

Nationaal verkeerskundecongres 2018

Van Kernnet fiets naar globaal uitvoeringsprogramma

Martin Wink

Movares – adviseurs & ingenieurs

Wouter Haring

Movares – adviseurs & ingenieurs

Ruud Gasthuis

Movares – adviseurs & ingenieurs

Samenvatting

De provincie Overijssel wil het fietsen (verder) stimuleren. Samen met alle wegbeheerders heeft de provincie het Kernnet Fiets samengesteld. Movares heeft vervolgens inzichtelijk gemaakt welke verbindingen als eerste aandacht verdienen, wat gedaan zou kunnen worden om een hoogwaardig fietsnetwerk op te zetten en welke investeringen hiermee gemoeid zijn. Er is een objectieve scoremethodiek gebruikt om te prioriteren. Daarna is samen met alle wegbeheerders een kaart met routes samengesteld. Deze routes vormen samen 1.100km fietsnetwerk. Dit zijn de hoofdroutes die als eerste verbeterd moeten worden.

In het document 'Ontwerpprincipes Kernnet Fiets', staan het inrichtings- en ambitieniveau beschreven. Het document geeft invulling aan het beoogde kwaliteitsniveau en biedt een gezamenlijk vertrekpunt. Er is vervolgens een schouw uitgevoerd waarbij voor 1.100 km de huidige situatie in beeld is gebracht. De schouwresultaten zijn geconfronteerd met de ontwerpprincipes. Dit heeft geleid tot een globaal uitvoeringsprogramma met maatregelen en kosten van ca. € 578 miljoen.

Trefwoorden: Fiets, infrastructuur, kernnet, proces, provincie Overijssel

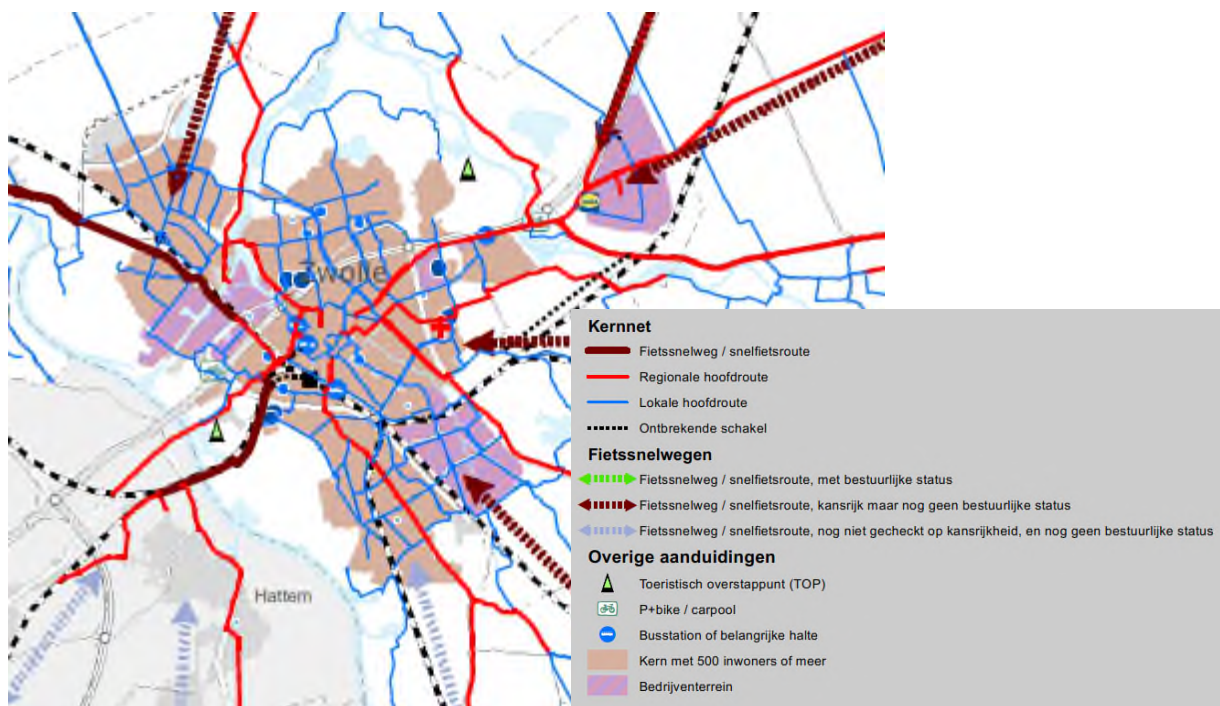
Koersdocument Fiets als provinciaal vertrekpunt voor verdere fietsstimulering

De provincie Overijssel wil het fietsen (verder) stimuleren. Het in februari 2015 door Provinciale Staten vastgestelde Koersdocument Fiets geeft hiervoor de ontwikkelrichting aan. In het Koersdocument Fiets is de Fietskroon geïntroduceerd. De Fietskroon kent drie aandachtsgebieden voor fietsstimulering: infrastructuur, de fiets en de mens (gedrag). Deze onderwerpen worden zowel afzonderlijk als in samenhang beschouwd. Het prioriteren van het Kernnet Fiets richt zich specifiek op het onderdeel infrastructuur.

Het Koersdocument Fiets heeft geleid tot vier regionale fietsprogramma's voor de jaren 2016-2020 ("Op de fiets door...") die in februari 2016 zijn vastgesteld. In deze fietsprogramma's staat onder meer het realiseren van een Hoogwaardig Kwalitatief Fietsnetwerk centraal: het Kernnet Fiets.

Kernnet Fiets

De provincie zet in het Koersdocument Fiets in op afstanden tot 15 kilometer. Op deze afstanden ziet de provincie de belangrijkste rol weggelegd voor de fiets. Samen met alle wegbeheerders heeft de provincie het Kernnet Fiets samengesteld van fietsverbindingen binnen en buiten de bebouwde kom. Het Kernnet bestaat uit regionale hoofdroutes tussen kernen en functies, aangevuld met lokale hoofdroutes. Het Kernnet Fiets bestaat daardoor uit in totaal 4.500 kilometer aan routenetwerk. Het Kernnet Fiets is vastgelegd in het kaartbeeld 'Kernnet Fiets December 2017' (d.d. december 2017). Een uitsnede hiervan is weergegeven in Figuur 1. Investerings op dit Kernnet moeten leiden tot meer fietsers op afstanden tot 15 kilometer.



Figuur 1 | Uitsnede Kernnet Fiets December 2017

Een integrale opgave

Het Kernnet Fiets staat een integrale aanpak van fietsvraagstukken voor. Het gaat om strategisch investeren in fietsbereikbaarheid, maar daarnaast ook om het gericht maken van keuzes tussen fiets, auto en openbaar vervoer. Het Kernnet Fiets is daarom één van de bouwstenen voor de Integrale Netwerkvisie Overijssel (INO), waarin de afzonderlijke visies op de verschillende vervoersystemen en netwerken in samenhang zijn beschouwd. Dit leidt tot een integraal beeld en een duidelijk afwegingskader voor toekomstige besluitvorming aangaande het efficiënt investeren in mobiliteit ter verbetering van de (economische) bereikbaarheid van Overijssel. Denk hierbij aan keuzes in prioritering bij vervangingsinvesteringen binnen het beheer en onderhoud en bij keuzes van investeringen tussen weg, openbaar vervoer en fiets.

Naast de integrale afweging in bereikbaarheids-vraagstukken, moet het Kernnet Fiets ook bijdragen aan het realiseren van meer 'beheergrensoverschrijdende' ontwikkelingen op het gebied van fietsinfrastructuur. De routes in het netwerk houden niet op bij de beheergrens, maar moeten over de gehele lijn worden opgewaarderd om fietsen aantrekkelijk te maken. Het Kernnet moet uitdagen om gezamenlijk het thema fiets op te pakken en een duidelijke plaats op de agenda's te geven.

Ambities Fiets vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Op 12 juni 2018 heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) aan de Tweede Kamer geïnformeerd over de ambities van IenW om het fietsgebruik te bevorderen. In de brief (met kenmerk IENW/BSK-2018/109267) geeft IenW onder andere aan:

“Verdere groei van het fietsgebruik heeft grote maatschappelijke voordelen. Het oplossend vermogen van fietsen draagt bij aan belangrijke nationale doelen zoals bereikbaarheid, leefbaarheid, duurzaamheid en gezondheid.” [Kamerbrief Ien W, kenmerk IENW/BSK-2018/109267, d.d. 12 juni 2018].

Ook schetst de brief de duurzaamheidsambities die met de Fiets beter kunnen worden gerealiseerd (vermindering van CO₂-uitstoot, NO_x en fijnstof) en de (positieve) trends in fietsgebruik. Kansen voor het stimuleren van fietsgebruik ziet IenW voornamelijk op de korte afstanden:

“Meer dan de helft van de autoritten is korter dan 7,5 kilometer. Ruim 60% van de werknemers woont binnen 15 kilometer van het werk. Hier liggen kansen het fietsgebruik verder te laten groeien.” [Kamerbrief Ien W, kenmerk IENW/BSK-2018/109267, d.d. 12 juni 2018].

De geschetste ambities sluiten naadloos aan op de reeds ingezette Koers van de provincie Overijssel om het fietsen juist op deze afstanden te bevorderen. Ook de koppeling met duurzaamheid en gezondheid zijn thema's die goed aansluiten op de ambities van IenW. Hier liggen daarom goede kansen voor de provincie en gemeenten om gebruik te kunnen maken van beschikbaar gestelde en komende middelen vanuit IenW.

Globaal uitvoeringsprogramma

Voor de visie en doorontwikkeling van het Kernnet Fiets binnen de integrale aanpak, hebben de provincie Overijssel, de gemeenten, Fietsersbond, ANWB en CROW samengewerkt om te komen tot:

- een prioritering voor de aanpak van het Kernnet
- een beoogd kwaliteitsniveau voor de inrichting van het Kernnet
- een inventarisatie op het geprioriteerde netwerk

Dit met het doel een eerste *globaal uitvoeringsprogramma* te hebben voor de opwaardering van het Kernnet Fiets met een bijbehorend overzicht van benodigde investeringen. Het uitvoeringsprogramma heeft het niveau van een eerste pre-verkenning van maatregelen en staat dus helemaal aan het begin van het ontwerpproces en heeft derhalve een grote bandbreedte voor de maatregelen en geraamde investeringen (+/-40%). In Figuur 2 geeft de oranje balk aan waar dit onderzoek zich bevindt in relatie tot het totale proces om te komen tot realisatie.



Figuur 2 | Het proces van pre-verkenning tot onderhoud en beheer van infrastructuur

Prioritering Kernnet

Het komen tot een prioritering van het Kernnet is een uitdagende opgave geweest. Er kan bijvoorbeeld worden uitgegaan van het huidige gebruik van het Kernnet of van de potentie van verbindingen in het netwerk.

Beiden vragen een andere aanpak en informatiebronnen. In de aanpak van Movares is – in samenspraak met de klankbordgroep¹ en stuurgroep² - gekozen om uit te gaan van de fietspotentie. Dit beeld sluit aan bij de wens om in te zetten op meer fietsgebruik op afstanden tot 15 kilometer. Bovendien kan gebruik worden gemaakt van een objectieve methode om te prioriteren. Daarbij is er te weinig data beschikbaar

¹ De klankbordgroep bestond uit: provincie Overijssel, gemeente Holten-Rijssen, gemeente Borne, bestuursdienst Ommen-Hardenberg, gemeente Deventer, Fietsersbond, ANWB en CROW.

² De stuurgroep bestond uit: provincie Overijssel, gemeente Dalfsen en gemeente Enschede.

om het actuele gebruik op het hele Kernnet vast te kunnen stellen. Vervolgens kan de vraag worden gesteld, wat het gebruik nu betekent voor de potentie en verdere stimulering van het gebruik.

De objectieve methode gaat uit van drie elementen, die ingaan op de fietspotentie voor het Kernnet:

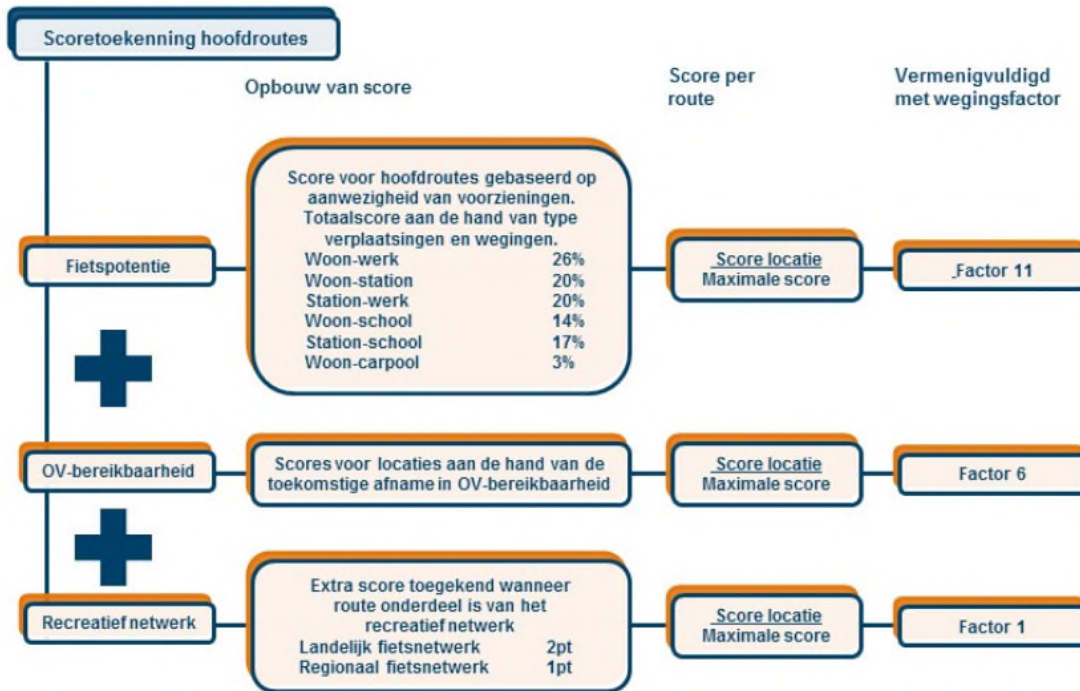
- een netwerk gericht op fietsafstanden tot 15 kilometer tussen kernen en functies
- een netwerk dat – vanuit de integrale netwerkgedachte – kan inspringen op hiaten in het OV-systeem
- een netwerk dat naast utilitair gebruik, ook ruimte biedt aan recreatieve verbindingen.

Samen met een klankbordgroep en stuurgroep zijn de prioriteiten bepaald voor de bovenstaande elementen. Met deze prioritering zijn vervolgens in GIS en met de Movares Verbindingswijzer³ analyses uitgevoerd. Met behulp van heatmaps is de onderlinge aantrekkende werking van functies (onder andere wonen, werken, school, stations) in beeld gebracht.

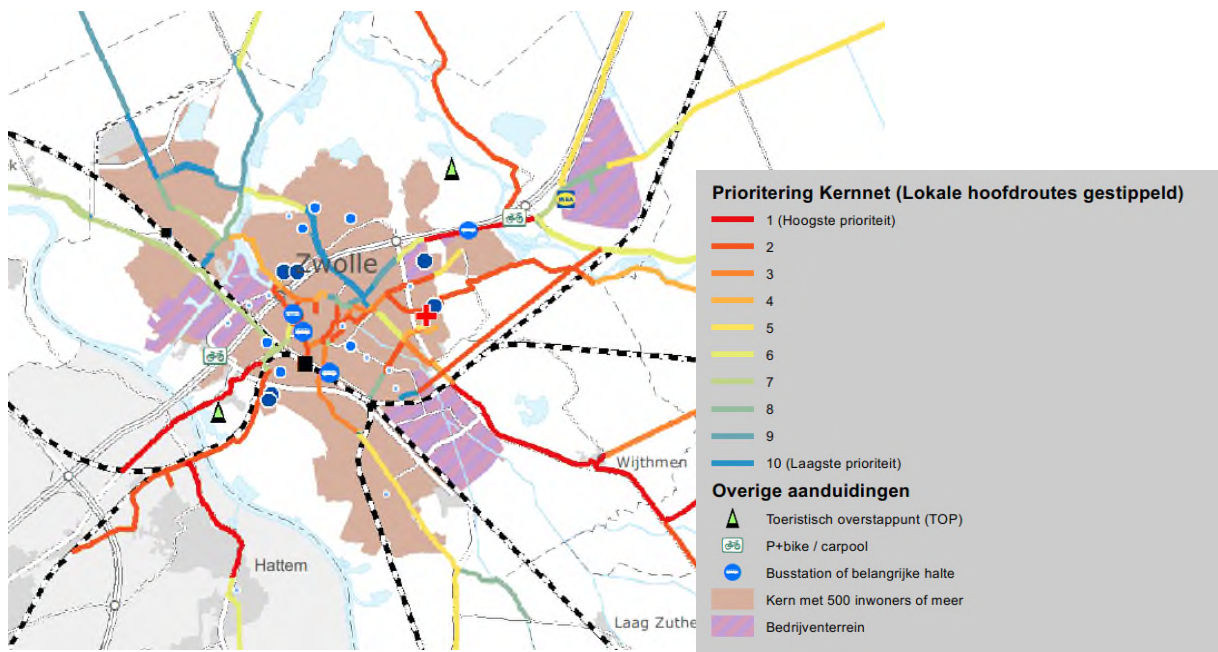
In overleg met de leden van de klankbordgroep Kernnet Fiets is bepaald om de mate van belangrijkheid van de onderwerpen te benadrukken door het gebruik van wegingsfactoren, variërend van 1 tot en met 11. De factoren zijn in de GIS-analyse gebruikt om wegingen toe te kennen aan de scores van de hoofdroutes in de lagen voor de verschillende onderwerpen. Dit betekent dat alle scores van de hoofdroutes voor een onderwerp vermenigvuldigd zijn met de factor behorend bij dit onderwerp. Figuur 3 geeft een schematische weergave van de onderwerpen en de methodiek omtrent de scoreopbouw van hoofdroutes.

De heatmaps zijn vervolgens geprojecteerd op het Kernnet Fiets, waarna prioritaire (belangrijke) verbindingen voor de fietspotentie naar voren zijn gebracht (kaartbeeld 'Geprioriteerd Kernnet Fiets', d.d. 28-06-2018) (zie Figuur 4).

³ De Movares Verbindingswijzer geeft inzicht in de bereikbaarheid met het OV in Overijssel en de consequenties van netwerkwijzigingen (afschaling OV). Daar waar hiaten in de bereikbaarheid vallen, kan de fiets een goed alternatief bieden.



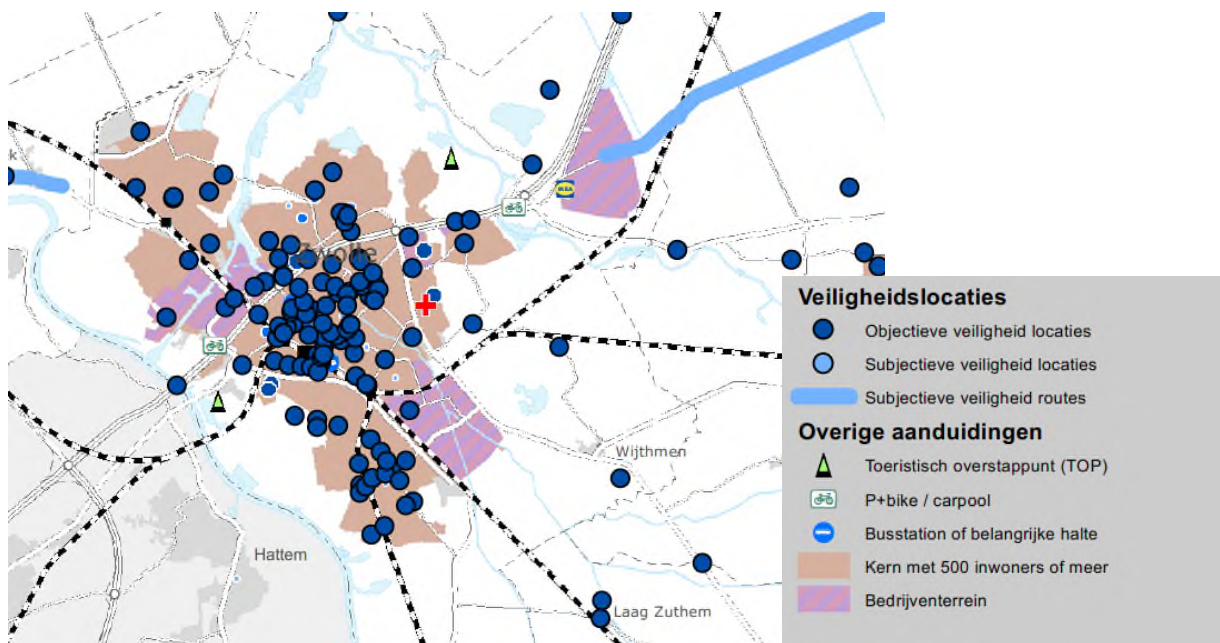
Figuur 3 | Schematische weergave van de werkwijze voor de scoretoekenning aan hoofdroutes



Figuur 4 | Uitsnede Geprioriteerd Kernnet Fiets

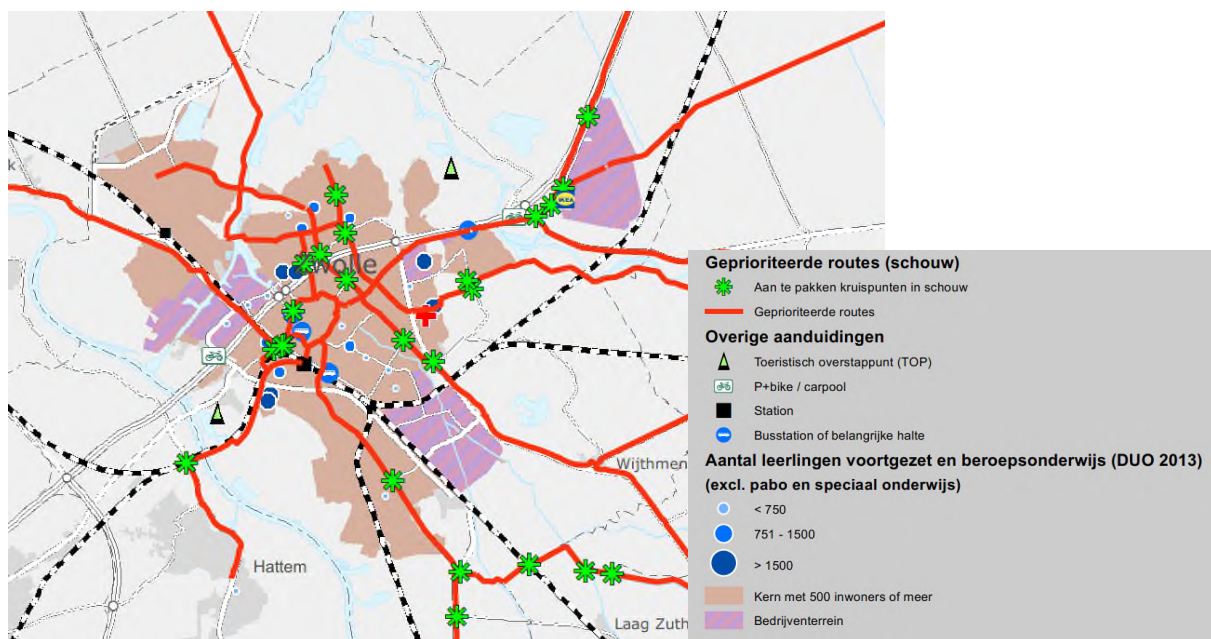
Verkeersveiligheid

Separaat is een kaart opgesteld met daarop de verkeersveiligheidsknelpunten die op het Kernnet naar voren komen. Deze zijn gebaseerd op de ongevalgegevens over de periode 2012-2015 en aangevuld met de subjectief onveilige locaties die door de wegbeheerders zijn aangegeven. De verkeersveiligheid heeft geen impact op de scores van de prioritaire verbindingen. De kaart 'Veiligheidsknelpunten Kernnet Fiets' (d.d. 28-06-2018) (zie Figuur 5) heeft tot doel om, wanneer investeringen op het Kernnet worden gedaan, in de ontwerppogave specifiek rekening te houden met de verkeersveiligheidspunten die naar voren zijn gekomen. Dit vraagt onder andere een nadere analyse van de ongevallen of achterliggende beleving van knelpunten. Verkeersveiligheidspunten op niet-prioritaire delen van het Kernnet of urgente verkeersveiligheidspunten buiten het Kernnet, kunnen via andere middelen worden aangepakt en moeten niet sec afhankelijk zijn van investeringen in het Kernnet.



Figuur 5 | Uitsnede Veiligheidsknelpunten Kernnet Fiets

Met het geprioriteerde Kernnet, bestaande uit losse verbindingen, is samen met alle gemeentelijke wegbeheerders een kaart met routes samengesteld, opgebouwd uit de potentieel interessante verbindingen. Deze routes vormen tezamen 1.100 kilometer geprioriteerd Kernnet. De routes zijn onderling niet nader geprioriteerd. De routes zijn opgenomen in het kaartbeeld 'Geprioriteerde Routes Kernnet Fiets', d.d. 28-06-2018 (zie Figuur 6).



Figuur 6 | Uitsnede Geprioriteerde Routes Kernnet Fiets

Beoogde Kwaliteitsniveau

Parallel aan het prioriteren van het Kernnet is het document ‘Ontwerpprincipes Kernnet Fiets’ (d.d. 28-06-2018) opgezet. In dit document zijn, op basis van de Overijsselse fietskroon, keuzes gemaakt in het minimale inrichtingsniveau en het ambitieniveau voor de inrichting van het Kernnet Fiets. Middels voorbeelden uit de praktijk en met behulp van de verschillende CROW-richtlijnen voor de inrichting van fietsinfrastructuur is een basis gelegd voor het beoogde kwaliteitsniveau. Het gaat om minimale breedtes, verhardingen, onderhoudsregimes, bewegwijzering en belevingsaspecten. Daarnaast is ook oog voor rustpunten (met mogelijkheid tot verknoping met OV en services zoals pakketdiensten) en landschappelijke inpassing. In Figuur 7 staat een voorbeeld van een inrichtingsniveau, in dit geval van de inrichting van de fietssnelweg.

Ook de ontwerpprincipes zijn tot stand gekomen in samenwerking met de klankbordgroep en stuurgroep. De kwaliteitsniveaus moeten vooral inspireren en een richting geven aan de concrete ontwerpogaves die er straks komen te liggen. Het document moet worden benut om kwaliteit na te streven en onderling commitment te hebben op uitgangspunten. Vanuit dit vertrekpunt kan een gezamenlijk – gemeentegrensoverschrijdend – ontwerpproces worden gestart. In dit proces moet blijken in hoeverre de ambities mogelijk zijn (denk aan ruimtelijke beperkingen, bestemmingsplangrenzen, grondeigendommen en conditionerende aspecten). De ontwerpprincipes schetsen dus geen volledig beeld of verplichting, maar wel een gezamenlijk vertrekpunt.



Figuur 7 | Voorbeeld van inrichting fietsnelweg (foto: W.J. te Morsche)

Inventarisatie, schouw en uitvoeringsprogramma

Als laatste onderdeel van het onderzoek naar het prioriteren en inrichten van het Kernnet Fiets is een globaal uitvoeringsprogramma opgesteld. Dit uitvoeringsprogramma is tot stand gekomen door het uitvoeren van een schouw op de geprioriteerde routes. Met deze schouw is voor circa 1.100 kilometer Kernnet (van de in totaal 4.500 kilometer) in beeld gebracht hoe dit deel van het Kernnet er nu bij ligt. Het gaat dan om aspecten zoals het type fietsverbinding, een inschatting van de breedte en het type verharding. Vervolgens zijn de schouwresultaten geconfronteerd met de ontwerpprincipes.

De confrontatie heeft geleid tot het duiden van – met name grootschalige - maatregelen die nodig zijn om het Kernnet op te waarderen en aantrekkelijker in te richten voor het fietsgebruik. Denk hierbij aan het verbreden van de fietsinfrastructuur, het realiseren van veilige kruispunten (onderdoorgangen) en het aanbrengen van bermverharding en kantmarkering in het buitengebied. In de duiding van de maatregelen is tot op zekere hoogte rekening gehouden met beschikbare breedte (bijvoorbeeld bij fysieke beperkingen in de buitenruimte), maar niet met grondposities en conditionerende zaken (bijvoorbeeld kabels en leidingen). Ook is geen rekening gehouden met fietsintensiteiten en intensiteiten van overige verkeer dat kan conflicteren met het fietsverkeer (gezamenlijk gebruik van de weg en op kruispunten). Bij de nadere uitwerking van de maatregelen moet dus rekening worden gehouden met

maatwerk. Dit kan zeker leiden tot andere ontwerpingsrepen dan geïnteriseerd vanuit de schouw en confrontatie.

Per type maatregel is een generieke kostencomponent bepaald op basis van een GWW-kostencalculatie (variatie +/-40%; prijspeil 2018). Met deze kosten zijn per verbinding, als onderdeel van de totale route tussen twee kernen (of functies), de kosten voor het opwaarderen bepaald. Daarbij is gekeken naar bouwkosten (aanlegkosten) met een opslag naar investeringskosten. De kosten voor het beheer en onderhoud zijn generiek bepaald over een periode van 50 jaar.

Het totaalbeeld van de investeringskosten van alle maatregelen staat in de onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 1 | Investeringskosten (prijspeil 2018) voor uitvoeringsprogramma per type hoofdroute en per type wegbeheerder (gemeente/provincie)

TYPE HOOFDROUTE	WEGBEHEERDER		
	PROVINCIE	GEMEENTEN	TOTAAL
LOKAAL	€ 12 miljoen	€ 118 miljoen	€ 130 miljoen
REGIONAAL	€ 55 miljoen	€ 402 miljoen	€ 457 miljoen
TOTAAL	€ 67 miljoen	€ 520 miljoen	€ 587 miljoen

Herijking

De prioritering van het Kernnet Fiets en de daaruit voortgekomen routes zijn gebaseerd op data die op dit moment beschikbaar zijn. Inmiddels is de Provincie Overijssel ook gestart met een meerjarig monitoringsprogramma op het Kernnet Fiets. Deze inzichten, in combinatie met bijvoorbeeld de uitwerking van de INO, gewijzigde prioriteitsstellingen vanuit de verschillende besturen, onderhoudsprogramma's leiden mogelijk tot een wens in herijking van geprioriteerde routes en/of aanpassingen in verbindingen in het Kernnet. Jaarlijks moet worden gewogen of deze punten leiden tot een herijking van het geprioriteerde Kernnet.

Overzicht proces

In de infographic op de volgende pagina is het beschreven proces samengevat.

PRIORITERING KERNNET FIETS

PROJECTOVERZICHT

