over planning, realisatie en samenwerking. Onderlinge afstemming hierover is niet noodzakelijk. Ook is bestuurlijk commitment op routeniveau niet altijd expliciet geborgd.

Provincie Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland heeft in 2016 haar Toekomstagenda Snelfietsroutes vastgesteld. Deze toekomstagenda is ontwikkeld in samenwerking met de gemeenten en Metropoolregio Rotterdam Den Haag en door de partijen gezamenlijk vastgesteld. De provincie Zuid-Holland is initiatiefnemer voor een route. Zij formeert een ambtelijke werkgroep met alle betrokken wegbeheerders. Tijdens de initiatieffase wordt de potentie van een route geduid, mogelijke tracés geschetst en komt de werkgroep met een globaal plan met maatregelen. Tijdens de ontwerpfasen behoudt de provincie de regie en coördineert zij de totstandkoming van een schetsontwerp en voorlopig ontwerp. De provincie kiest hiervoor omdat zij zich verantwoordelijk voelt voor de afstemming met andere regionale projecten en het betrekken van alle gemeenten. Iedere wegbeheerder is vervolgens zelf verantwoordelijk voor het uitwerken van een definitief ontwerp. Op basis van een definitief ontwerp kunnen gemeenten subsidie aanvragen bij de provincie. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering en het beheer en onderhoud ligt bij de wegbeheerder.

Provincie Zeeland

De provincie Zeeland realiseert één hoogwaardige fietsroute; de route van Terneuzen naar de Belgische grens. De provincie is initiatiefnemer en brengt partijen samen in een werkgroep. Daarin nemen vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, Rijkswaterstaat en de gemeenten zitting. De werkgroep komt tot een schetsontwerp, de provincie treedt op als regisseur. De ontwerpfasen worden idealiter afgesloten met het ondertekenen van een samenwerkingsovereenkomst. Doel is om daarin afspraken te maken over rol- en taakverdeling, inrichtingskwaliteit van de route en eigenaarschap van tracédelen (overdracht aan de provincie). Na ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst werkt de provincie het schetsontwerp verder uit tot een definitief ontwerp. De provincie verzorgt ook de uitvraag aan de markt. Bekostiging van de route gebeurt door partijen gezamenlijk.

Provincie Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant heeft op basis van een analyse van het fietsnetwerk 31 hoogwaardige fietsroutes benoemd. Gedeputeerde Staten heeft de ambitie uitgesproken om in 2020 vijf van deze routes gerealiseerd te hebben. Daarnaast moet de verkenning voor vier andere routes gestart zijn. Het initiatief voor de start van een route ligt bij de gemeenten. Betrokken wegbeheerders komen gezamenlijk tot een tracékeuze, definitie van kwaliteit, planning, verdeling van de kosten en afspraken over samenwerking. De provincie faciliteert dit proces. Tijdens de verkenningsfasen werken provincie en gemeenten toe naar een bestuursovereenkomst. In een bestuursovereenkomst worden afspraken gemaakt over rollen, taken, verantwoordelijkheden, planning en bekostiging van de route. De betrokken wegbeheerders zijn verantwoordelijk voor de realisatie van de hoogwaardige fietsroute. Op basis van een definitief ontwerp dienen gemeenten een subsidieaanvraag in bij de provincie. De provinciale bijdrage varieert van 50% voor infrastructuur tot 80% voor kunstwerken.

Provincie Limburg

De provincie Limburg heeft samen met regionale partners (Regionale Mobiliteitsorganen en gemeenten) het fietsnetwerk vastgesteld. Hoogwaardige fietsroutes maken daar onderdeel van uit. Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten besluiten welke routes gerealiseerd worden. De provincie faciliteert het proces tijdens de initiatief- en verkenningsfasen. Zij verleent subsidie aan gemeenten voor het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek en het uitwerken van schetsontwerp. Er wordt per route een werkgroep geformeerd, waar de provincie (steeds vaker) onderdeel van uitmaakt. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het uitwerken van een definitief ontwerp. Op basis van een definitief ontwerp, kostenraming en planning kunnen gemeenten een subsidieaanvraag bij de provincie indienen. De subsidie bedraagt maximaal 50% van de totale kosten, tenzij bestuurlijk anders wordt besloten. Voor het ontvangen van een subsidie moet voldaan worden aan de inrichtingskwaliteit die tijdens de verkenningsfase is overeengekomen. Het realiseren van een volledige route (en afstemming hierover) is geen expliciete eis. De provincie heeft de wens uitgesproken om in de toekomst volledige fietsroutes te realiseren.

Vervoerregio Amsterdam

De Vervoerregio Amsterdam (VRA) heeft op basis van een analyse een netwerk van hoogwaardige fietsroutes gedefinieerd. In een intentieovereenkomst is de ambitie om deze routes te realiseren bekrachtigd door alle

partijen binnen de Metropoolregio Amsterdam. Met ondertekening van de intentieovereenkomst is afgesproken dat gemeenten de routes onderdeel maken van het eigen beleid. Gemeenten nemen het initiatief tot realisatie van een hoogwaardige fietsroute. In praktijk komt het ook voor dat de Vervoerregio Amsterdam initiatiefnemer is, vanwege koppelkansen met groot onderhoud of andere projecten. Een ondertekende intentieovereenkomst is een vereiste voor het verkrijgen van subsidie vanuit de Vervoerregio Amsterdam. De Vervoerregio Amsterdam neemt de regie tijdens de initiatief- en de planstudiefase. Zij stuurt op voortgang van het project. Individuele wegbeheerders zijn verantwoordelijk voor ontwerp en realisatie.

Metropoolregio Rotterdam Den Haag

De Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) heeft de ambitie gesteld om de komende jaren 250 kilometer hoogwaardige fietsroutes te realiseren. De basis hiervoor is met de gemeenten binnen de metropoolregio gelegd. Gemeenten nemen het initiatief voor de totstandkoming van een route. Per route wordt een werkgroep geformeerd, waarin betrokken gemeenten en de MRDH zitting nemen. Binnen de MRDH is gekozen voor gedeeld projecteigenaarschap, waarbij MRDH intensief met alle gemeenten samenwerkt. Tijdens de verkenningsfase wordt met de werkgroep toegewerkt naar een samenwerkingsovereenkomst. Een schetsontwerp op routeniveau en bijbehorende raming maken hier onderdeel van uit. Afspraken over planning, financiering en samenwerking gedurende de planuitwerkings- en realisatiefase worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Deze wordt bestuurlijk ondertekend. Hierna doet de MRDH een stap terug: gemeenten zijn afzonderlijk verantwoordelijk voor het uitwerken van een definitief ontwerp. De MRDH neemt zitting in de ambtelijke en bestuurlijke werkgroep, die op gezette tijden bijeen komen. Op basis van een subsidieregeling draagt de MRDH tot maximaal 70% van de kosten bij. Voor het ontvangen van subsidie zijn een ondertekende samenwerkingsovereenkomst, definitief ontwerp en kostenraming benodigd. Subsidie wordt alleen toegekend aan volledig gerealiseerde routes. Iedere wegbeheerder is verantwoordelijk voor het realiseren, beheer en onderhoud van de route op zijn eigen grondgebied.

Overzichtstabel

In de tabel op de volgende pagina is inzichtelijk gemaakt welke rol provincies of vervoerregio's innemen bij de totstandkoming van hoogwaardige fietsroutes. Daarin is onderscheid gemaakt tussen de verschillende fasen. In dit overzicht is, voor zover bekend, ook de procentuele bijdrage (subsidie) die toegekend wordt door de provincies en vervoerregio's opgenomen. Op basis van de tabel kan geconcludeerd worden dat provincies en vervoerregio's bij de start van het proces een stevige rol in nemen, en naarmate het proces vordert gemeenten (als wegbeheerders) een grotere rol hebben. In hoofdstuk 3 wordt hier bij stilgestaan.

Provincie	Beleid	Initiatief	Ontwerp	Realisatie	Beheer & Onderhoud	Subsidie/budget
Groningen	Provincie Groningen staat aan de lat voor het gehele project, van planuitwerking tot realisatie. Dit geldt ook voor gemeentelijke wegen/grondgebied (tot de grens van bebouwde kom)				Provincie koopt beheer en onderhoud eeuwigdurend af	
Friesland	Provinciaal beleid	Initiatief ligt bij provincie	Wegbeheerder is verantwoordelijk, al zorgt provincie voor overkoepelende rol.	Wensbeeld is dat provincie de regie krijgt.	Geen rol (wegbeheerder verantwoordelijk)	budgetverdeling 50/50 (subsidie/eigen infrastructuur), uitgaande van meest gunstige scenario
Drenthe	Provinciaal beleid	Initiëren en regisseren	Provincie voor eigen infra, eventueel ook voor gemeenten	Wegbeheerder is opdrachtgever, provincie kan dit overnemen	Geen rol (wegbeheerder verantwoordelijk)	
Overijssel	Samen met gemeenten routes vastgesteld	Initiatief ligt bij gemeenten	Wegbeheerder is verantwoordelijk	Wegbeheerder is verantwoordelijk	Geen rol (wegbeheerder verantwoordelijk)	Subsidie van 75%
Gelderland	Provinciaal beleid	Initiatief ligt bij gemeenten, regie bij provincie	Wegbeheerder is verantwoordelijk	Wegbeheerder is verantwoordelijk	Geen rol (wegbeheerder verantwoordelijk)	Subsidie tot 90%,
Flevoland	Provinciaal beleid	-	Wegbeheerder is verantwoordelijk	Wegbeheerders is verantwoordelijk	Geen rol (wegbeheerder verantwoordelijk)	
Utrecht	Provincie Utrecht staat aan de lat voor hele project, van planuitwerking tot realisatie. Mandaat voor uitwerking op gemeentelijke wegen/grondgebied.		Wegbeheerder is verantwoordelijk		Geen rol (wegbeheerder verantwoordelijk)	Infra: 65% subsidie Kunstwerken: 90%
			Via mandaat neemt provincie regie			
Noord-Holland	Provinciaal beleid, samen met gemeenten/regio's	Initiatief ligt bij gemeenten	Wegbeheerder is verantwoordelijk	Wegbeheerder is verantwoordelijk	Geen rol (wegbeheerder verantwoordelijk)	Infra: 75% Kunstwerken: 80%
Zuid-Holland	Provinciaal beleid	Initiatief ligt bij provincie	Wegbeheerder is verantwoordelijk	Wegbeheerder is verantwoordelijk	Geen rol (wegbeheerder verantwoordelijk)	
Noord-Brabant	Provinciaal beleid	Initiatief bij gemeenten	Wegbeheerder is verantwoordelijk	Wegbeheerder is verantwoordelijk	Geen rol (wegbeheerder verantwoordelijk)	Infra : 50-60% Kunstwerken: 60%
Zeeland	Provinciaal beleid	Initiatief bij provincie	Provincie is actief betrokken	Provincie is verantwoordelijk	Geen rol (wegbeheerder verantwoordelijk)	
Limburg	Provinciaal beleid	Initiatief bij gemeenten	Wegbeheerder is verantwoordelijk	Wegbeheerder is verantwoordelijk	Geen rol (wegbeheerder verantwoordelijk)	Subsidie van 50%
VRA	Beleid van vervoerregio, samen met gemeenten	Initiatief bij gemeenten	Wegbeheerder is verantwoordelijk	Wegbeheerder is verantwoordelijk	Geen rol (wegbeheerder verantwoordelijk)	Subsidie tot 80%
MRDH	Beleid van vervoerregio, samen met gemeenten	Initiatief bij gemeenten, regie bij metropoolregio	Wegbeheerder is verantwoordelijk	Wegbeheerder is verantwoordelijk	Geen rol (wegbeheerder verantwoordelijk)	Infra: 70%



3. Sturingsmodellen

3. Sturingsmodellen

Uit de analyse van de werkwijzen (zie hoofdstuk 2) komt naar voren dat er enkele factoren zijn die in grote mate bepalend blijken voor de totstandkoming van hoogwaardige fietsroutes en de rol van provincies en vervoerregio's daarbij. Het gaat om beleidsmatige ambitie, de daaraan gekoppelde beschikbare financiële middelen en de beschikbare capaciteit. Daarnaast is het commitment van partners, meestal gemeenten, van belang. Door deze factoren te combineren komen we tot vier sturingsmodellen, die de betrokkenheid, rol- en taakverdeling van partijen bij de totstandkoming van hoofwaardige fietsroutes beschrijven.

Bepalende factoren

Provincie of vervoerregio

Beleidsmatige ambitie

Nagenoeg alle provincies en vervoerregio's hebben de ambitie om te komen tot (een netwerk van) hoogwaardige fietsroutes om de fietstoegankelijkheid in hun regio te verbeteren. Fietsen is gezond, schoon en een toekomstbestendige manier om de regio bereikbaar te houden. Beleidsmatige ambities zijn vastgelegd in provinciaal mobiliteits- en/of fietsbeleid. Vaak wordt het beleid ondersteund door uitvoeringsprogramma. De daaraan gekoppelde financiële middelen zijn afhankelijk van bestuurlijke ambities (en kleur) en vaak terug te herleiden naar coalitieprogramma's.

Beschikbaarstelling financiële middelen

Financiële middelen zijn noodzakelijk om invulling te geven aan de beleidsambitie. Immers, het realiseren van hoogwaardige fietsroutes kost geld. Door het beschikbaar stellen van (een deel van) de benodigde financiële middelen is de kans op realisatie groter. Het (mede) bekostigen van een route stelt een provincie of vervoerregio in de gelegenheid om op het gewenste resultaat te sturen: in ambitie, kwaliteit, routekeuze en realisatietermijn.

Beschikbaarstelling capaciteit

Om (hoogwaardige) fietsroutes te realiseren is capaciteit nodig. Alleen wanneer personele capaciteit beschikbaar is, kan uitvoering gegeven worden aan de ambities. Denk aan betrokkenheid van beleidsmedewerkers, projectleiders en/of projectondersteuners. In dienst van de provincies of vervoerregio of op inhuurbasis.

In de basis geldt: hoe hoger de politieke en beleidsmatige ambitie, hoe meer capaciteit (en financiële middelen) er beschikbaar gesteld wordt (worden) door een provincie of vervoerregio. Hierdoor is de provincie of vervoerregio in de gelegenheid een steviger rol te pakken in het proces én de financiering van een route. In alle gevallen is de provincie of vervoerregio subsidieverlener. Ook deze rol vraagt om inzet.

Partners

Het realiseren van hoogwaardige fietsroutes is altijd een samenwerking tussen een provincie of vervoerregio en partijen die wegbeheerder zijn van delen van een route. Vaak zijn dat gemeenten. Als wegbeheerder zijn gemeenten de wettelijk bevoegde partij om infrastructuur te realiseren op eigen grondgebied (tenzij anders overeen gekomen).

Commitment Gemeenten

Het commitment van gemeenten bij de totstandkoming van de hoogwaardige fietsroute(s) is van invloed op de rol die de provincie of vervoerregio speelt (of kan spelen). Een beperkt commitment van gemeenten kan het gevolg zijn van een tekort aan financiële en personele middelen. Beschikbare financiële en personele middelen bij gemeenten kennen samenhang met de beleidsmatige (en bestuurlijke) ambitie en daarmee de urgentie. Ook de omvang van de organisatie en personele bezetting op het thema mobiliteit (en fiets specifiek) spelen een rol.

Commitment overige partners

Naast gemeenten zijn er ook andere weg-/terreinbeheerders of partners betrokken bij de realisatie van hoogwaardige fietsroutes. Denk aan waterschappen/hoogheemraadschappen, Staatsbosbeheer of het bedrijfsleven. Het realiseren van hoogwaardige fietsroutes is voor hen vaak geen prioriteit. Bij deze partijen ontbreekt het vaak ook aan benodigde kennis en expertise om hier zelf vorm en uitvoering aan te geven.

Beperkt of onvoldoende commitment van gemeenten of overige partners kan een provincie of vervoerregio doen besluiten een steviger rol te pakken in het proces en realisatie. Ook kan zij besluiten financieel meer bij te dragen aan de totstandkoming van een hoogwaardige fietsroute.

Sturingsmodellen

Met de verschillende invullingen van de hierboven benoemde factoren en door deze met elkaar te combineren, kunnen we een viertal sturingsmodellen onderscheiden. Deze sturingsmodellen maken inzichtelijk op welke manier provincies of vervoerregio's invulling kunnen geven aan hun rol bij de totstandkoming van hoogwaardige fietsroutes. Hieronder worden de vier sturingsmodellen toegelicht.

Realisatiemodel



In dit model neemt de provincie of de vervoerregio in (bijna) alle fasen het voortouw. De stevige politieke ambitie wordt ondersteund met een uitvoeringsprogramma voor de huidige collegeperiode. In het verlengde hiervan stelt de provincie of de vervoerregio financiële middelen en capaciteit beschikbaar voor de realisatie en in enkele gevallen voor het beheer en onderhoud van de hoogwaardige fietsroute(s). In veel gevallen heeft dit ook te maken met een (in de praktijk) beperkt commitment van partners, die niet dezelfde prioriteit kennen bij de realisatie van de ambitie als de provincie of vervoerregio. De provincie of vervoerregio neemt het initiatief, draagt zorg voor het ontwerp en vaak ook de realisatie van de route(s). Provincies en vervoerregio's beschikken in dit geval vaak over een groot uitvoeringsbudget, om de route in zijn geheel of grotendeels (90%) te bekostigen.

Regiemodel



Kenmerkend voor het Regiemodel is een stevige politieke ambitie die gericht is op de lange termijn. Beleidsmatig wordt deze ambitie ondersteund door zowel een beleids- als een uitvoeringsprogramma (lange termijn). De provincie of vervoerregio neemt de regie in het organiseren van overleggen, het uitzetten van vragen in de markt en de sturing in het proces. Provincies en vervoerregio's pakken deze regierol nadat gemeenten initiatief hebben getoond. Hiermee is zicht op draagvlak en commitment bij de gemeenten. De provincie of vervoerregio neemt de regie tijdens de initiatief- en verkenningsfase. In de fasen van ontwerp en realisatie ligt de regie bij de gemeenten. Tijdens de ontwerp- en realisatiefase blijft de provincie of vervoerregio actief betrokken. Zij stuurt op de afspraken die eerder in het proces zijn gemaakt. Denk aan: ambitie, inrichtingskwaliteit, routekeuze en realisatietermijn. In het regiemodel beschikken provincies en vervoerregio's over voldoende grote uitvoeringsbudgetten om fietsroutes in zijn geheel of in grotendeels (50-90%) te bekostigen.

Participatiemodel



De provincie of vervoerregio kent eigen fietsbeleid en draagt nadrukkelijk samen met partners zorg voor de totstandkoming van hoogwaardige fietsroutes. Er is beperkt eigen capaciteit beschikbaar bij de provincie of vervoerregio. De (beperkte) financiële middelen die beschikbaar worden gesteld voor de realisatie van de hoogwaardige fietsroutes worden via een subsidieregeling ingezet in projecten. Via subsidievoorwaarden is de provincie of vervoerregio in de gelegenheid te sturen op het beoogd resultaat. Desgevraagd levert een provincie of vervoerregio aanvullende kennis en expertise die nodig is bij de totstandkoming van de hoogwaardige fietsroute.

Subsidiemodel



Er is sprake van een (bescheiden) politieke ambitie, die beleidsmatig vertaald is in de beschikbaarstelling van financiële middelen aan gemeenten voor de totstandkoming van hoogwaardige fietsroutes. De provincie of vervoerregio stelt beperkt capaciteit beschikbaar en neemt – anders dan als subsidieverlener/co-financier - geen deel aan het proces. Het al dan niet realiseren van hoogwaardige fietsroutes is hiermee afhankelijk van ambities en commitment van partners.

Veranderende rol gedurende het proces

Voor alle sturingsmodellen, met uitzondering van het Realisatiemodel, geldt dat de provincie of vervoerregio gedurende het proces een steeds bescheidener rol inneemt. Realisatie van (fiets)infrastructuur is veelal een aangelegenheid van gemeenten, die als wegbeheerder gaandeweg in het proces een grotere rol spelen. De meeste mogelijkheden voor provincies en vervoerregio's om te sturen op de totstandkoming van fietsroutes bevinden zich dan ook in de beginfasen van het proces. Bij de realisatie van een hoogwaardige fietsroute heeft de provincie of vervoerregio de rol van (co-)financier. Subsidievoorwaarden zijn in deze fase haar instrument om grip te houden.

Rolkeuze

De vier sturingsmodellen zijn gebaseerd op diverse combinaties van de bepalende factoren. Afhankelijk van de samenstelling van de bepalende factoren kunnen provincies en vervoerregio's verschillende rollen innemen. Deze rol is ingegeven door eigen ambities of een afgeleide van het commitment van partners.

Het is raadzaam om in de basis te kiezen voor één voorkeurssturingsmodel. Dat maakt voor partners inzichtelijk wat de basishouding van de provincie of vervoerregio is. Omdat iedere route zijn eigen karakteristieken kent, raden we daarnaast aan per route te kijken naar de exacte rolinvulling.



4. Sturingsinstrumenten

4. Sturingsinstrumenten

Provincies en vervoerregio's hanteren een aantal instrumenten bij de totstandkoming van hoogwaardige fietsroutes. Deze worden gaande weg het proces ingezet. Deze instrumenten stellen provincies en vervoerregio's in staat om hun rol en/of de samenwerking te verstevigen. Daarmee zijn deze instrumenten ondersteunend aan de totstandkoming van hoogwaardige fietsroutes. Hieronder worden de belangrijkste sturingsinstrumenten beschreven.

Subsidieregeling



Het realiseren van hoogwaardige fietsroutes geeft invulling aan een provinciale of regionale ambitie, maar is (vaak) een lokale aangelegenheid. Bovendien zijn hier voor gemeenten hoge kosten aan verbonden. Provincies en vervoerregio's hanteren vaak een subsidieregeling waarmee ze gemeenten en andere partners ondersteunen in de bekostiging van hoogwaardige fietsroutes. In de subsidieregeling staat benoemd welke partijen subsidie kunnen aanvragen en aan welke voorwaarden moet worden voldaan. Uit de inventarisatie komt naar voren dat provincies en vervoerregio's verschillende subsidies onderscheiden:

Subsidie voor fietsprojecten (meer dan hoogwaardige fietsroutes), hiermee biedt de provincie of vervoerregio financiële ondersteuning aan allerhande fietsroutes;

Subsidie voor hoogwaardige fietsroutes, deze subsidie is speciaal bedoeld voor hoogwaardige fietsroutes. De provincie of vervoerregio kan er voor kiezen een procentueel hogere bijdrage te geven aan deze routes dan aan overige routes;

Subsidie voor kunstwerken die onderdeel uitmaken van het tracé van hoogwaardige fietsroutes. Realisatie van kunstwerken is relatief duur. Een hogere subsidiepercentage voor kunstwerken kan leiden tot (grotere) financiële haalbaarheid voor gemeenten.

Dit document is bedoeld om gemeenten financieel te ondersteunen bij de realisatie van hoogwaardige fietsroutes en zo de totstandkoming te versnellen (en zo de ambitie van de provincie of vervoerregio zeker te stellen). Het document bevat voorwaarden waar wegbeheerders aan moeten voldoen om subsidie te verkrijgen. Voor hoogwaardige fietsroutes worden vaak aanvullende eisen gesteld. Vaak betreft dit de inrichtingskwaliteit van een route in de vorm van breedte, doorstroming, comfort en verlichting van of bij de fietsroute.

Intentieovereenkomst/initiatiefdocument



Diverse provincies of vervoerregio's maken gebruik van een intentieovereenkomst of initiatiefdocument, soms ook startovereenkomst genoemd. In een intentieovereenkomst worden bestuurlijke afspraken gemaakt over de inzet en het doel van de initiatieffase.

Bij de start van de initiatieffase wordt de intentieovereenkomst of het initiatiefdocument door bestuurders van betrokken provincie of vervoerregio en gemeenten getekend. Ondanks bestuurlijke ondertekening geven provincies en vervoerregio's aan dat het document een beperkte juridisch status heeft. Vaak wordt afgesproken dat de ambtelijke werkgroep met elkaar:

- Een Plan van Aanpak en planning voor de initiatief- en verkenningsfase opstelt;
- Zich uitsprekt over een voorkeustracé en dit vaststelt;
- Een haalbaarheidsstudie of schetsontwerp uitwerkt;
- Een kostenoverzicht opstelt op basis van kengetallen.

Dit instrument wordt gebruikt om de start van de initiatief- en verkenningsfase te markeren. Met de bestuurlijke ondertekening van dit document worden er afspraken gemaakt over taken en verantwoordelijkheden tijdens beide fasen.

Samenwerkings-/bestuursovereenkomst



Diverse provincies en vervoerregio's maken gebruik van een samenwerkings- of bestuursovereenkomst (SOK of BOK). De bestuurlijke ondertekening van een SOK/ BOK markeert het einde van de verkenningsfase en daarmee de start van de ontwerpfase. Er worden afspraken gemaakt over:

- Rol- en taakverdeling tijdens het vervolgproces;
- De planning voor de realisatie van de hoogwaardige fietsroute;
- Bekostiging van de route, bijvoorbeeld in de vorm van een subsidieregeling;
- Overige gezamenlijke afspraken over bijvoorbeeld communicatie, wayfinding en fietsstimulering.

Vaak maken documenten die tijdens de initiatief- en verkenningsfase zijn gemaakt - zoals het schetsontwerp en kostenraming - deel uit van de overeenkomst.

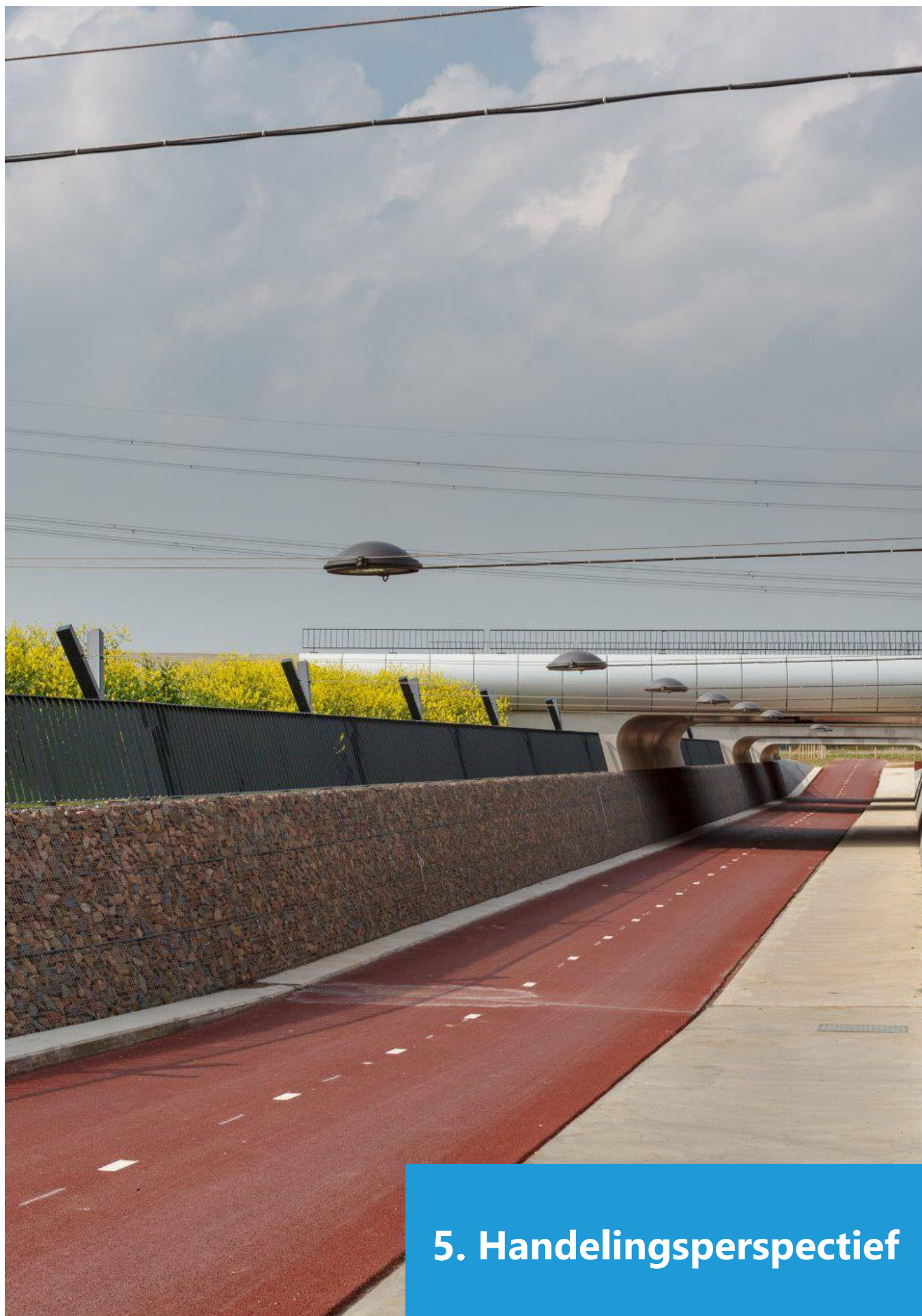
Dit instrument markeert het einde van de verkenningsfase en wordt gebruikt om afspraken te maken over de planuitwerking en realisatie van hoogwaardige fietsroutes. Het document wordt bestuurlijk ondertekend.

Subsidiebeschikking



Vaak kunnen gemeenten op basis van een definitief ontwerp subsidie aanvragen bij de provincie of vervoerregio (zie ook Subsidieregeling). De provincie of vervoerregio geeft een subsidiebeschikking af als aan alle voorwaarden is voldaan. In veel gevallen ontvangen gemeenten een deel van de subsidie al voor realisatie van het tracé. Dit gebeurt via een voorlopige beschikking. Als het project is opgeleverd en voldoet aan de eisen, wordt de subsidie definitief en volledig beschikt.

In veel gevallen zijn voorwaarden voor de inrichting van de route (breedte, doorstroming, comfort en verlichting) een eis voor een definitieve beschikking. Ook kan het zo zijn dat een ondertekende samenwerkings- of bestuursovereenkomst een vereiste is voor het ontvangen van een subsidie.



5. Handelingsperspectief

5. Handelingsperspectief

Met dit rapport is inzicht gegeven in de werkwijzen van provincies en vervoerregio's bij de totstandkoming van hoogwaardige fietsroutes. De werkwijzen zijn uitgelegd aan de hand van bepalende factoren, die in verschillende combinaties voorkomen. Aan de hand van sturingsmodellen is inzichtelijk gemaakt hoe provincies en vervoerregio's in staat zijn een rol te kiezen in de totstandkoming van routes, gegeven eigen ambitie, financiële middelen en capaciteit. Maar ook ingegeven door het commitment van partners.

De in dit rapport gepresenteerde informatie helpt provincies en vervoerregio's om:

- De eigen rol bij de totstandkoming van hoogwaardige fietsroutes tegen het licht te houden en waar gewenst verder te professionaliseren ,of een andere rol te kiezen;
- Met collega's uit andere provincies en vervoerregio's het gesprek aan te gaan over werkwijzen en ervaringen;
- Per route een beeld te vormen van de mogelijkheden tot sturen; en daarmee de uitgangspunten voor samenwerking en rolkeuze;
- Met de gepresenteerde sturingsinstrumenten invulling te geven aan de gekozen rol en samenwerking met partners (verder) te formaliseren.



Je bie

Tour de
Force