



# DETTIG JAAR FIETSEN IN VLAANDEREN

**Zowat alle Vlaamse ministers van mobiliteit en openbare werken lieten zich de laatste decennia graag fotograferen op de fiets. Blijkbaar verwachten ze dat poseren met een fiets bijdraagt aan hun gewenste imago. Zien we ook een vertaling van dat positieve beeld van de fiets in hun beleidsnota's?**

Afgelopen jaren kopten kranten regelmatig "Vlaming neemt massaal de fiets" of "Fietsen zit in de lift". Nochtans wijst het Onderzoek Verplaatsingsgedrag Vlaanderen (OVG) uit dat het fietsgebruik stagneert en blijft schommelen rond de 14 à 15% van alle verplaatsingen. Dit Vlaamse gemiddelde verbergt echter de stijging van fietsverplaatsingen in de vrije tijd in zowat alle Vlaamse centrumsteden, en een sterke stijging (met fietsaandelen tot boven de 40%) voor het woon-werk en woon-schoolverkeer in Antwerpen, Gent en Leuven. Het is bijgevolg niet eenvoudig om te beoordelen wat er nu waar is van die 'massale toename'. Blijft de stijging beperkt tot een aantal steden? Staren we ons blind op de overbevolkte recreatieve paden op zondag? Er is in elk geval iets gewijzigd dat moeilijk in gemiddelden of algemeenheden te vangen is.

In dit artikel ga ik na of we ook een wijziging zien in het Vlaamse fietsbeleid. Is het Vlaams fietsbeleid sinds begin jaren 90 geëvolueerd, en op welke manier dan wel? Welke thema's drijven boven? Ik doe dit op basis van een analyse van de beleidsnota's van de opeenvolgende ministers bevoegd voor mobiliteit en openbare werken. Omwille van de relevantie van het document heb ik ook het Vlaams Fietsbeleidsplan van 2016 in de analyse opgenomen.

Mijn lezing werd gestuurd door de volgende specifieke vragen: waarop ligt de klemtoon van het fietsbeleid? Op welke manier komt ruimte of ruimtelijke planning aan bod in de nota's? Vallen andere aspecten of thema's op? Hoewel ik getracht heb om de beleidsnota's volgens dezelfde maatstaven te behandelen, is een zekere mate van subjectieve appreciatie helaas niet uitgesloten. De beleidsnota's zijn uiteraard online te raadplegen, en mijn bevindingen staan steeds open voor discussie!

## **Fietsgebruik in Vlaanderen voor 1990**

Net zoals overal in Europa werd er ook in België veel gefietst tot ongeveer de jaren 1950. In Antwerpen bijvoorbeeld, verzorgde de fiets tijdens het Interbellum ongeveer 68% van alle verplaatsingen. Vanaf de jaren 60 zien we een snelle afname die zich doorzet tot begin jaren 90. Oorzaak van deze daling is het toegenomen autobezit en de aanleg van een bijzonder uitgebreid wegennet wat resulteerde in een stevige *urban sprawl*. Tegelijkertijd heerste in die periode een vooruitgangsoptimisme dat de auto verbeeldde als het vervoersmiddel van de toekomst. Wie modern was, koos voor de auto. Een actief beleid om fietsen te ontmoedigen was hier niet vreemd aan. Zo werden fietspaden verwijderd om plaats

te maken voor parkeerstroken en extra rijvakken. Anekdotisch maar veelzeggend is een overheids campagne uit 1960 die fietsers aanmaant om achter elkaar te fietsen, in plaats van naast elkaar. Automobilisten hadden immers ruimte nodig. Desalniettemin werd de fiets nooit helemaal van de kaart geveegd. In de jaren 80 ging nog steeds 11,3% van de mensen met de fiets naar het werk. Dit is van belang omdat blijkt dat, wil een overheid een fietsbeleid op gang trekken, het succes deels afhangt van het al dan niet aanwezig zijn van een (weliswaar kleine) kritische massa fietsers. In 2002, na een aanloop van ongeveer tien jaar, is de publicatie van het zeer uitgebreide en sterk uitgewerkte Vlaams Totaalplan Fiets een symbolische gebeurtenis die illustreert dat de fiets mondjesmaat weer een plek op de politieke agenda had verworven.

## De fietser wordt beschouwd als bondgenoot in de strijd tegen congestie

### De beleidsnota's: wat valt op?

Beleidsnota's zijn uiteraard niet los te koppelen van context en tijdsgeschiedenis en moeten dus gelezen worden tegen de achtergrond van tendenzen waar een individuele minister weinig vat op heeft. Wel kan een minister in haar of zijn beleid bepaalde tendenzen versterken, dan wel een andere richting trachten in te slaan.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de bevoegde ministers sinds 1989 en de – al dan niet toevallige – opeenvolging van politieke kleur. Johan Sauwens van de Volksunie (de toenmalige Vlaams-nationalistische partij) was de eerste Vlaamse minister van mobiliteit en openbare werken. Sindsdien hebben de drie traditionele partijen, met name de sociaal-democraten (SP, vanaf 2001 sp.a), de christen-democraten (CD&V) en de liberalen (Open VLD), en de Vlaams-nationalistische partij N-VA het departement mobiliteit en openbare werken in handen gehad.

1989-1995	Johan Sauwens	Volksunie
1995-1998	Eddy Baldewijns	SP
1998-2003	Steve Stevaert	SP (vanaf 2001 sp.a)
2004-2009	Kathleen Van Brempt (mobiliteit) Kris Peeters (openbare werken)	sp.a CD&V
2009-2014	Hilde Crevits	CD&V
2014-2019	Ben Weyts	N-VA
2019-heden	Lydia Peeters	Open VLD

### Fietsbeleid als infrastructureel-technische opgave

Een eerste thema dat opvalt in de beleidsnota's, is dat sinds 1990 alle ministers de aanleg van fietsinfrastructuur naar voor hebben geschoven als middel bij uitstek om mensen te laten fietsen. Elke minister maakte zich sterk hiervoor een groter budget te reserveren dan zijn/haar voorganger. Een constante is ook het voortdurend streven naar het vereenvoudigen en versnellen van de administratieve procedures die een vlotte realisatie van fietsinfrastructuur in de weg staan. Waar wel een onderscheid te maken valt, is het overkoepelend mobiliteitsbeleid waarin het fietsbeleid is ondergebracht. De beleidsnota van minister Sauwens

(Volksunie) was bijzonder kritisch over het voorgaande beleid: "Een mobiliteitsbeleid mag niet vertrekken van de vraag: "hoe krijg ik X voertuigen van A naar B?". De daaraan voorafgaande vraag is: "welke vervoersbehoeften worden maatschappelijk prioritair gesteld?". Hij streeft naar "maat houden" in plaats van blindelings capaciteitsuitbreiding voor het wegverkeer te realiseren. Ook bij minister Stevaert (sp.a) is er nog sprake van het "beheersen van de vraag naar mobiliteit". Vanaf de beleidsperiode van minister Kris Peeters (CD&V) moet het beperken of beheersen van de vraag naar mobiliteit het afleggen tegen capaciteitsuitbreiding. Minister Kris Peeters maakt van capaciteitsuitbreiding van de weginfrastructuur een speerpunt, vanuit de vrees dat Vlaanderen aan aantrekkingskracht zal inboeten door congestie en slechte bereikbaarheid: "Zelfs bij een beleid dat streeft naar een groter gebruik van de vervoersalternatieven zal, gezien de omvang van het wegverkeer, de capaciteit van de weginfrastructuur selectief moeten verhoogd worden wil men voorkomen dat het aantal verliesuren in de toekomst nog verder zal toenemen". Sindsdien lijkt de ambitie om het wegverkeer te laten afnemen opgeborgen. Steeds nadrukkelijker wordt ook 'co-modaliteit' naar voor geschoven als ideaal. Immers, volgens minister Crevits zijn "de voetganger, de fietser, het openbaar vervoer, de auto [...] geen concurrenten van elkaar. Het zijn integendeel complementaire schakels in een performant mobiliteitsstelsel, elk met een eigen economische, maatschappelijke en/of sociale rol". De verschillende modi worden aldus min of meer gelijkgeschakeld. 'Combimobiliteit' is ook een belangrijk hoeksteen van de beleidsnota's van zowel minister Weyts als minister Lydia Peeters. Bijgevolg gaat veel aandacht naar het uitbouwen van overstappunten. Meer en meer wordt fietsbeleid beschouwd als een voornamelijk infrastructureel-technische opgave. Dat is het uiteraard ook in grote mate, maar zo'n fietsinfrastructuurbeleid rendeert slechts optimaal wanneer het is ingebed in een overkoepelend mobiliteitsbeleid dat tegelijkertijd het autobezit en het autogebruik tracht terug te dringen. Daar lijkt het beleid sinds begin jaren 2000 veel minder naar te streven. Nochtans kunnen capaciteitsuitbreidingen voor het gemotoriseerd verkeer ongewenste ruimtelijke effecten sorteren (onder andere een toenemende sprawl) en leiden tot een groeiende autoafhankelijkheid.

### Van nabijheid naar snelheid

Hoewel elke minister erkent dat ruimtelijk beleid en mobiliteitsbeleid op elkaar moeten worden afgestemd, lijken de consequenties van dat inzicht enkel in de oudere beleidsnota's aan de orde. De

*In de Vlaamse steden stijgt het fietsgebruik.*

*Bron: auteur.*



beleidsnota van minister Sauwens stelt dat “nabijheid creëren [sic] [...] beter [is] dan afstanden overbruggen” en er is bezorgdheid over de toenemende afstand tussen woonplaats en werkplek. In 1970 woonde nog 46% van de werkende bevolking binnen de vijf kilometer van het werk, in 1981 was dit percentage al afgenomen tot 33%. Dit percentage zakt overigens nog steeds. Ook de nota's van ministers Stevaert en Van Brempt pleitten nog voor het zo kort mogelijk houden van verplaatsingsafstanden. En, hoewel het fietsbeleidsplan van minister Weyts erkent dat “nabijheid en vermenging van functies [aan]zetten [...] tot fietsen”, is daar in zijn beleidsnota zelf geen sprake van. Nabijheid valt volledig van de radar bij minister Lydia Peeters die zegt te streven naar “het verkorten van de reistijd”. Hoewel dit op het eerste zicht een nobele doelstelling lijkt, kan dit slecht uitdraaien. Namelijk, volgens de BREVER-wet of de wet van behoud van reistijd en verplaatsingen, zijn mensen gemiddeld gesproken geneigd om een vrijwel constante hoeveelheid van hun tijd te besteden aan onderweg zijn, ongeacht de snelheid waarmee ze zich verplaatsen. Een sneller vervoersmiddel leidt daardoor niet noodzakelijk tot minder lang onderweg zijn, maar eerder tot het overbruggen van langere afstanden. Verkorten van de reistijd zou op termijn kunnen leiden tot minder nabijheid, en dus minder opportuniteiten om verplaatsingen met de fiets te maken. Hoewel enkel minister Lydia Peeters expliciteert dat verkorten van de reistijd een beleidsdoelstelling is, zat die ambitie impliciet al verweven in de nota's van haar voorgangers. Immers, zeker vanaf minister Weyts wordt de fietssnelweg in combinatie met de elektrische fiets of speedpedelec nadrukkelijk naar voor geschoven als beloftevolle manier om grotere afstanden sneller te overbruggen.

## *Fietsbeleid in Vlaanderen is bovenal een fietsinfrastructuurbeleid*

### **De fietser als homo economicus**

Elke minister laat verstaan dat de focus van het fietsbeleid in de eerste plaats moet komen te liggen op het woon-werk en (in mindere mate) op het woon-schoolverkeer. Nochtans omvat het woon-werkverkeer slechts 12% van alle verplaatsingen (20% als we ook zakelijke verplaatsingen tijdens de werkuren meerekenen) en is een aanzienlijk deel van de bevolking niet of niet dagelijks beroepsactief. Bovendien wordt er vandaag vaker gefietst om te gaan winkelen of om boodschappen te doen dan om naar het werk te gaan (22% versus 17,9%). Dat ligt vermoedelijk aan het feit dat winkelen eerder in de nabijheid van de woning gebeurt dan werken. De fiets wordt bovendien steeds nadrukkelijker benoemd als medestander in de strijd tegen de file. Voor minister Crevits moeten fietssnelwegen “prioritair worden aangelegd op filegevoelige plaatsen zodat een verhoogd fietsgebruik in het woon-werkverkeer kan bijdragen tot het verminderen van de congestie op onze wegen.” Ook minister Weyts schakelt fietsinfrastructuur in om de file te bestrijden, files worden immers beschouwd als een bedreiging voor ‘de economie’. Meer fietsers in het woon-werkverkeer moeten bedrijven- en kantoorclusters bereikbaar houden, en aldus minister Weyts zullen “meer Vlamingen op de fiets [...] ook een economische return opleveren”. Met andere woorden, de fietser als homo economicus die meestrijdt tegen de files die onze welvaart bedreigen.

### **Fietsen als synoniem voor wielrennen.**

Het Vlaams Totaalplan fietst doet de vaststelling dat de fiets – functioneel, recreatief en competitief – in België (Vlaanderen) een rijke geschiedenis heeft en onderdeel is van het collectieve geheugen. Tegelijkertijd stipt het plan aan dat, in 1996, de fiets in de gemiddelde perceptie van de Vlaming zwak scoort op vlak van aanzien, snelheid, comfort en veiligheid. Het culturele aspect van fietsen kwam dus al vroeg aan bod, maar de beleidsnota van minister Crevits legt als eerste een specifieke link tussen recreatief fietsen en functioneel fietsen, want “recreatief fietsverkeer vormt dikwijls de opstap naar functioneel fietsverkeer”. Deze aanname is nochtans nooit intensief onderzocht. Het is dus ook niet duidelijk over wat voor groep het hier gaat, of hoe groot die groep zogenaamde overstappers is. De quasi gelijkschakeling van functioneel fietsen, recreatief fietsen en wielrennen is het meest opvallend tijdens de beleidsperiode van minister Weyts. Zijn fietsbeleidsplan opent met een passage over de fiets en de Vlaamse cultuur waarin het onderscheid tussen functioneel fietsen, recreatief fietsen en wielrennen vervaagt: “De fiets zit sterk ingebakken in de Vlaamse cultuur, en is nauw verweven met de Vlaamse wielergeschiedenis.” Historisch onderzoek geeft echter aan dat het onderscheid tussen het verschillend gebruik van de fiets wel degelijk relevant is. Zo zou net de afwezigheid van de cultus van de fiets als snelheidsmachine en de daarbij horende wielervedstrijden mede verklaren waarom het functioneel fietsen een veel minder sterke terugval kende in Nederland en Denemarken dan in België. In Nederland en Denemarken promootten fietsorganisaties veeleer het trage fietsen dan competitie en wielervedstrijden. Het was er hoegenaamd niet volgens de geldende sociale normen om de fiets als snelheidsmachine in te zetten, er speciale kledij voor aan te trekken en vervolgens voorovergebogen over het stuur te gaan zitten. Uiteraard heeft de mate van het succes van fietsen te maken met een complex samenspel van factoren. Zo zou de trage motorisering in Denemarken en Nederland en de afwezigheid van grootschalige automobielenindustrie mede verklaren waarom de fiets nooit zo'n dieptepunt heeft gekend als in Vlaanderen. Maar, de geschiedenis toont wel aan dat er niet noodzakelijk een sterk verband is tussen functioneel fietsen en wielrennen. Dat net minister Weyts – van de Vlaams-nationalistische partij N-VA – hier het verst in gaat is vermoedelijk te verklaren door de nauwe banden tussen de (Vlaamse) wielergeschiedenis, de Vlaamse beweging en de constructie van een Vlaamse identiteit. De nadruk op fietscultuur verdwijnt in de volgende beleidsnota van minister Lydia Peeters, maar desalniettemin wordt opnieuw een verband gelegd tussen functioneel fietsen en wielrennen: “nieuwe ambities voor functioneel fietsen moeten resulteren in een update van het fietsbeleidsplan. Deze beleidsintenties worden tevens gekaderd in de organisatie van het WK wielrennen in september 2021 in Vlaanderen”. Ik stel het nu even scherp, maar zo lijkt het er bijna op dat een minister aan fietsbeleid doet door het WK wielrennen te organiseren.

### **Fietsbeleid: de ideologie voorbij?**

Uit de beleidsnota's blijkt dat fietsen behoorlijk verankerd is in het beleid. Elke minister, los van politieke kleur, erkent dat de fiets een belangrijk vervoersmiddel is, en maakt er budget voor vrij. De acceptatie van de fiets lijkt losgekoppeld van een bepaalde ideologie. Fietsbeleid in Vlaanderen is sinds jaar en dag bovenal een *fietsinfrastructuurbeleid*: een technisch-operationele opdracht en een kwestie van vereenvoudiging van procedures. Wanneer we wat dieper graven, zien we toch een aantal verschillen die de politiek kleur van de respectievelijke minister onthullen: zo is er bijvoorbeeld de nadruk op de ‘Vlaamse fietscultuur’ vanuit de N-VA, of het belang van de bereikbaarheid van ‘economische centra’ vanuit de Open VLD. Maar het gaat over meer dan enkel deze nuances in klemtoon. Nemen we bijvoorbeeld de

bereikbaarheid van economische centra, dan zien we dat de remedie voor N-VA, CD&V en Open VLD een capaciteitsuitbreiding van de weginfrastructuur is, terwijl de toenmalige SP en Volksunie nabijheid als te favoriseren oplossing naar voor schoven.

Ook zien we in de beleidsnota's, opgemaakt in de schoot van de (centrum)-rechtse regeringen vanaf de jaren 2010, een sterke terughoudendheid om autogebruik te ontmoedigen. De beleidsnota's laten uitschijnen dat dit een gedegen fietsbeleid niet in de weg hoeft te staan, maar houden op die manier wel de autoafhankelijkheid in Vlaanderen in stand. Dat het uiteindelijk om een *zero sum game* gaat – verplaatsingen die met de auto zijn gebeurd kunnen niet meer met de fiets gebeuren – en dat we om velerlei redenen best streven naar lager autobezit en een structurele afname van de afgelegde autokilometers, blijft onbesproken. Dat is een uitermate politieke beslissing. Hetzelfde voor wat betreft de ruimtelijke consequenties van het gevoerde mobiliteitsbeleid: vanaf minister Kris Peeters worden hier geen vragen meer over gesteld. Nochtans is een duurzaam ruimtelijk beleid niet te verzoenen met capaciteitsuitbreiding voor het gemotoriseerd verkeer. De vraag hoe het Vlaams beleid de ruimtelijke schaal om fietsen mogelijk te maken (of houden) wil bewaren, is niet aan de orde. Ook het onderscheid tussen stad en meer landelijk gebied verdween, terwijl fietsen in de stad stimuleren toch een andere aanpak vergt dan in landelijk gebied. Het homogeniseren van de fietser valt het meeste op door de nauwe focus op woon-werkverkeer. Alle ministers hebben de neiging gehad om de fietser te reduceren tot fietspendelaar. Hoewel het woon-werkverkeer al dertig jaar één van de speerpunten van het fietsbeleid is, is het resultaat vandaag dat we nu pas het percentage van de jaren 1970 hebben gehaald, toen er van een fietsbeleid nog hoegenaamd geen sprake was. Nochtans valt er mogelijk nog laaghangend fruit te plukken voor de verplaatsingen naar winkel, dienst of hobby, omdat die verplaatsingen eerder in de nabijheid van de woonomgeving gebeuren.

## Wat zijn de noden van de fietsers die nu onzichtbaar blijven?

De beleidsnota's laten ook een aantal thema's links liggen, en ook hieruit blijkt dat fietsbeleid wel degelijk ideologisch geladen is. Door de sterke focus op woon-werkverkeer blijven een pak fietsers onzichtbaar. Wie zijn de groepen die nu door de mazen van het beleidsnet vallen en wat zijn hun voornaamste noden? Zitten zij te wachten op meer fietssnelwegen of hebben ze eerder nood aan een autoluwe woon- en winkelomgeving? Ook blijkt uit het OVG dat 67,5% van de fietsers op het moment van de verplaatsing geen auto ter beschikking heeft. Dit zijn niet noodzakelijk allemaal fietsers die willens nillens tot de fiets zijn veroordeeld. Vermoedelijk heeft een aanzienlijk deel van deze groep vrijwillig geen auto, of vinden ze de verplaatsing maken met de fiets gelijk hoe de meest praktische of prettige manier. Maar erg zeker zijn we niet. We weten met andere woorden niet welk aandeel van die 67,5% zich liever op een andere manier (met de auto) had verplaatst en dat eventueel zal doen wanneer die mogelijkheid zich aandient. Hoe kan het beleid hierop ingrijpen? Ten slotte, het Vlaams mobiliteitsbeleid is nu bijzonder gericht op het creëren van een *modal shift*. De focus komt per definitie te liggen op de groep mensen die zich vandaag gemakkelijk kunnen verplaatsen. Nochtans blijkt uit het OVG dat dagelijks ongeveer 20% van de inwoners van Vlaanderen zich helemaal niet verplaatst. Vervoersarmoede speelt hier vermoedelijk een rol.



Wielrennen heeft weinig met fietsbeleid te maken. Bron: Pixabay

Misschien kan niet enkel het openbaar vervoer, maar ook de fiets van betekenis zijn in het terugdringen van vervoersarmoede? Welke barrières moeten hiervoor worden weggewerkt? Ongetwijfeld vergeet ik hier nog een aantal belangrijke zaken aan te stippen. Het is evenwel duidelijk dat de scope van het Vlaams fietsbeleid breder zou kunnen liggen dan vandaag het geval is, en nog steeds het voorwerp kan zijn van stevig ideologisch debat.

### Literatuurselectie

- Bral L., Jacques A., Laenen S. & Vanderhasselt A. (2018), Stadsmonitor 2017. Een monitor voor duurzame en leefbare Vlaamse steden, Brussel: Agentschap Binnenlands Bestuur.
- Knuts S. (2014), Converging and competing courses of identity construction: shaping and imagining society through cycling and bicycle racing in Belgium before World War Two, PhD dissertation, KULeuven
- Oldenziel R. & Albert de la Bruhèze A. (2016), Europe: A Century of Urban Cycling, in: Cycling Cities: The European Experience, Eindhoven: Foundation for the History of Technology.
- Oosterhuis H. (2016), Cycling, modernity and national culture, *Social History*, 41:3, 233-248.
- Reumers, S., Declercq, K., Janssens, D., Wets, G. (2017). Onderzoek Verplaatsingsgedrag Vlaanderen 5.2 (2016-2017). Hasselt: Instituut voor Mobiliteit.
- Veraart F., Knuts S. & Delheye P. (2016), Antwerp. Cycling Claims a Comeback, in *Cycling Cities: The European Experience*, Eindhoven: Foundation for the History of Technology.

**Eva Van Eenoo** (eva.van.eenoo@vub.be) is onderwijsassistent en doctoraatsonderzoeker, verbonden aan de opleiding Stedenbouw & Ruimtelijke Planning en Cosmopolis Centre for Urban Research van de Vrije Universiteit Brussel, en is redacteur van AGORA