

# Fietsen en verkeersbeleid. Het fietsgebruik in negen Westeuropese steden in de twintigste eeuw

ADRI ALBERT DE LA BRUHÈZE EN FRANK VERAART

## 1. Inleiding<sup>1</sup>

In Nederland wordt veel gefietst. Het aantal verplaatsingen per fiets door personen van twaalf jaar en ouder bedroeg in 1995 28% van alle verplaatsingen, en het aantal korte (tot 5 kilometer) verplaatsingen zelfs 39%. De omvang van dit fietsgebruik is de laatste decennia redelijk stabiel. Nederland kan een ‘fietsland’ worden genoemd, zeker als het Nederlandse fietsgebruik wordt vergeleken met dat in andere Europese landen. Zo was in 1990 het aandeel van de fiets in het totaal der verplaatsingen in Denemarken 18%, Duitsland 10%, in Engeland en Wales 2% en in Zwitserland 10%.<sup>2</sup> Een intrigerende vraag is waarom we in Nederland zoveel meer fietsen dan in de ons omringende landen.

Het huidige hoge fietsgebruik is niet alleen een verschijnsel van recente datum maar heeft een eigen geschiedenis. Reeds in de jaren twintig bereikte het fietsge-

1 Met dank aan Geert Verbong (TUE), een anonieme referent, de NEHA-jaarboek redactie en Hans Buiten (SHT) voor hun constructieve commentaar op voorgaande versies van dit artikel. Giel van Hooff, beeldredacteur van de Stichting Historie der Techniek (SHT), verzorgde het fotomateriaal. Voor dit artikel werd gebruik gemaakt van primaire bronnen in het Gemeentearchief Amsterdam, het Streekarchief Regio Eindhoven, het Gemeentearchief Enschede, het Gemeentearchief Kerkrade, het Stadsarchief Heerlen, het Rijksarchief Limburg, het Sociaal Historisch Centrum Limburg, het Gemeentearchief Antwerpen, het Archief van de Fietsersbond Antwerpen, de Greater Manchester Record Office, de National Cycling Archive in het Modern Records Centre van de Universiteit van Warwick, het Stadtarchiv Hannover, het Historisches Museum Hannover en het Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt.

2 H. McClintock, *The bicycle and city traffic* (London, 1992); J. Pucher, ‘Urban passenger transport in the United States and Europe. A comparative analysis of public policies’, *Transport Reviews* (1995).

bruik in Nederland een hoog niveau en bleef hoog tot halverwege de jaren zestig. In de verplaatsingen binnen Amsterdam hadden fiets en bromfiets in 1960 samen een aandeel van maar liefst 65%. De betekenis van de fiets in Nederland in de periode 1920-1960 is dan ook getypeerd als 'de motor van de samenleving'.<sup>3</sup> Hoewel na 1960 de fiets snel en veel terrein verloor aan de auto, verdween het fietsen niet. In de jaren zeventig was er weer sprake van een toenemend fietsgebruik. Het huidige hoge fietsgebruik in Nederland heeft dus een historische traditie.<sup>4</sup>

Een kanttekening die bij het voorgaande dient te worden gemaakt is dat het Nederlandse fietsgebruik niet bestaat. In Zuidoost-Limburg is het fietsgebruik bijvoorbeeld aanzienlijk lager dan in andere regio's in Nederland. Zo vormde in 1995 het fietsaandeel in Kerkrade slechts 10% van de totale lokale verplaatsingen, terwijl het gemiddelde Nederlandse fietsaandeel in het totaal der verplaatsingen 28% bedroeg. Opmerkelijk zijn ook de verschillen in het fietsgebruik in steden van een vergelijkbare omvang (zie tabel 1). Een tweede vraag is dan ook hoe deze lokale verschillen verklaard kunnen worden.

Tabel 1. *Aandeel van de verplaatsingen per fiets (in %) in een aantal Nederlandse gemeenten in 1995*<sup>5</sup>

	alle verplaatsingen	verplaatsingen tot 5 km
Zwolle	39,5	52,3
Groningen	39,2	47,5
Hengelo (Ov.)	36,9	48,0
Leiden	35,9	45,9
Enschede	35,6	44,7
Utrecht	32,4	42,7
Apeldoorn	31,9	43,8
Nijmegen	28,0	36,1
Amsterdam	27,6	36,8
Eindhoven	27,3	34,7
Den Haag	24,0	30,3
Maastricht	23,7	31,7
Vlaardingen	23,3	30,4
Arnhem	21,1	29,0
Rotterdam	19,4	27,3
Heerlen	12,9	15,4
Kerkrade	10,3	14,9

3 J. Ploeger, 'Rol van de fiets systematisch ondergewaardeerd', *Vogelvrije Fietser* (1990), 3, 10-11.

4 F.C.A. Veraart, *Geschiedenis van de Fiets in Nederland, 1870-1940* (Eindhoven, 1995).

5 Bron: CBS-OVG, aangehaald in: 'Masterplan Fiets', *Fietsverkeer* (februari 1997), 13, 1.

De geformuleerde vragen – ‘Waarom fietsen we in Nederland zoveel, en zoveel meer dan in de ons omringende landen?’, en ‘Hoe kunnen lokale verschillen in fietsgebruik worden verklaard?’ – worden gewoonlijk verklaard uit morfologische verschillen, klimatologische verschillen, verschillen in OV-systemen en verschillen in de ruimtelijke structuur van steden.<sup>6</sup> In het perspectief van de morfologische en klimatologische verschillen wordt in Nederland meer gefietst dan in een ander land, bijvoorbeeld Zwitserland, omdat Nederland weinig hoogteverschillen kent en grotendeels ‘plat’ is. Omdat, zo is de redenering, Zuid-Limburg heuvelachtiger is dan overig Nederland, wordt er in Zuid-Limburg ook minder gefietst. De cruciale vraag is echter waarom er in Nederland zoveel meer wordt gefietst dan in landen en streken met dezelfde morfologische kenmerken, zoals op de Duitse laagvlakte, in Denemarken, Vlaanderen en Engeland. De argumentatie in de ‘OV-verklaring’ is dat de aanwezigheid van een goed en goedkoop OV-systeem concurreert met de fiets en ‘weinig’ fietsgebruik tot gevolg heeft. De vraag blijft echter waarom er in de grote Nederlandse steden met een uitgebreid OV-net, meer wordt gefietst dan in andere Europese steden met een goed OV-systeem. In de ‘ruimtelijke structuur verklaring’ gaat het om zaken als compactheid van bebouwing en centralisatie van stedelijke functies, versus decentralisatie en suburbanisatie. In de jaren zestig leidde het proces van suburbanisatie tot grotere woon-werkafstanden en tot een toename van het autogebruik. Maar waarom bleef het fietsgebruik in Nederland in die jaren dan relatief gezien toch nog zo hoog? Een van de problemen in de bovengenoemde verklaringen is dat niet één factor noch een combinatie van factoren exclusief verklarend is. Bovendien ontbreekt in vergelijkende studies veelal een lange-termijn perspectief waardoor niet duidelijk wordt hoe de huidige situatie zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld.

Om de huidige omvang van het fietsgebruik in Nederland te kunnen begrijpen is een vergelijking met het fietsgebruik in andere landen noodzakelijk. Een vergelijking op nationaal niveau volstaat daarbij niet omdat binnen landen grote lokale fietsverschillen bestaan, en omdat ‘nationale’ fietsgebruikcijfers gemiddelden zijn van het lokale fietsgebruik. Bovendien wordt de belangrijke invloedsfactor ‘fietsbeleid’ in Nederland en andere landen primair op lokaal niveau gemaakt. Een vergelijking van lokaal fietsgebruik in verschillende landen is dus zinvol. Om te kunnen begrijpen hoe het huidige lokale fietsgebruik en de verschillen (in Nederland en in het buitenland) daarin zijn ontstaan, is aandacht voor lokale lange-termijn ontwikkelingen noodzakelijk.

In dit artikel wordt de historische ontwikkeling van het fietsgebruik in een aantal Nederlandse steden vergeleken met die in enkele andere steden in West-Europa.

6 Vgl. H. Katteler, *Achterblijvend fietsgebruik in Zuid-Limburg. Feiten en sociaal-culturele achtergronden* (Nijmegen, 1993); M. Bierman e.a., *Over wegen en overwegen* (Amsterdam, 1982).

Gekozen is voor negen middelgrote steden, Amsterdam, Eindhoven, Enschede, Zuidoost-Limburg (Heerlen en Kerkrade), Antwerpen, Manchester, Kopenhagen, Hannover en Basel, die (grote) verschillen vertonen in het *huidige* fietsgebruik, en die beschikken over voldoende en toegankelijke historische bronnen.<sup>7</sup>

	Inwoners 1980 <sup>8</sup>	incl. agglo.
Nederland:		
Amsterdam:	750.000	
Eindhoven:	200.000	
Enschede:	150.000	
Zuidoost-Limburg (Kerkrade en Heerlen):	250.000	
Buitenland:		
Antwerpen (België): <sup>9</sup>	400.000	650.000
Manchester (Engeland):	500.000	
Kopenhagen (Denemarken):	500.000	1.300.000
Hannover (Duitsland):	550.000	
Basel (Zwitserland):	200.000	400.000

Het bovenstaande inwonerverzicht geeft aan dat 'middelgrootheid' niet onproblematisch is. Amsterdam en Kopenhagen zijn bijvoorbeeld zowel 'grote' nationale (hoofd)steden als middelgrote Europese steden. Wat 'middelgroot' is verschilt bovendien per land. Zo is Enschede bijvoorbeeld een middelgrote Nederlandse stad en Hannover een middelgrote Duitse stad. Naast verschillen in inwonertal, oppervlakte en vooral huidig fietsgebruik, hebben de geselecteerde 'middelgrote' ste-

7 De stedenkeuze lijkt arbitrair maar is dat slechts in beperkte mate. Omdat we in Nederland het fietsgebruik wilden vergelijken van een stad in 'het westen', een stad in 'het oosten', en een stad in 'het zuiden', werden Amsterdam, Enschede, Eindhoven, en Zuidoost-Limburg gekozen. Amsterdam omdat het een tot de verbeelding sprekende fietsstad is, Enschede en Eindhoven omdat het lokale 'centra' zijn en wij er wonen, en Zuidoost-Limburg omdat we het fietsgebruik in heuvelachtige Nederlandse steden wilden vergelijken met dat in 'platte' Nederlandse steden. Het fietsgebruik in deze Nederlandse steden wilden we vergelijking met steden in Denemarken, Duitsland, Zwitserland, België en Engeland. Veel steden kwamen daarvoor in aanmerking, maar de beschikbaarheid en toegankelijkheid van historische bronnen perkten de keuzevrijheid aanmerkelijk in. Veel buitenlandse steden, met name in Engeland en Duitsland, bleken niet of nauwelijks te beschikken over 'fietsarchieven' voor 1950. Beschikbaarheid en toegankelijkheid van historische bronnen in combinatie met de criteria 'verschillen in huidig fietsgebruik', 'middelgrote steden', 'aanwezigheid van een OV-systeem', 'platte en heuvelachtige morfologie', 'lokale centrumfuncties van steden' en 'vergelijkbare economisch-industriële ontwikkelingen', leidden tot de keuze van de genoemde negen steden.

8 Cijfers uit *Keesings Landenvademecum* (1980).

den ook een aantal relevante en vergelijkbare overeenkomsten, bijvoorbeeld op morfologisch en economisch-industrieel gebied. Amsterdam, Eindhoven, Enschede, Hannover, Antwerpen Kopenhagen en Manchester zijn morfologisch te typeren als 'plat'. Zuidoost-Limburg en Basel kennen daarentegen grotere hoogteverschillen. Vrijwel alle steden kenden in de twintigste eeuw vergelijkbare economisch-industriele cycli van opkomst-bloei-ondergang van haven-, mijnbouw-, ijzer-, staal- en textielindustrie die van grote (en vergelijkbare) invloed waren op stads- en verkeersontwikkeling. De invloed van die cycli op stedelijke vormgeving en verkeersplanning kan, onder andere door onderzoek naar 'beleid' en 'beleidsmaatregelen', worden vergeleken op 'effecten voor fietsgebruik'.

De centrale vraagstelling van dit artikel is tweeledig, namelijk 'hoe kan historisch worden verklaard waarom er in Nederlandse steden zoveel, en zoveel meer wordt gefietst dan in buitenlandse steden?', en 'hoe kunnen de huidige verschillen in het lokale fietsgebruik in Nederland en het buitenland historisch worden verklaard?' Voor de beantwoording van die vragen wordt ingegaan op de lokale problemen die ontstonden met de ontwikkeling van het lokale verkeer, en op de manieren waarop de onderzochte steden daar middels 'verkeersbeleid' een oplossing voor trachtten te vinden. In hoofdstuk twee wordt een kwantitatieve reconstructie van het lokale fietsgebruik gepresenteerd en wordt een algemene periodisering gemaakt op basis van 'trends' in de ontwikkeling van het lokale fietsgebruik. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de verschillen en de bijzonderheden in het lokale fietsgebruik. In hoofdstuk vier tenslotte wordt ingegaan op de vraagstelling en worden enkele conclusies getrokken.

## **2. Trends in het fietsgebruik. Overeenkomsten in de onderzochte steden.**

Om de omvang en de ontwikkeling van het lokale fietsgebruik te reconstrueren in aandelen van het totale verkeer ('fietsverkeeraandelen') in de tijd, is per onderzochte stad een kwantitatieve 'ontwikkelingstrend' gemaakt die in figuur 1 als 'trendlijnen' zijn samengebracht. Deze lokale trendlijnen zijn gebaseerd op twee soorten gegevens, 'modal-splits' en 'verkeerstellingen'. 'Modal Splits' zijn procentuele verdelingen van het aantal verplaatsingen naar vervoerwijze, 'verkeerstellingen' zijn de op een bepaalde locatie (punt, kordon of grenslijn) en gedurende een bepaalde tijd getelde passerende voertuigen. Hoewel zelden 'kant en klaar'

9 Antwerpen werd geselecteerd op basis van de verwachting dat er voldoende en toegankelijke historische bronnen zouden zijn. Dit bleek echter niet het geval. De casus Antwerpen werd toch gehandhaafd om meer inzicht te krijgen in de ontwikkeling van het fietsgebruik in een Vlaamse stad.

beschikbaar, waren ‘modal-splits’ de gegevens waarnaar primair gezocht is en waarnaar andere gegevens (m.n. verkeerstellingen) zoveel mogelijk vertaald zijn.<sup>10</sup> Evenals in ‘verkeerstellingen’ ontbreekt in ‘modal splits’ dikwijls de vervoerwijze ‘lopen’.<sup>11</sup> Voetgangers zijn derhalve buiten de cijfermatige vergelijking gehouden.

De op basis van modal-split en tellingsgegevens gereconstrueerde, tijdreeksen betreffen het aandeel van de fiets in het totaal van verplaatsingen per fiets, per bromfiets, per personenauto en per openbaar vervoer.<sup>12</sup> Daar waar de trendlijnen dun zijn, is sprake van een sterkere mate van schatting. Verder is er voor bepaalde perioden geen gegronde schatting te maken, daar ontbreekt dan ook de trendlijn.

Wat betreft de *verschillen* in het lokale fietsgebruik kan een clustering van steden worden aangebracht:

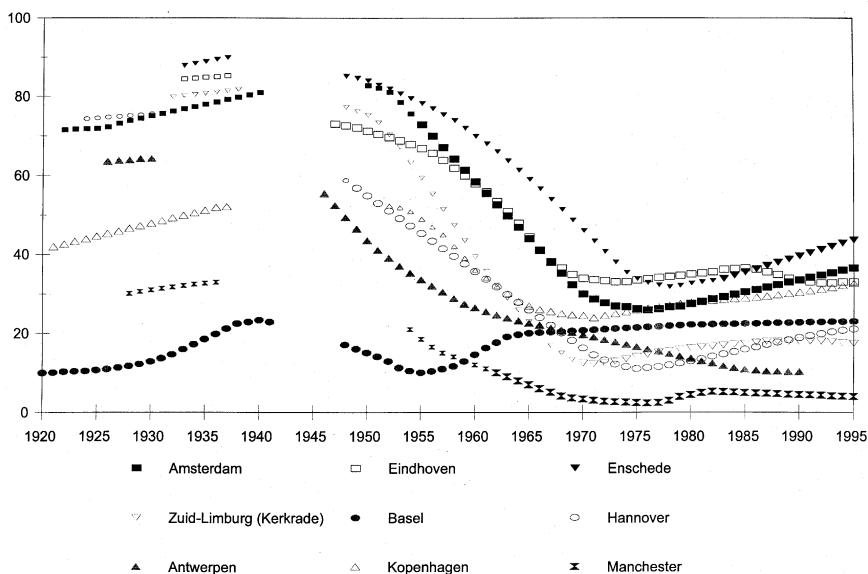
(a) De Nederlandse steden Amsterdam, Eindhoven en Enschede hebben in de jaren dertig het hoogste fietsaandeel en houden dat ook in latere perioden. De afname van het fietsgebruik begint hier ook relatief laat en herstelt zich in de jaren zeventig relatief snel.

10 Het praktische voordeel van verkeerstellingen is dat ze vaak gedurende langere tijd op dezelfde locatie werden uitgevoerd, waardoor er een trendbeeld kan worden gereconstrueerd. Dat trendbeeld is echter wel vertekend. In de eerste plaats omdat op elke locatie een ‘toevallige’ onder- of oververtegenwoordiging van een bepaalde voertuig-categorie kan bestaan. In de tweede plaats omdat er voertuigen worden geteld in plaats van reizigers. ‘Bezettingsaannames’ bij bussen en trams wordt dan lastig. In de derde plaats omdat voetgangers bijna nooit worden meegenomen in deze tellingen. Verkeerstellingen zijn vooral bruikbaar als ze een langere periode omvatten, als ze een cordon-achtige opzet binnen de stad hebben en als bussen geen overheersend verkeersaandeel hebben. In dergelijke gevallen (bijvoorbeeld Eindhoven en Enschede) zijn verkeerstellingen gebruikt als aanvullingen op modal-split cijfers. En daarnaast zijn ze, meer algemeen, steeds gebruikt om trends te reconstrueren, los van de exacte hoogte.

11 Een beperkter probleem met modal-split gegevens is dat niet altijd duidelijk is ‘van wie’ het de modal-split is, van inwoners of van reizigers in een bepaalde stad? Ervan uitgaande dat de vervuiling door deze onduidelijkheid beperkt is, is hier verder geen correctie voor toegepast. Deze vervuiling zal overigens altijd betekenen dat er sprake is van enige onderschatting van het fietsaandeel.

12 ‘Data-vervuiling’ ontstond doordat enkele steden voor bepaalde perioden gebruik maakten van de eenheid ‘(brom)fiets’ in plaats van bromfiets en fiets te onderscheiden. Met name in de jaren zestig en zeventig compenseerde het toenemende bromfietsgebruik de afname van het fietsgebruik, waardoor een onderscheid tussen fiets en bromfiets in deze periode noodzakelijk is. De verkeerscategorie ‘(brom)fiets’ is zodanig gecorrigeerd dat fiets- en bromfietsverkeer kon worden onderscheiden. Zie: Adri Albert de la Bruhèze en Frank Veraart, *Fietsverkeer in praktijk en beleid in de twintigste eeuw. Overeenkomsten en verschillen in fietsgebruik in Amsterdam, Eindhoven, Enschede, Zuidoost-Limburg, Antwerpen, Manchester, Kopenhagen, Hannover en Basel* (Den Haag, 1999), bijlage 3.

Figuur 1. Gereconstrueerde trendlijnen van het fietsaandeel in het totaal van auto-, OV-, fiets- en bromfietsverplaatsingen in de 9 onderzochte steden, 1920-1995.



Figuur 1 laat zowel overeenkomsten als verschillen in het lokale fietsgebruik zien. Wat betreft de *overeenkomsten* is er in alle 9 steden -zij het op uiteenlopende niveaus- een trend te zien van

- een relatief hoog fietsgebruik dat begint in de jaren twintig en dat aanhoudt tot in de jaren vijftig,
- een (sterk) afnemend fietsgebruik vanaf de jaren vijftig tot in de jaren zeventig,
- een stabilisatie of hernieuwde toename van het fietsgebruik vanaf het midden van de jaren zeventig.

(b) De regio Zuidoost-Limburg en de steden Antwerpen en Hannover hebben ook een hoog fietsaandeel in de jaren dertig (boven 60%), maar vervolgens treedt een snellere en scherpere daling op dan in Amsterdam, Eindhoven en Enschede. Die daling gaat ook door tot een beduidend lager peil (maximaal 20%). Vanaf de jaren zeventig verschillen de patronen: het fietsgebruik in Antwerpen neemt verder af, terwijl in Zuidoost-Limburg en vooral in Hannover een beperkt herstel te zien is.

(c) Kopenhagen heeft een ten opzichte van de Nederlandse steden een relatief lager fietsaandeel in de jaren dertig (ca. 50%). Na een relatief beperkte daling in de jaren vijftig en zestig neemt het fietsaandeel na 1970 weer sterk toe. Dit mondt in de jaren negentig uit in een niveau dat niet onder doet voor de Nederlandse steden.

(d) Manchester en Basel hebben in de jaren dertig een relatief laag fietsaandeel (ca. 25%), hetgeen in Manchester al snel wegzakt tot een verwaarloosbaar niveau. In Basel treedt daarentegen na 1955 geen verder afname op.

Om de lange-termijn ontwikkeling van het huidige lokale fietsgebruik te kunnen begrijpen dienen de bovengenoemde overeenkomsten en verschillen te worden verklaard. In de fase van het omvangrijk fietsgebruik (ca. 1920-1950), de fase van afnemend fietsgebruik (ca. 1950-1975) en de fase van een stabiliserend of weer toenemend fietsgebruik (vanaf ca. 1975) vinden in alle steden een aantal overeenkomstige ontwikkelingen en processen plaats die van grote invloed zijn op het lokale fietsgebruik.

### ***Periode van omvangrijk fietsgebruik (ca. 1920-1950)***

Voor de Tweede Wereldoorlog is de fiets een voor velen betaalbaar vervoermiddel waarmee grotere afstanden kunnen worden afgelegd dan per voet. Het alternatief auto is dan nog voor slechts weinigen betaalbaar. Het openbaar vervoeraanbod is in een deel van de steden goed ontwikkeld, maar blijft een relatief prijzige vervoerwijze. Tegelijk is er, heel grof beschouwd, in (continentaal) Europa vanaf het einde van de 19e eeuw een sterk proces van *urbanisatie* tot ontwikkeling gekomen dat tot in de jaren vijftig aanhoudt. Het aantal inwoners van steden neemt toe in wisselwerking met de concentratie van economische, sociale, politieke en culturele activiteiten in steden. Urbanisatie valt samen met industrialisatie en met toenemende compacte bebouwing ('verdichting'). De inwoners van de stad zijn voor het grootste gedeelte ook de mensen die in de stad werken. In het algemeen heeft dit proces van urbanisatie een positief effect op het lokale fietsgebruik.

### ***Periode van afnemend fietsgebruik (ca. 1950-1975)***

In de afname van het fietsgebruik in de periode 1950-1975 lijken drie factoren en hun interactie een cruciale rol te spelen. Het betreft de ruimtelijke structuur, het autobezit en -gebruik, en de plaats van de fiets in het verkeersbeleid.

#### *De ruimtelijke structuur:*

Met name na de Tweede Wereldoorlog komen in de meeste Europese steden de processen van suburbanisatie en forensisme tot volle ontwikkeling en bereiken hun hoogtepunt in de jaren zestig en zeventig. Het aantal inwoners van steden neemt af, terwijl de economische, sociale, politieke en culturele activiteiten in steden geconcentreerd blijven. Stadsbewoners vestigen zich in toenemende mate in buitenwijken of in randgemeenten ('groiekernen'), terwijl ze in hun voormalige

Afbeelding 1. *Amsterdam, De Dam 1972. De auto rukt op en neemt steeds meer fietsruimte in.*



Bron: ANWB, 720429

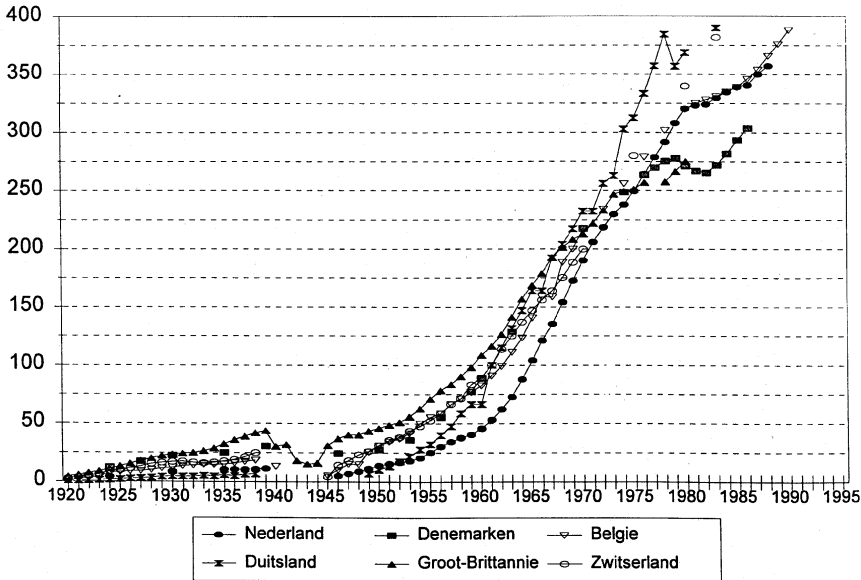
woonplaats blijven werken. Dit, en de bouw van industrieterreinen en bedrijvencomplexen aan de rand van steden, leidt tot een toename van de verplaatsingsafstanden tussen (nieuwe en oude) woonwijken, woon- en werklocaties en tussen woonlocaties en het stadscentrum. Hierdoor neemt het autogebruik – en stedelijke (auto)verkeerscongestie – toe en het fietsgebruik af.

*Het autobezit en -gebruik:*

Het autobezit en -gebruik neemt vooral vanaf de jaren zestig sterk toe. Met het stijgen van de inkomens, een relatieve prijsverlaging van auto's, de productie van kleine betaalbare Europese auto (o.a. Volkswagen Kever) en de ontwikkeling van een goed georganiseerde tweedehands automarkt<sup>13</sup> kan de modale burger zich ook een auto veroorloven. In combinatie met de sociaal-economische status van de auto en (mede daardoor) de negatieve beeldvorming over de fiets, verliest de fiets

13 A. van der Zwan, 'Het bezit van duurzame consumptiegoederen', *Economisch-Statistische Berichten* (1965), 644-647.

Figuur 2. Het aantal auto's per 1000 inwoners in Nederland, Denemarken, België, Duitsland, Groot-Brittannië en Zwitserland, 1920-1992.



steeds vaker de concurrentie met de auto. Zeker in steden met grote temperatuur-, afstands- en hoogteverschillen neemt het fietsgebruik af, zodra velen kunnen beschikken over het snellere en meer comfortabele alternatief van de auto.

In Nederland komt de massamotorisering op gang in de jaren zestig en zeventig. Het autobezit en -gebruik neemt dan snel toe. Het aantal autoverplaatsingen neemt toe door de toegenomen vrije tijd, de welvaarts groei, de status van het autobezit, het proces van suburbanisatie en het (generatie)proces van 'gewenning'.<sup>14</sup>

Uit figuur 2 blijkt dat de ontwikkeling van het autobezit in West-Europese landen sterke overeenkomsten vertoont. Van de beschouwde landen heeft Groot-Brittannië tot het einde van de jaren zestig de meeste auto's per 1000 inwoners. Daarna wordt het voorbijgestreefd door Duitsland. Het Nederlandse autobezit blijft tot in de jaren zeventig achter bij andere Europese landen. Met name het hoge bromfietsbezit en -gebruik in Nederland is daar debet aan en draagt bij aan de vertraging van de Nederlandse automobilisering.

14 J.C. van Ours, *Gezinsconsumptie in Nederland, 1951-1980* (Rotterdam, 1986).

*De plaats van de fiets in het verkeersbeleid.*

Voor de fiets bestaat in de periode 1950-1975 in het algemeen een minimale beleidsaandacht. Vooral in de jaren vijftig en zestig, maar in sommige steden al veel eerder, zijn beleidsmakers primair bezig met de auto. De auto heeft in hun ogen de toekomst en steden dienen aan de eisen van het moderne autoverkeer te worden aangepast. De 'autogerechten Stadt' is dan het dominante beleidscredo waaraan hard wordt gewerkt. Er is weinig aandacht voor het fietsverkeer en nieuwe fietsinfrastructuur. Mede daardoor vormt de toename van het autoverkeer een bedreiging voor de verkeersveiligheid van fietsers. Wegen in steden raken steeds voller met auto's waardoor er steeds minder ruimte overblijft voor andere weggebruikers. Meer verkeersongevallen en angst voor verkeersongevallen zijn het gevolg, met als gevolg dat het fietsgebruik afneemt.

***Periode van stabilisatie of hernieuwde toename (ca. 1975-1995)***

In de jaren zeventig wordt een nieuwe trend zichtbaar. In vrijwel alle onderzochte steden neemt dan het fietsgebruik weer toe, om op het einde van de jaren tachtig te stabiliseren. Ook in deze periode spelen de factoren ruimtelijke structuur, autobezit en -gebruik, en de plaats van de fiets in het verkeersbeleid een belangrijke rol, maar een andere dan in de periode van het afnemende fietsgebruik.

*De ruimtelijke structuur:*

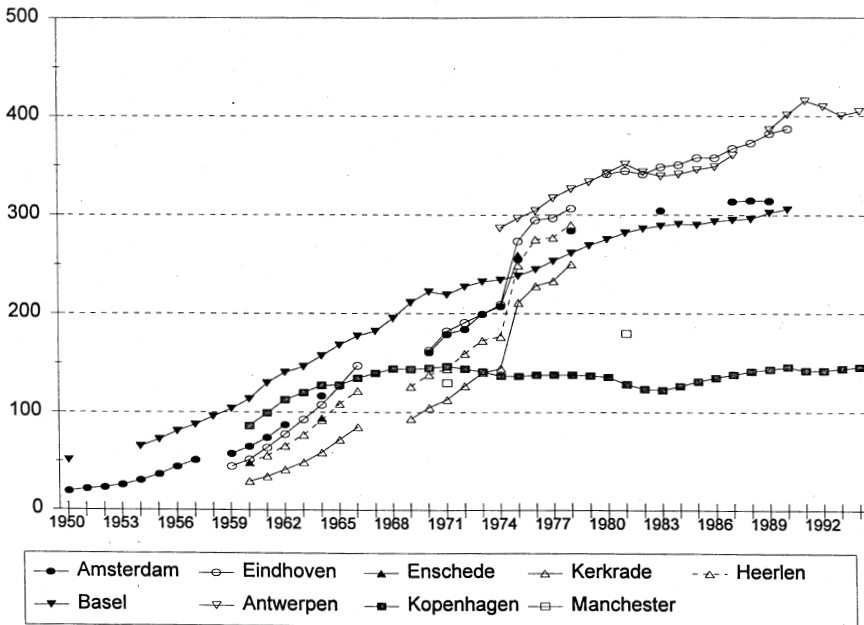
Vooral vanaf het midden van de jaren tachtig is een proces van *de-urbanisatie* zichtbaar. Zowel mensen als economische activiteiten verspreiden zich over een grotere ruimte dan de (traditionele) stad. De stad wordt vervangen door de 'agglomeratie' en andere grotere eenheden. Het proces van de-urbanisatie valt samen met sociaal-economische processen van specialisering, de uitbouw van de dienstensector, computerisering en nieuwe communicatietechnieken. Hoewel het fietsgebruik dan stabiliseert, heeft het proces van de-urbanisatie geen positief effect op het fietsgebruik.

*Het autobezit en -gebruik:*

Figuur 2 laat zien dat het autobezit zeker tot aan de jaren tachtig sterk blijft toenemen.<sup>15</sup> Sindsdien lijkt er in enkele landen sprake van stabilisatie. Onder invloed van maatschappelijke discussies over milieu, verkeer en leefbaarheid, stedelijke verkeerscongestie en autoremmende beleidsmaatregelen is deze stabilisatie ook zichtbaar in enkele onderzochte steden (zie figuur 3). 'Vroeg' in de tijd (eind jaren

<sup>15</sup> De relatie tussen lokaal autobezit en inkomen is niet eenduidig. In de studie *Fietsverkeer in praktijk en beleid in de twintigste eeuw* (Den Haag, 1999) wordt enerzijds geconcludeerd (1) dat er een duidelijke relatie is tussen de stijging van het gemiddelde inkomen

Figuur 3. Aantallen personenauto's per 1000 inwoners te Amsterdam, Kerkrade, Heerlen, Eindhoven, Enschede, Kopenhagen en Basel, 1950-1994.



zestig) en op een 'laag' niveau (ca. 150 auto's per 1000 inwoners) in Kopenhagen, pas aan het begin van de jaren tachtig in Basel (ca. 290 auto's per 1000 inwoners) en Amsterdam (ca. 300 auto's per 1000 inwoners) en tot slot, eind jaren tachtig, in Antwerpen en Eindhoven (en waarschijnlijk Heerlen/Kerkrade).<sup>16</sup>

#### *De plaats van de fiets in het verkeersbeleid:*

Het toenemende autobezit en -gebruik leidt steeds vaker tot verkeerscongestie en tot een al maar toenemend ruimtebeslag van geparkeerde auto's. Deze problemen

en het autobezit in de jaren zestig en zeventig, en dat (2) er in Nederland in de jaren zeventig sprake is van een 'inhaalvraag'. Anderzijds wordt geconcludeerd dat (3) er geen duidelijke relatie is tussen autobezit en inkomensverschillen. Blijkbaar vormen de kosten van het autobezit en -gebruik geen belemmering voor mensen met lagere inkomens. Zie ook: M.J. Bennis e.a., *De kosten van de auto en openbaar vervoer vergeleken, 1962-1990* (Amsterdam, 1991).

16 Een eenduidig verband met de trendlijnen van fietsverkeeraandelen uit figuur 1 is niet zichtbaar. Wel zijn er enkele opvallende congruenties: (1) in Kopenhagen daalt het fietsaandeel relatief beperkt – en blijkt het autobezit nog beperkter te stijgen, en (2) in Antwerpen zakt het fietsaandeel snel in – en lijkt het autobezit vroegtijdig naar een hoog niveau gegroeid te zijn.

vragen om een oplossing. In veel steden ‘ontdekken’ beleidsmakers daarop de fiets weer. Deze herontdekking gaat dan gelijk op met veranderende maatschappelijke opvattingen over energie, milieu, verkeer en stedelijke leefbaarheid. Fietsen wordt in toenemende mate gezien als schoon en gezond, en stimulering van het fietsgebruik voor korte verplaatsingen wordt geleidelijk gemeengoed in het lokale verkeersbeleid.

In tegenstelling tot de periode van afnemend fietsgebruik (ca. 1950-1975) wijzen de relevante factoren (suburbanisatie, autogebruik en fiets in verkeersbeleid) in de fase van het weer toenemend fietsgebruik (vanaf circa 1975) niet allemaal dezelfde kant op. Er is dan integendeel vaker sprake van een spanning tussen enerzijds de ruimtelijke expansie van steden (‘de-urbanisatie’) en het toenemende autobezit dat het fietsgebruik ontmoedigt, terwijl anderzijds het fietsstimulerende (nationale en lokale) verkeersbeleid en de positieve maatschappelijke beeldvorming over de fiets het fietsgebruik (gezond en milieuvriendelijk) een impuls geeft. In dit spanningsveld ontstaan maatschappelijke en politieke debatten over verkeer en vervoer en de plaats van de fiets daarin. Zowel de aandacht voor de fiets als het fietsgebruik neemt dan toe en stabiliseert uiteindelijk in de jaren tachtig, zij het met nadrukkelijke accentverschillen per onderzochte stad (zie figuur 1).

### **3. Trends in het lokale fietsgebruik. Verschillen tussen de onderzochte steden.**

Uit het bovenstaande blijkt hoe factoren als ruimtelijke structuur, autobezit en -gebruik, en de plaats van de fiets in het verkeersbeleid de algemene trends van af- en toename in het fietsgebruik bepalen. Binnen de trends van hoog, afnemend en stabiliserend fietsgebruik, zijn er ook duidelijke verschillen zichtbaar tussen de negen onderzochte steden. De momenten waarop, de snelheid waarmee en de omvang waarin het fietsgebruik afneemt verschillen per stad. Dit geldt ook voor de fase van het weer toenemende fietsgebruik. Deze verschillen worden veroorzaakt door lokale factoren die de algemene trends versterken of ‘dempen’. De ‘koppelingen’ die optreden tussen algemene trends en lokale factoren, creëren zowel mogelijkheden als beperkingen voor het lokale fietsgebruik.

Een belangrijke lokale factor is het inwoneraantal en de omvang van de onderzochte steden. Niet alleen het aantal inwoners in de negen onderzochte steden rond 1990 verschilt, maar ook de toename van de bevolking groeit sinds 1900 (zie figuur 4).

Figuur 4. Globaal aantal inwoners van de 9 steden, in verschillende jaren (x 1000)<sup>17</sup>

	1900	1930	1960	1990
Amsterdam	550	750	850	750
Eindhoven	20	100	150	200
Enschede	20	100	150	150
ZO Limburg	20	100	250	300
Antwerpen	350	350	300	350
Manchester	550	700	650	450
Kopenhagen	200	700	500	
Hannover	400	550	550	
Basel	..	200	200	

Uit figuur 4 blijkt dat de inwonerverschillen in 1990 nog relatief beperkt zijn ten opzichte van de verschillen in 1900 en 1930. In de vooroorlogse periode zijn de negen onderzochte steden in een aantal, en met name Nederlandse gevallen nog ‘dorpen’: Eindhoven, Enschede, Heerlen en Kerkrade. Die omvangsverschillen in de vooroorlogse periode hebben alles te maken met verschillen in het tempo en de schaal van de industrialisatie. Manchester en Antwerpen zijn bijvoorbeeld steden in vroegtijdige en omvangrijke geïndustrialiseerde regio’s. De regio-ontwikkeling komt in Nederland tot stand in Zuidoost-Limburg met de ontwikkeling van de mijnbouwindustrie.<sup>18</sup> De industriële ontwikkeling in Eindhoven en Enschede kan worden getypeerd als ‘stedelijk’, nieuwe industrieën vestigen zich hier in of nabij de stad.

Verschillen in stedelijke omvang en inwonersaantal hebben ook gevolgen voor het lokale verkeer en de vervoermiddelenkeuze. Een stad van beperkte omvang – met relatief korte woon-werkafstanden – zal zelden een hoge mate van openbaar vervoergebruik kennen. In de vooroorlogse ‘dorpen’ Eindhoven, Enschede en in mindere mate Zuidoost-Limburg was dan ook nagenoeg geen OV-systeem aanwezig. In een kleine stad zijn er dus weinig kansen voor het openbaar vervoer en veel kansen voor de fiets, in een grote stad is dat omgekeerd. In de onderzochte steden waren en zijn er veel kansen voor de fiets in Eindhoven, Enschede, Heerlen, Ker-

17 Cijfers uit: *Elsevier Atlas van de gehele wereld* (Amsterdam, 1959), *Keesings Landenvademecum* (Amsterdam, 1980), en *De wereld volgens de Bosatlas: 1877-heden* (Groningen, 1992). De weergegeven globale cijfers geven de inwoneraantallen van het aaneengesloten stedelijke gebied in de betreffende steden. Soms betekent dat, dat een gebied groter is dan de stadsgrenzen. Er zijn namelijk beduidende en vertekende verschillen in de mate waarin deze centrumsteden omringende gemeenten hebben geannexeerd.

18 E.J.G. van Royen, *De woningvoorziening in de Limburgse Mijnstreek als sociaal beheersinstrument* (Utrecht, 1981).

krade en Basel. Inzicht in de wijze waarop die kansen in deze en in de andere onderzochte steden werden benut en gecreëerd is cruciaal om de huidige verschillen in het lokale fietsgebruik te begrijpen.

De gangbare manier om lokale kansen te benutten en te creëren was de ontwikkeling van ‘verkeersbeleid’. Door middel van verkeersbeleid werd getracht lokale problemen op te lossen die waren ontstaan met de groei van de steden en met de intensivering van het lokale verkeer. De definiëring van de lokale problemen en hun oplossing middels lokaal (verkeers)beleid verschillen per onderzochte stad. Deze verschillen waren van grote invloed op het lokale fietsgebruik.

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de relatie tussen gesignaleerde algemene trends – ‘omvangrijk’, afnemend’ en ‘toenemend’ fietsgebruik – en het lokale fietsgebruik. De nadruk ligt daarbij op de mate waarin het lokale fietsgebruik overeenkomt en verschilt met de gesignaleerde trends. Figuur 1 is daarbij het uitgangspunt. Uit figuur 1 kan worden afgeleid dat de onderzochte steden kunnen worden geclassificeerd wat betreft de verschillen in het lokale fietsgebruik. Te onderscheiden zijn (a) de Nederlandse steden die in de twintigste eeuw het hoogste fietsgebruik hebben en houden, met als ‘buitenbeentje’ Zuidoost-Limburg waar de ontwikkeling van het fietsgebruik lijkt op dat in Hannover en Antwerpen, (b) Antwerpen en Hannover die tot de jaren vijftig een omvangrijk fietsgebruik hebben dat daarna zeer snel afneemt en laag blijft, (c) Kopenhagen waar een relatief laag fietsaandeel in de jaren dertig wordt gevolgd door een relatief beperkte daling na 1950 en een snelle toename na 1970 en, (d) Manchester en Basel die in de twintigste eeuw het minst omvangrijke fietsgebruik hebben en houden. In de ‘clusterbeschrijvingen’ ligt de nadruk op de definiëring van lokale problemen en op het lokale beleid om die problemen op te lossen.

### ***Fase van omvangrijk fietsgebruik (ca. 1920-1950)***

In de fase van het ‘omvangrijke fietsgebruik’ neemt het fietsgebruik in de onderzochte steden zo fors toe dat het als een probleem wordt gezien. Dat probleem wordt ‘voelbaar’ met het toenemende aantal auto’s en het aantal verkeersongevallen. De fietser en zijn verkeersgedrag zijn daar debet aan is de algemene diagnose. De lokale verschillen in de definiëring van fietsverkeerproblemen en hun (beleids)oplossingen zijn opmerkelijk, en leiden tot fietsbeleidsconcepten die variëren van ‘gelijkberechtigde verkeersdeelnemer’ tot expliciet anti-fietsbeleid. Vrijwel overal komen beleidsvisies tot ontwikkeling waarin de fiets figureert als ‘ouderwets en storend vervoermiddel’, hetgeen in belangrijke mate samenhangt met de toekomstverwachtingen over het verkeer.

Vanaf de jaren twintig wordt al volop geanticipeerd op toekomstige verkeersontwikkelingen die dan worden gezien als ‘auto-ontwikkelingen’. In Nederland krijgen verkeerskundigen, stadsplanners en politici vanaf de jaren twintig aan-

dacht en belangstelling voor het verwachte toekomstige gemotoriseerde verkeer. Hun boodschap is dan dat goede voorzieningen voor het autoverkeer economische welvaart met zich mee zal brengen. Vanaf 1927 worden de opbrengsten van de motorrijtuigen- en rijwielbelasting benut om de aanleg van (vooral auto-)wegen te bekostigen. De planning en aanleg van rijkswegen wordt dat jaar vastgelegd in het eerste 'Rijkswegenplan'. Nieuwe en bestaande rijkswegen worden voorzien van fietspaden ten behoeve van de verkeersveiligheid en om de doorstroming van het 'snel-verkeer' te bevorderen.<sup>19</sup>

*Amsterdam, Eindhoven, Enschede en Zuidoost-Limburg*

In Amsterdam,<sup>20</sup> Eindhoven, Enschede en Zuidoost-Limburg domineren in de periode 1920-1950 fietsers het verkeersbeeld. Amsterdam, Eindhoven en Enschede zijn in deze periode goed befietsbare steden door de economische concentratie in en nabij het centrum. Hoewel in Zuidoost-Limburg de regionale verstedelijking en het gesubsidieerde mijnwerkersvervoer (tram en bussen) het fietsgebruik 'ontmoedigen', gaan ook hier de (mijn)arbeiders massaal te voet en per fiets naar hun werk omdat ze de kosten van het mijnwerkersvervoer te hoog vinden.

Met de toenemende industrialisatie nemen de steden in omvang toe. Stadsuitbreidingsplannen en verkeersplannen worden ontwikkeld. In al deze plannen speelt de fiets een belangrijke rol, zoals in het 'Algemeen Uitbreidingsplan voor Amsterdam' van 1935 waarin de woon-werkafstanden 'befietsbaar' wordt gepland.<sup>21</sup> Hierin treedt na de Tweede Wereldoorlog een kentering op. Met de toename van het autoverkeer en de toenemende verkeersongevallen krijgt de fiets een negatiever imago onder beleidsambtenaren. In toenemende mate wordt in Amsterdam de fiets afgeschilderd als een onveilig verkeersmiddel, en de fietser als een onvoorzichtige, onvoorspelbare, ongedisciplineerde en ondeskundige verkeersdeelnemer die het

19 H. Buiten en K. Volkers, *Oudenrijn: de geschiedenis van een verkeersknooppunt* (Utrecht, 1996); A.A. Albert de la Bruheze en F.C.A. Veraart, *Fietsverkeer in praktijk en beleid in de twintigste eeuw* (1999); T. Welleman (Red.), *The Dutch Bicycle Master Plan. Description and evaluation in an historical context* (Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999).

20 A. Blonk en J.P. Kruyt, *De besteding van de vrije tijd door Nederlandsche Arbeiders* (Amsterdam, 1936); J.A. Leerink, *De verkeersveiligheid op den weg. Een juridische, sociologische en verkeerstechnische studie* (Alphen aan den Rijn, 1938); S.J. van Embden, *Amsterdam's toekomstige gedaante* (Amsterdam, 1931).

21 *125 jaar verkeerspolitie. Uitgave ter gelegenheid van het 125 jarige bestaan van de afdeling Verkeerspolitie der Gemeentepolitie te Amsterdam* (Amsterdam, 1951); W.J.A. Nelissen en H. Schmal, 'Van railverbinding tot ringweg. Honderd jaar verkeer in Amsterdam', *Wonen, Werken en Verkeer in Amsterdam, 1880-1980* (Amsterdam, 1980).

Afbeelding 2. *Omvangrijk fietsgebruik in Nederland: De avondspits op het Rijswijkseplein in Den Haag in 1950*



Bron: ANWB

overige (auto en tram)verkeer ernstig ‘behindert’ en vertraagt.<sup>22</sup> Ondanks deze ‘stemmingsomslag’ worden er echter geen anti-fietsmaatregelen ontwikkeld.

In Enschede en Eindhoven zijn de opvattingen over de fiets na de Tweede Wereldoorlog minder expliciet. In deze tijdens de oorlog zwaar beschadigde steden ligt dan de nadruk op sanering en wederopbouw. De verwachting daarbij is dat in de toekomst het autoverkeer het stedelijke verkeersbeeld zal gaan beheersen, waardoor het fietsverkeer sterk zal afnemen en zelfs zal verdwijnen.<sup>23</sup> In het verkeersbeleid in deze steden krijgt de auto een centrale plaats. De nadruk komt te liggen op (auto)bereikbaarheid van de binnenstad en de snelle doorstroming van het gemotoriseerde verkeer. De fiets wordt echter niet vergeten. Net als in Amsterdam

<sup>22</sup> Gemeentearchief Amsterdam, Notulen Verkeersproblemencommissie 16.03.1951 en 28.02.1955

<sup>23</sup> Gemeente Enschede, Sociografisch en Statistisch Bureau, ‘Intensiteitsprogramma aan-sluiting Boulevard 1945 – C.F. Claarstraat per eind 1980’ (Enschede 1958) 8.

blijft zij een gelijkberechtigde verkeersdeelnemer waarvoor – anders dan in Amsterdam – nieuwe fietspaden worden aangelegd.

### *Antwerpen en Hannover*

Ook in Antwerpen en Hannover<sup>24</sup> domineert de fiets het verkeersbeeld in de periode 1920-1950 (zie figuur 1).<sup>25</sup> Anders dan in de Nederlandse steden kennen Antwerpen en Hannover echter een traditie van ‘fietsontmoediging’. In Antwerpen begint dit tijdens de eerste Wereldoorlog als de Duitser bezetter fietsen alleen toestaat binnen de stadsgrenzen.<sup>26</sup> In de jaren dertig wordt de toename van het aantal fietsers als een probleem gezien voor de doorstroming van het gemotoriseerde verkeer. Het naast elkaar fietsen van twee en meer fietsers wordt dan verboden.<sup>27</sup> Tevens wordt het gebruik van (verkeersontlastende) fietspaden door fietsers verplicht.<sup>28</sup> Ook in Hannover en andere Duitse steden is men in het interbellum niet bepaald enthousiast over het grote aantal fietsers. Reeds in de jaren twintig overheerst onder Duitse verkeersplanners, stedenbouwkundigen en hoge politiefunctionarissen de opvatting dat de grote hoeveelheden fietsers het autoverkeer ‘hinderen’ en dat fietsers de meeste verkeersongevallen veroorzaken.<sup>29</sup> Met de explosieve groei van het fietsverkeer in de jaren twintig en dertig neemt de roep om regulering van het fietsverkeer toe.<sup>30</sup> Als oplossing worden fietspaden aangelegd, wordt het gebruik van fietspaden verplicht, en wordt veel aandacht besteed aan verkeers- opvoeding en -disciplineren van fietsers onder de noemer van ‘verkeersveiligheid’.<sup>31</sup> Niettegenstaande deze maatregelen behoudt de fiets tot aan het

24 K. Henneking, *Der Radfahrverkehr. Seine Volkswirtschaftliche Bedeutung und die Anlage von Radfahrwegen* (Magdeburg, 1927) 26.

25 Antwerpen kende in het interbellum een relatief uitgebreid OV-systeem terwijl dat in Hannover beperkt was.

26 Stadsarchief Antwerpen, Dossier no. 13665, ‘Verordening Duitse bezetter 1915’.

27 Stadsarchief Antwerpen, Dossier no. 19477, ‘Wielrijders 1929-1942’. Brief van de Burgemeester aan het Hoofd van de Dienst van het Wegverkeer, Dhr. Persijn. Het oorspronkelijke voorstel werd ingediend op 16 maart 1937.

28 Stadsarchief Antwerpen, no 4911, Verkeersongevallen Statistiek 1927-36, Antwerpen en buitenlandse steden.

29 B. Horn, *Vom Niedergang Eines Massenverkehrsmittels. Zur Geschichte der Staedischen Radverkehrsplanung* (Kassel, Diplomarbeit Gesamthochschule Kassel, 1990); Stadtarchiv Hannover, HR 14 G, no.1, Band I. ‘Verkehrsüberwachung durch Sonderkontrollen der Schutzpolizei’; Stadtarchiv Hannover, HR 14 G, no.1, Band I. ‘Bestrafung von Verkehrsteilnehmern’; Stadtarchiv Hannover, HR 14 G, no.1, Band II, Brief von Polizeipräsident an Oberbürgermeister, 24-10-1936.

30 V. Briese, ‘Opium fuer Radfahrer’, *Radfahren* (1994),1, 36-42; Horn, *Vom Niedergang eines Massenverkehrsmittels* (1990).

31 Stadtarchiv Hannover, HR 14 G, no.1, Band I. Brief van de sociaaldemocratische raadsfractie in Hannover aan het Gemeentebestuur van Hannover, 31-7-1928.

begin van de jaren vijftig een belangrijke plaats in het Duitse stedelijke verkeersbeeld, met name door oorlog en schaarste in de jaren 40.

### *Kopenhagen*

In vergelijking met de Nederlandse steden, Antwerpen en Hannover heeft Kopenhagen in het interbellum een relatief laag fietsaandeel. Anders dan in deze steden kent de compacte stad Kopenhagen zowel een goed ov-systeem als een welwillende houding tegenover het fietsgebruik. Alleen in Kopenhagen staat het openbaar vervoer eerder 'naast' dan 'in plaats van' de fiets. Deze situatie werkt na de Tweede Wereldoorlog door. Het dan negatiever wordende fietsimago<sup>32</sup> en de anticipatie op het verwachte 'autoruimte-probleem' leidt in Kopenhagen tot een krachtige ontwikkeling van het openbaar vervoer en de uitbouw van het wegennet.<sup>33</sup>

### *Basel en Manchester*

Ten opzichte van de andere onderzochte steden, hebben Manchester en Basel in de periode 1920-1950 een relatief laag fietsaandeel van circa 25% (zie Figuur 1). Anders dan Amsterdam, Antwerpen en Hannover bestaan in Manchester en Basel al voor 1940 een goed en uitgebreid openbaar vervoersysteem dat de fiets al snel opzij drukt. In Manchester komt het ov-systeem tot ontwikkeling met de vroege en langdurige suburbanisatie. In Basel is er de invloed van de ruimtelijke structuur: een langgerekte dichtbebouwde stad.

Daarnaast zijn er in het interbellum lokale problemen die om oplossingen vragen. In het internationale verkeersknooppunt Basel is de snel toenemende motorisering van het verkeer en de autoverkeercongestie al in de jaren dertig een onderwerp van toenemende zorg en aandacht.<sup>34</sup> In het verkeersbeleid en de verkeersplannen van Basel is de fiets al snel een autoverkeer storend 'Fremdkörper'<sup>35</sup> dat geen eigen infrastructuur meer nodig heeft. 'Prinzipiell ist heute zu sagen, daß in der eigentlichen Stadt Radfahrwege nicht mehr erwünscht sind. Die Anlage von Radfahrwege, die meist nicht breit genug ausgeführt werden können, hat sich wegen der Häufigen Kollisionen der Velofahrer untereinander nicht bewährt. Daher ist man heute zur anlegung von Radfahrstreifen gelangt, die für die Radfahrer grössere Bequemlichkeiten beim Vorfahren und Ausweichen bieten'.<sup>36</sup>

32 J. Nørgaard, *Cyklisme, bilisme & trafikken politik. En sociologisk magisterafhandling* (København, 1981) 68.

33 Stadsingeniørens Direktorat, *København. Skitse til en Generalplan* (København, 1954).

34 Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt, PD-REG 2, 24.03, Verkehrskommission 1926-1945, Notulen Verkehrskommission, 02.03.33. SAB, SK-REG 11-13-10.

35 Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt, BD-REG 1 A 609-13, Pol. Hptm. Ramseyer, Chef der Verkehrsabteilung, 'Basler Verkehrsprobleme. Vorschlaege zur Verbesserung der Verkehrsverhaeltnisse in der Innenstadt', november 1951, 71-72.

36 Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt, SK-REG 11-13-10, Baudepartement/Strassen und Wege, Radfahrwege, 1937-1962.

In Manchester ontwikkelt zich in de jaren dertig een suburbanisatiegolf die aanhoudt tot in de jaren tachtig, waardoor de stad snel transformeert van woon-werkstad in een ‘werkstad’. Door de toegenomen woon-werkafstanden neemt het fietsgebruik af en het ov-gebruik toe. Mede hierdoor wordt de verwachting dat in de toekomst de auto het verkeersbeeld zal gaan bepalen vrij snel dominant na de Tweede Wereldoorlog, en is de fiets in vroeg stadium al geen beleidsonderwerp meer. Een van de gevolgen is dat er geen nieuwe fietsinfrastructuur meer wordt aangelegd.

### ***Fase van afnemend fietsgebruik (ca. 1950-1975)***

Na de Tweede Wereldoorlog – binnen de context van ‘wederopbouw’, herstructurering’ en ‘vernieuwing’ – en in navolging van het voorbeeldland Amerika, worden in de onderzochte steden het vooroorlogse verkeersbeleid en de vooroorlogse toekomstverwachtingen over fiets en auto verder uitgewerkt in verkeersplannen en beleidsmaatregelen gebaseerd op de Amerikaanse ‘Traffic-Engineering’ benadering.<sup>37</sup> Fietsen wordt dan algemeen gezien als ‘ouderwets’ en ‘armoedig’ en in elk geval als ‘hinderlijk’. De snelle, comfortabele auto heeft daarentegen de toekomst en dient vrij baan te krijgen in en buiten steden is dan het algemeen aanvaarde idee. De wijze waarop deze dominante opvatting wordt uitgewerkt in het lokale beleid verschilt per onderzochte stad.

#### *Amsterdam, Eindhoven, Enschede en Zuidoost-Limburg.*

In de periode 1950-1975 neemt het fietsgebruik in Amsterdam,<sup>38</sup> Eindhoven, Enschede en Zuidoost-Limburg fors af. Dit valt samen met discussies in de gemeenteraden en gemeentecommissies of en zo ja, in welke mate de steden zich dienen aan te passen aan het gemotoriseerde verkeer. In die discussie zijn opmerkelijke accentverschillen aan te wijzen. In Amsterdam wordt uitvoerig gedebatteerd over het ‘autoparkeerprobleem’ zonder dat er expliciet ‘voor’ of ‘tegen’ de auto wordt gekozen. Het resultaat is een ‘laisser-faire’ beleid waarin ruimte en aandacht is voor alle vervoermiddelen.

37 Zo ook in Amsterdam, Eindhoven, Manchester, Hannover en Basel. Veel meer dan in het buitenland was men zich in Nederland echter bewust van de negatieve effecten (o.a. stedelijke autoverkeercongestie) van de Traffic-Engineering benadering in Amerika. Nederland wilde wel ‘moderniseren’ maar voorzichtig en met mate.

38 Gemeente Amsterdam, Sector Stadsontwikkeling van de Dienst der Publieke Werken, Analyse van het verkeer in Amsterdam, *Verslag van het verkeersonderzoek gedurende de periode 1960-1968* (Amsterdam 1968); Nelissen en Schmal, *Van railverbinding tot ringweg* (Amsterdam, 1980); M.B. van der Vlis, K.C. Stoffel en P. Mug, ‘Fietsen in Amsterdam’, *Gemeentebld* afd.1 (1978) 1946-1998.

Na lange discussies over de ‘Amerikaanse ervaring’, ofwel het autocongestieprobleem in Amerikaanse ‘car-governed cities’,<sup>39</sup> kiest Eindhoven voor het ‘economische belang van de auto’. Dit komt tot uitdrukking in beleidsconcepten van ‘City-vorming’ en ‘autobereikbaarheid’ die tot in de jaren zeventig de leidraad vormen voor de stedenbouwkundige en verkeerskundige ontwikkeling.<sup>40</sup> Ook in Enschede is er consensus over ‘city-ontwikkeling’, ‘auto-bereikbaarheid’ en ‘auto-toegankelijkheid’ van de binnenstad. Langs (nieuwe) hoofdverkeerswegen worden fietsstroken aangelegd om het gemotoriseerde verkeer snel te kunnen laten doorstromen. Bijkomend voordeel hiervan is dat ‘ (...) indien het rijwielverkeer te zijner tijd uit het straatbeeld mocht verdwijnen zal de strook diensten kunnen bewijzen als parkeerstrook voor het goederenvervoer’.<sup>41</sup>

De discussies in Zuidoost-Limburg zijn totaal anders van aard, zij hebben een expliciet anti-fiets strekking die op brede maatschappelijke steun kan rekenen. Volgens ‘Het Limburgs Dagblad’ is de Heerlense binnenstad in 1954 “verkeers-technisch nog ingesteld op de boerenkar en de eerste fiets die rond de eeuwwisseling de stad ‘onveilig maakten’”. De krant pleit voor verkeersmaatregelen ten gunste van het autoverkeer, “Heerlen moet nu eindelijk eens gepland worden, d.w.z. het moet doorschoten worden door brede veilige straten met ruime parkeergelegenheden. Een jonge stad als Heerlen moet het er niet op aanleggen het verkeer om de stad heen te leiden, het verkeer moet gemakkelijk en veilig in de stad en door de stad kunnen komen”.<sup>42</sup> Ook andere Limburgse kranten schilderen de Heerlense binnenstad af als een ‘verkeershel’ voor auto’s, onder andere door de aanwezigheid van talloze (brom)fietsen. In 1963 heft de gemeente een aantal fietspaden langs hoofdwegen in de stad op, en gebruikt de vrijgekomen ruimte voor wegverbreding en autoparkeervoorzieningen.

In de tweede helft van de jaren zestig krijgt het fietsgebruik in Amsterdam, Enschede en Zuidoost-Limburg een impuls, in Amsterdam en Enschede een positieve en in Zuidoost-Limburg een negatieve. In een reactie op de toenemende autoverkeercongestie en de eisen van lokale groepen als ‘Wijkgroep De Pijp’ en ‘Amsterdam fietst’ om de stad leefbaar te houden, komt in het Amsterdamse verkeersbeleid de nadruk te liggen op de stimulering van het openbaar vervoer (inclusief metro-aanleg).<sup>43</sup> Ook aandacht krijgt dan de mogelijke nieuwe rol van de fiets in

39 *Economisch Statistische Berichten* (1964), 675.

40 K.H. Schaechterle, *Verkehrsplanung Eindhoven. Verkehrsuntersuchung N.V. Philips Eindhoven* (Ulm, 1961); P. Beekman, *Stedenbouwkunde en stadsbestuur* (Eindhoven, 1993) 297.

41 Gemeente Enschede, *Verkeersnota 1966* (Enschede, 1967) 13.

42 Stadsarchief Heerlen, Collectie Persberichten, *Limburgs Dagblad* van 20-11-1954.

43 Dit beleid werd neergelegd in de in 1969 gepubliceerde nota ‘Lijnen voor morgen’. A. de Groot, ‘Studies over de mogelijke vervoerstelsels voor Amsterdam’, *De Ingenieur – Verkeer- en Verkeertechniek* (26 maart 1971), V1-V15; J. Straub, *Binnenstadsbeleid en*

het Amsterdamse verkeer. In Enschede is de impuls daarentegen van een totaal andere orde. Daar wordt de ontwikkeling van een ‘autogerechten stad’ wreed verstoord met de ineenstorting van de textielindustrie. Om de binnenstad leefbaar te houden besluit het stadsbestuur om het (auto)verkeer uit de binnenstad te weren en om ‘voetgangersstraten’ te maken. Binnen dit ‘leefbaarheidsbeleid’ ontstaat er ook weer belangstelling voor de fiets. In Zuidoost-Limburg geven de mijnsluitingen het utilitaire fietsgebruik daarentegen de genadeklap. De nieuwe werkgelegenheid bevindt zich op grote afstanden van de woonplaatsen der ex-mijnwerkers waardoor het bromfiets- en autogebruik toeneemt. Deze ontwikkeling bevestigt het beeld van de lokale beleidsmakers dat het fietsgebruik zal afnemen. De aandacht voor de fiets in het beleid is minimaal, waardoor onder andere geen nieuwe fietsvoorzieningen worden aangelegd.<sup>44</sup>

### *Antwerpen en Hannover*

In Antwerpen en Hannover staat na de Tweede Wereldoorlog de auto centraal in het verkeersbeleid. In Hannover, evenals in alle andere Duitse steden, is de fiets ‘vooroorlogs’ en daarom onaangenaam. De auto is het symbool van de nieuwe moderne tijd. Antwerpen en Hannover worden in hoog tempo aangepast aan de verwachte groei van het autoverkeer. Het herbouwde Hannover wordt ruimtelijk opgezet als autostad, waar de fietsbare afstanden in korte tijd verdwijnen. Ook in Antwerpen wordt direct na de Tweede Wereldoorlog gestart met de ontwikkeling van een grootstedelijke auto-infrastructuur dat ten koste gaat van ruimte die eerder aan fietsers heeft toebehoord. Aandacht voor de fiets is er alleen in de vorm van regulering en beperking van een ‘storende factor’.<sup>45</sup> Voortbordurend op de vooroorlogse anti-fiets traditie worden de rechten van fietsers beperkt. In veel straten wordt een fietsverbod ingevoerd. In de loop van de jaren zestig en zeventig wordt de fietsinfrastructuur grotendeels afgebroken ten behoeve van de auto.

*verkeers- en vervoerproblematiek. Een onderzoek naar het beleid ten aanzien van verkeers-, vervoers- en parkeerproblemen in binnensteden in Nederland in de periode 1960-1990* (Amsterdam, 1991); H.A. Hoogenboom, ‘Verkeerscirculatieplan Amsterdam. Binnenstad en 19e eeuwse gordel westelijk van de Amstel’, *Verkeerstechniek* (1972) 3, 118-124.

44 Ingenieurs- en Architectenbureau Van Hasselt en de Koning, *Gemeente Kerkrade. Verkeersstructuurplan 1973* (Nijmegen 1973) 68-69; Ingenieurs- en Architectenbureau Van Hasselt en de Koning, *Verkeersstructuurplan Gemeente Heerlen, 1972-1977* (Nijmegen, 1977) 40.

45 ‘Fietsers worden teruggedrongen op nauwe ‘zelfmoordstroken’ die aan kruispunten plots ophouden te bestaan en zonder meer overgaan in afslagstroken voor auto’s’, in: NCMV Antwerpen Stad, Werkgroep Verkeer Antwerpen (WEVA) en Werkgroep Stadsbelang, *Leefbaar en bereikbaar. Een ontwerp verkeersplan voor Antwerpen* (Antwerpen, 1988) 10; ‘De paria’s van de weg’, redactioneel commentaar in *Beige-en-Bruin*, Maandelijks orgaan van de Antwerpse Wielerunie (februari 1955).

### *Kopenhagen*

In Kopenhagen behouden fiets en openbaar vervoer na de Tweede Wereldoorlog een substantieel verkeersaandeel. Het minder positief bejegenen van de fiets wordt in Kopenhagen niet zozeer veroorzaakt door een verkeersbeleid waarin de nadruk ligt op het autogebruik en de ontwikkeling van een 'Autogerechten Stadt', maar door een verkeersbeleid waarin wordt ingezet op OV-gebruik. Als in de jaren zestig ook in Kopenhagen de wissel wordt omgezet naar een pro-autobeleid, is dat vooral een wat technocratische zaak van verkeersingenieurs dat weinig maatschappelijk draagvlak heeft. Door dit gebrek aan maatschappelijke steun en door de late start van het pro-autobeleid, komen er relatief weinig concrete infrastructuurele voorzieningen voor de auto tot stand die ten koste gaan van de fiets. Daar komt nog bij dat op het einde van de jaren zestig de fiets wordt herontdekt door de Deense Hartvereniging die de fiets portretteert als een 'gezonde machine'. Deze aandacht leidt in eerste instantie tot een toename van het recreatieve fietsgebruik.

### *Basel en Manchester*

Ook In Basel en Manchester gaat na de Tweede Wereldoorlog de beleidsaandacht primair uit naar het autoverkeer en de problemen die daarmee worden verwacht. De fiets verdwijnt niet alleen uit de beleidsaandacht,<sup>46</sup> maar ook worden expliciet anti-fietsmaatregelen genomen gebaseerd op de verwachting dat de fiets uit het verkeersbeeld zal verdwijnen.<sup>47</sup> In Manchester wordt dan hard gewerkt aan de ontwikkeling van een moderne stad waarin alle sporen van het Victoriaanse tijdperk, waaronder trein en fiets, zullen zijn verdwenen.<sup>48</sup>

In Basel wordt in het begin van de jaren vijftig begonnen met de afbraak van de 'ouderwetse' fietspaden,<sup>49</sup> en worden in de jaren zestig fietsstroken ('Radfahrstreifen') veranderd in autoparkeerstroken.<sup>50</sup> Bovendien worden fietsstallingsfaciliteiten uitgebreid en verplicht, en wordt de stallingsduur beperkt,<sup>51</sup> om 'onordelijk',

46 M. Hudson, *The bicycle planning book* (London, 1978).

47 Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt, BD-Reg 1 A 609-13, Brief von Polizeidepartement an Regierungsrat, 20.08.'59; SAB, UA 1992/30, Map 1.

48 Dit heroriëntatieproces vond ook in andere Engelse steden plaats. Zie voor Birmingham: F. Hendriks, *Beleid, cultuur en instituties. Het verhaal van twee steden* (Leiden, 1996)136 en 138.

49 Staatsarchiv des Kantons Basel Stad, SK-REG 11-13-10, Brief von Schweizerische Beratungstelle für Unfallverhütung an Regierungsrat Basel-Stadt, 14.02.'52; Staatsarchiv des Kantons Basel Stad, SK-REG 11-13-10, Brief von Regierungsrat an die Schweizerische Beratungstelle für Unfallverhütung, 24.04.'52; Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt, BD-REG 1 A 601-2-1, Radfahrwege 1936-1962, 'Erhebung über Radwege und Nebenstrassen für Radfahrer'.

50 Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt, BD-REG 1 A 601-2-1, Radfahrwege 1936-1962, Baudepartement-Stadtplanbureau an das Tiefbauamt, 3.3.1958.

51 Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt, BD-REG 1 A 609-13. Pol.Hptm. Ramseyer, Chef

illegaal en permanent ‘parkeren’ te voorkomen. In de jaren zestig mogen auto’s bovendien parkeren op trottoirs en dienen fietsers zich te mengen met het al maar intensiever wordende doorgaande en lokale autoverkeer.<sup>52</sup> Fietsen wordt onaantrekkelijk en gevaarlijk en neemt daardoor snel af.

### *Fase van stabiliserend of toenemend fietsgebruik (ca. 1975-1995)*

Op de golfbeweging van de maatschappelijke discussies over energie en milieu, is er in de periode 1975-1995 op lokaal niveau een toenemende aandacht en actieve betrokkenheid van de burger waarneembaar. De lokale betrokkenheid van de burger bij milieu, gezondheid en meer algemeen de leefbaarheid van de stad doet dan nadrukkelijk ‘van onderop’ de aandacht voor de fiets groeien. In de interactie tussen lokale groepen en overheden wordt de fiets herontdekt als een weinig ruimte innemend, schoon, gezond en snel stedelijk vervoermiddel.

#### *Amsterdam, Eindhoven, Enschede en Zuidoost-Limburg*

De signalen van ‘onderaf’ worden in Amsterdam, Enschede en Eindhoven opgepakt in het verkeersbeleid en kunnen worden opgepakt omdat het fietsgebruik relatief hoog is gebleven, en de fietser traditioneel geaccepteerd blijft als een ‘normale’ en gelijkberechtigde verkeersdeelnemer. Met de aanleg van fietsroutes, fietspadennetten en een ‘integraal’ verkeersbeleid wordt na circa 1975 getracht het fietsgebruik te bevorderen,<sup>53</sup> waarbij in Enschede doch met name in Eindhoven het beleid van de autoinfrastructuur ‘volgende’ fietsinfrastructuur wordt verlaten.

In Zuidoost- Limburg is er beduidend minder animo bij beleidsmakers en burgers, als gevolg van een decennialang gevoerd pro-autobeleid, het geaccidenteerde terrein, de meerkernige structuur, de lange woon-werkafstanden, voldoende ruimte voor de auto en de autoinfrastructuur, en weinig verkeerscongestie. Via de promotie van het recreatieve fietsgebruik tracht het stadsgewest ‘Oostelijke Mijnstreek’ aanvankelijk het utilitair fietsgebruik in Zuidoost-Limburg te bevorderen.

der Verkehrsabteilung, ‘Basler Verkehrsprobleme. Vorschlaege zur Verbesserung der Verkehrsverhaeltnisse in der Innenstadt’, november 1951, 74.

52 Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt, BD-REG 1 A 609-17, Parkeren op het trottoir; Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt, 1992/30, Map 13 – Akten, Brief von Regierungsrat an Grosse Rat, 12.8.’75.

53 Gemeente Eindhoven, Dienst Ruimtelijke Ordening en Verkeer, Hoofdafdeling Verkeer, *Verkeerscirculatieplan Eindhoven, 1976. Deel 1 – Doelstellingsnota* (Eindhoven 1977); Gemeente Enschede, *Verkeersstudie 1978-1979. Fietsverkeer Fase 2 uitwerking Fietsroutenet* (Enschede, 1979); Gemeente Enschede, Dienst Informatie & Onderzoek, *Binnenstad Enschede Autovrij. Een inventarisatie van ontwikkelingen en meningen* (Enschede, 1994).

Afbeelding 3. Den Haag, Prins Hendrikstraat, 1979. De toenemende betrokkenheid van de burger bij lokale problemen in de jaren zeventig leidt tot de articulatie van zowel pro- als antifiets opvattingen.



Bron: ANWB Fotoarchief

In de jaren negentig wordt gestart met de (niet succesvolle) promotiecampagne ‘Limburg Fietst’.<sup>54</sup>

#### *Antwerpen en Hannover*

Anders dan in de Nederlandse steden, komt in een aantal buitenlandse steden de hernieuwde belangstelling voor de fiets als een donderslag bij heldere hemel. Bijvoorbeeld voor de Commissaris van de Antwerpse Verkeerspolitie: “België komt stilaan in een situatie dat er meer fietsen en bromfietsen in gebruik worden genomen, terwijl er voor deze categorie weggebruikers de laatste twintig jaar geen enkele betekenisvolle realisatie is geweest. Al die tijd is daar niemand over gestruikeld en niemand heeft ooit op die tekortkoming gewezen, omdat men nooit naar fietspaden vroeg. En eensklaps, door stijgende energieprijzen en ook onder druk van diverse actiegroepen werden de openbare besturen en politiediensten

<sup>54</sup> Stadsarchief Heerlen, Persdocumentatie Fietspaden, ‘Rijwielpadenplan: veilig fietsen en brommen’, *Het Limburgs Dagblad* van 06-01-1978; Stadsarchief Heerlen, Persdocumentatie Fietspaden, ‘Voorrang voor bus, voetganger en fiets’, *De Limburger* van 05-01-

opgeschrikt".<sup>55</sup> Onder druk van fietsorganisaties schaft het provinciebestuur Antwerpen in 1987 de dan nog bestaande fietsbelasting af.<sup>56</sup> Door de samenwerking tussen het Fietsoverleg Antwerpen (FOA) en de Belgische 'groenen' AGALEV neemt de invloed van fietsers toe. De fietsersbond wordt in Antwerpen in 1993 actief betrokken bij de uitbouw van het fietsbeleid, en in 1996 sluiten de stad Antwerpen, de Provincie Antwerpen, het Vlaams Gewest, de Federale overheid en de Belgische Fietsersbond een 'Fietsovereenkomst' om het fietsgebruik te bevorderen. Deze cultuuromslag kan echter niet op korte termijn de gevolgen opheffen van het decennialang gevoerde anti-fietsbeleid, het negatieve fietsimago, en een vrijwel ontbrekende fietscultuur.

Anders dan in Antwerpen is er in Hannover wel sprake van een brede(re) maatschappelijke herontdekking van de fiets door het samenvallen van de strijd tegen de gevolgen van de suburbanisatie, de maatschappelijke discussie over milieu en leefbaarheid, en de 'Trimm-Dich' beweging. Vanaf het einde van de jaren zeventig worden er weer nieuwe fietspaden aangelegd. Omdat deze en andere fietsbevoordende maatregelen niet worden geïntegreerd in het verkeersbeleid en in de stadsontwikkeling, neemt het fietsgebruik slechts beperkt toe.<sup>57</sup> Het fietsgebruik ondervindt zware concurrentie van het uitstekende OV-systeem, terwijl ook de grote woon-werk afstanden, het decennialang gevoerde anti-fietsbeleid en pro-autobeleid, en de 'breed gedragen' anti-fietsbeelden het fietsgebruik niet stimuleren. Ook in Hannover leidt de combinatie van een stimulerend fietsbeleid met een vrijwel verdwenen fietscultuur niet tot de gewenste toename van het utilitaire fietsgebruik.

### *Kopenhagen*

Vanaf het begin van de jaren zeventig heeft Kopenhagen een verkeersbeleid van 'zowel OV als fiets als auto'. Mede hierdoor overheerst de auto in de jaren zeventig het totale verkeer niet. Dit verkeersbeleid en verkeersbeeld is een goede voe-

1979; Stadsarchief Heerlen, Persdocumentatie Verkeer; *De Limburger* van 10-09-1986; 'Baan vrij voor fietsers', *Het Limburgs Dagblad* van 28-07-1987; M.E.J. de Graaf, *Fietspromotie in Oostelijk Zuid-Limburg. Onderzoeksverslag 0 en -1 meting* (Rotterdam, 1995).

55 Verkeerspolitie Stad Antwerpen, *Jaarrapport 1981* (Antwerpen, 1982).

56 W. Ressler en P. Blondeel, *Fietser erger je niet* (Antwerpen, 1988) 6.

57 S. Henckel, *Radverkehrsplanung. Beitrage zur Gleichberechtigung des Radverkehrs?* (Kassel, Diplomarbeit Gesamthochschule Kassel, 1991).

58 Haskoning Koninklijk Ingenieurs- en Architectenbureau, and Hoff og Overgaard, *Changes in traffic and transportation patterns in Denmark in a time of economic recession* (Den Haag/København, 1984); Københavns Kommune, *Cykelregnskab 1995* (København, 1996); H. Nielsen, *The bicycle in Denmark. Present use and future potential* (København, 1993).

59 U. Baden, *Copenhagen Traffic. Plans and visions* (København, 1996).

dingsbodem voor een verkeersbeleid dat om milieu-, ruimtelijke en verkeersredenen, weer sterker de fiets en het OV gaat bevoorstellen.

In het begin van de jaren tachtig wordt begonnen met de uitvoering van een fietspadenplan, en wordt de fiets zelfs verheven als nationaal symbool en nationale trots.<sup>58</sup> In tegenstelling tot Hannover en Antwerpen worden de pro-fietsmaatregelen in Kopenhagen gekoppeld aan autobeperkende maatregelen.<sup>59</sup> Dit beleid heeft een breed maatschappelijk draagvlak en komt tot uitdrukking in een toenemend fietsgebruik vanaf 1975.

### *Basel en Manchester*

De eis van lokale groepen in de jaren zeventig dat er meer beleidsaandacht dient te komen voor de fiets, wordt door de Regeringsraad van Basel opgepakt omdat dit goed paste in het anti-suburbanisatie beleid.<sup>60</sup> In 1975 wordt met de aanleg van de eerste 'Versuchs-Fahrradsstrecken' begonnen, en wordt de fiets opgenomen in het verkeersbeleid.<sup>61</sup> Dit maakt Basel tot fietsvoorbeeld in Zwitserland omdat het fietsgebruik er na 1975 (bescheiden) toeneemt.<sup>62</sup> Mede door haar compacte stedelijke structuur blijkt Basel nog fietspotentieel te hebben.

Hoewel de Manchester County Council in 1986 begon met de (langzame) ontwikkeling van fietsvoorzieningen binnen het stedelijke gebied, neemt het fietsgebruik echter nauwelijks toe als gevolg van een decennialang gevoerd anti-fiets beleid, een pro-autobeleid, de inrichting van een 'car-governed city', een negatief maatschappelijk fietsbeeld, en een vrijwel verdwenen fietscultuur.

### ***Trends in het lokaal fietsgebruik: een evaluatie van verschillen***

Het voorgaande leert dat de dramatische afname van het fietsgebruik in de periode 1950-1975 een aanloop nam in de jaren twintig en dertig toen al volop (en het meest expliciet in Antwerpen, Basel, Hannover en Manchester) werd geanticiperd op de komst van de auto. De fiets werd niet langer als 'modern' gezien, maar als 'ouderwets' en als vervoermiddel van de armen. Het beeld onder beleidsmakers was dat er alleen maar veel werd gefietst uit pure (financiële) noodzaak. De auto symboliseerde de toekomst, mobiliteit en vrijheid. De afname van het fietsgebruik in de jaren (vijftig) en zestig werd in veel steden een vrije val omdat die al was voorbereid tijdens de hoogtijdagen van het fietsgebruik. Resultaten van in gang

60 Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt, 1992/30, Map 9B, pamfletten, *National Zeitung* von 22.4.'75.

61 *Basel 75. Hauptziele eines Stadtkantons. Erste gedanken ueber Velo-Mofarouten in Basel* (Basel: 1975).

62 Staatarchiv des Kantons Basel-Stadt, UA 1992/30, Map 14-Schlussbericht, 'Schluss mit den Schikanen', *AZ* von 22.06.'81.

gezette processen en genomen (anti-fiets)beleidsmaatregelen worden dus pas vele jaren later zichtbaar.

De vertaling van probleemdefinities en toekomstverwachtingen in lokale beleidsmaatregelen – en hun effecten op het lokale fietsgebruik – verschillen per stad. In Amsterdam, Eindhoven en Enschede worden geen expliciete anti-fietsmaatregelen genomen, en ‘lift’ de fiets en de fietsinfrastructuur veelal mee met die van de auto. In de buitenlandse steden daarentegen, met uitzondering van Kopenhagen, is er sprake van een langdurig en expliciet anti-fietsbeleid dat het fietsgebruik doet afnemen. Deze verschillen in ‘fietsattitude’ zijn op diverse terreinen zichtbaar. Op het einde van de jaren zestig pogen bijvoorbeeld alle onderzochte steden de problemen van autoverkeercongestie op te lossen door het openbaar vervoer uit te breiden. Opvallend daarbij is dat alleen in Nederlandse steden, met uitzondering van Zuidoost-Limburg, en Kopenhagen de beleidsaandacht voor het openbaar vervoer gepaard gaat met een vroegtijdige en toenemende beleidsaandacht voor de fiets.

In alle onderzochte steden is zichtbaar dat lokale factoren algemene trends als suburbanisatie en industriële ontwikkeling kunnen versterken of ‘dempen’. Koppelingen die optreden tussen ‘algemene trends’ en lokale factoren, creëren mogelijkheden of beperkingen voor het lokale fietsgebruik. Zo vergrootte in Enschede de combinatie van lokale factoren en ‘trends’ de mogelijkheden voor het lokale fietsgebruik. Maatregelen om het stadscentrum leefbaar en aantrekkelijk te houden in reactie op de textielcrises en de suburbanisatie, in combinatie met de activiteiten en fietsverkeereisen van lokale groepen (m.n. ouderverenigingen en schoolbesturen) sloten vrijwel naadloos aan op bredere maatschappelijke discussies over energie en stedelijke leefbaarheid, alsmede op het fietsbevorderende overheidsbeleid. In Zuidoost-Limburg kwam zo’n versterkend proces daarentegen niet op gang. Ook hier was de combinatie van lokale factoren met ‘trends’ daar debet aan. De sluiting van de steenkolenmijnen, de locatie van de nieuwe werkgelegenheid die de woon-werkafstanden vergrootte, de afwezigheid van actieve pro-fiets groepen, en de traditie van een lokaal reactief fietsbeleid versterkten hier veelmeer het auto-bezit en -gebruik dan het fietsgebruik.

Ook in Hannover en Basel zijn de koppelingen tussen lokale factoren en trends in de jaren zeventig zichtbaar. De combinatie van een anti-suburbanisatiebeleid, de maatschappelijke discussie over milieu en leefbaarheid, en de ‘gezondheids- en sportbeweging’ vergrootten de beleidsruimte en het maatschappelijke draagvlak voor een toenemend fietsgebruik. Het traditionele anti-fietsbeleid, het traditionele lokale anti-fiets imago en het ontbreken van een fietscultuur en -praktijk leidden echter niet tot de gewenste toename van het fietsgebruik. Dit in tegenstelling tot de Nederlandse steden en Kopenhagen, waar een nog aanwezige fietscultuur en -traditie kon aansluiten bij nieuwe fietsverkeersconcepten, hetgeen leidde tot een toenemend fietsgebruik. De kansen op hernieuwd fietsgebruik zijn dus in belangrijke mate afhankelijk van voorgaande lange termijn ontwikkelingen. Die kansen zijn

het grootst in steden waar de koppeling tussen bestaande fietspraktijken en nieuwe fietsopvattingen mogelijk is. In steden waar geen fietspraktijk en cultuur meer bestaat, kan de fiets – net als nieuwe technologieën en artefacten – alleen middels ‘experimenten’ en ‘testen’ binnen een bescherming biedende omgeving wellicht (weer) worden geïntroduceerd.<sup>63</sup>

#### 4. Conclusies

Hoe kan op basis van het voorgaande historisch worden verklaard waarom er in Nederlandse steden zoveel, en zoveel meer wordt gefietst dan in buitenlandse steden, en hoe kunnen de huidige verschillen in het lokale fietsgebruik historisch worden verklaard?

Met uitzondering van Manchester en Basel kenden alle onderzochte steden tot aan de jaren vijftig een omvangrijk fietsgebruik. De in verhouding tot de buitenlandse steden laat inzettende en relatief beperkte afname van het fietsgebruik in Amsterdam, Eindhoven en Enschede in de jaren vijftig en zestig lijkt primair te zitten in het feit dat de fietser in de gehele onderzochte periode werd geaccepteerd als ‘normale’ en gelijkberechtigde verkeersdeelnemer, en dat er geen afzonderlijk, geïsoleerd fietsbeleid was. In Nederlandse steden bleef het fietsbeleid geïntegreerd in het algemene verkeersbeleid waarin rekening werd gehouden met alle verkeersdeelnemers. Dit creëerde ‘ruimte’ voor de fiets. In tegenstelling tot de onderzochte buitenlandse steden, kreeg het fietsgebruik in het woon-werk verkeer nooit een werkelijk negatief imago in het verkeersbeleid en in toekomstbeelden van het verkeer.

De aanvaarding van de fiets in het lokale Nederlandse verkeersbeleid had echter wel andere accenten en andere achtergronden. In Amsterdam speelde de specifieke wens om het cultuurhistorische karakter van de stad te handhaven, wat de gemeente weerhield van grootscheepse realisatie van auto-infrastructuur ten koste van de fietser. In Eindhoven kwam die grootschalige auto-infrastructuur er nadrukkelijk wel, maar niet direct ten koste van de fiets. In deze planmatig en ruim gebouwde ‘nieuwe stad’ liften fietsvoorzieningen vaak mee met de aanleg van auto-infrastructuur. Voor de auto werd het er beduidend beter op, maar voor de fiets vaak ook. In Enschede bleef de fiets een plaats behouden in het verkeersbe-

63 J.W. Schot, ‘Innoveren in Nederland’, in: H.W. Lintsen e.a. (red), *Geschiedenis van de techniek in Nederland. De wording van een moderne samenleving 1800-1890*, deel IV (Zutphen, 1995) 217-240; R. Kemp, J.W. Schot en R. Hoogma, ‘Regime shifts through processes of niche formation’, *Technology analysis and strategic management*, 10, (1998), 2, 175-195; J.W. Schot, ‘The usefulness of evolutionary models for explaining innovation. The case of the Netherlands in the nineteenth century’, *History and Technology* 14 (1998) 173-200.

leid en bleef vooral ook de beeldvorming relatief positief: de fiets was in het compacte en centrum-gerichte Enschede handig en werd dus gebruikt. Arbeiders in Enschede en Eindhoven – en in Nederland in het algemeen – hadden weinig last van het ‘working-class’ imago van de fiets en gebruikten de fiets in het dagelijkse woon-werkverkeer. Inwoners van Manchester, Antwerpen en Hannover daarentegen gebruik(t)en liever het openbaar vervoer dan dat ze gezien willen worden op de fiets die een lage ‘working-class’ status heeft. Voor Nederlandse arbeiders heeft de fiets lange tijd primair een gebruikswaarde, terwijl het voor de Engelse, Belgische en Duitse arbeiders al snel primair een identiteitswaarde krijgt. In Engeland, Duitsland en België komen sociale verschillen mede tot uitdrukking in de vervoermiddelenkeuze.<sup>64</sup>

Een andere belangrijke factor in de relatief laat inzettende en het beperkt afnemende ‘Nederlandse’ fietsgebruik is de rol van de bromfiets. Het bromfietsgebruik neemt in Nederland na de Tweede Wereldoorlog zo snel toe dat verkeerskundigen verwachtten dat het bromfietsgebruik het fietsgebruik zou gaan vervangen.<sup>65</sup> In tegenstelling tot andere landen wordt in Nederland aan de bromfiets dan ook een overgangsfunctie toegekend in het proces van de (onvermijdelijk geachte) automobilisering. De bromfiets is echter zo populair dat het in belangrijke mate bijdraagt aan de vertraging van de Nederlandse automobilisering in de jaren zestig en zeventig. De bromfiets is voor veel Nederlanders een uitstekend vervoeralternatief, vooral omdat veel mensen zich in de jaren zestig en zeventig nog geen auto kunnen veroorloven.

Naast de positieve beeldvorming en de aanvaarding van de fiets in het verkeersbeleid en het verkeer, en de belangrijke rol van de bromfiets, is de compacte ruimtelijke structuur van Nederlandse steden een andere belangrijke verklaringsfactor van de relatief beperkte afname van het fietsgebruik in Nederland. In tegenstelling tot de buitenlandse steden Hannover, Antwerpen en Manchester behielden de voormalige ‘dorpen’ Eindhoven, Enschede, Heerlen en Kerkrade ook na de Tweede Wereldoorlog nog geruime tijd de afmetingen van hoogstens een kleine stad, waardoor afstanden ‘befietsbaar’ bleven. Amsterdam was dan wel een beduidend grotere stad, maar ook daar werd zeker tot in de jaren zestig bewust en met enig effect gestreefd naar de concentratie van woon- en werkfuncties in of nabij de binnenstad.

Zuidoost-Limburg wijkt in vele opzichten van het bovenstaande af. Hoewel het verkeer in de Zuidoost-Limburgse steden tot in de jaren vijftig een hoog en ‘Nederlands’ fietsaandeel heeft, werken de meerkernige ruimtelijke structuur van de geïndustrialiseerde regio, de morfologische situatie en toekomstverwachtingen

64 Vgl. P. Bourdieu, *Distinction. A social critique of the judgement of taste* (London, 1989). In Bourdieu's ‘habitus’ perspectief representeren consumptiepatronen niet simpelweg klas-posities, maar ligt de nadruk op de wijze hoe klasse-differentiatie wordt geconstrueerd door de consumptie van goederen.

beduidend minder pro-fiets dan in de andere onderzochte Nederlandse steden. Hoewel het pro-auto verkeersbeleid negatieve invloed had op het fietsgebruik, kan in Zuidoost-Limburg echter niet gesproken worden van een 'on-Nederlandse' aandacht voor auto-infrastructuur. Vergeleken met Hannover, Antwerpen, Manchester en Basel kreeg de auto er niet vrij baan. Net als in Basel was en is er een andere factor van belang: het geaccidenteerde terrein.

Heuvels en bergen zijn niet alleen 'an sich' van invloed zijn op het fietsgebruik, maar ook indirect in de perceptie en beeldvorming van beleidsmakers. Beleidsmakers hebben opvattingen over voor- en nadelen en over mogelijkheden en onmogelijkheden van lokale factoren wat betreft de aanleg van infrastructuur. Mede op basis van die opvattingen wordt beleid ontwikkeld. In Zuidoost-Limburg en in Basel spelen morfologische factoren met name in die zin een rol. Telkens worden afwegingen en keuzes gemaakt of binnen de bestaande omstandigheden infrastructuurle maatregelen mogelijk en betaalbaar zijn. De beschikbaarheid van vervoer-alternatieven versterkt dit proces. Met de introductie van bromfietsen, motoren en auto's wordt morfologie minder problematisch. Daardoor verdwijnt de aandacht voor kostbare en complexe fietsinfrastructuur projecten. De verminderde beleids-aandacht voor de fiets en nieuwe fietsinfrastructuur stimuleert op haar beurt het bromfiets- en het autogebruik. In het heuvelachtige Zuidoost-Limburg nam het bromfietsgebruik in de jaren vijftig zo snel toe, dat de afname van het fietsgebruik er eerder en sneller plaats vond dan in andere delen van Nederland. De aanzienlijke verlenging van de woon-werkafstanden door de locatie van nieuwe werkgelegenheid na de mijnsluitingen, maakte het potentieel voor fietsgebruik bovendien aanzienlijk kleiner dan in de andere Nederlandse steden.

In Zuidoost-Limburg verdwijnt de fiets in de jaren zeventig en tachtig niet uit de discussies over verkeersbeleid. De steun voor de fiets als oplossing voor verkeers- en milieuproblemen is er echter beduidend minder dan in Amsterdam en Enschede. Daar is ook minder aanleiding voor door de beschikbare ruimte voor de auto en de auto-infrastructuur. De lange termijn ontwikkeling van het fietsgebruik in Zuidoost-Limburg laat zien dat morfologie een van de verklarende factoren is en niet de verklarende factor. Tevens laat het zien dat de geringe omvang van het Limburgse fietsgebruik zeker niet geworteld is in de 'bourgondische volksaard' van de Limburger zoals wel (serieus) is beweerd.<sup>66</sup>

Geconcludeerd kan worden dat de huidige verschillen in het lokale fietsgebruik historisch verklaarbaar zijn. Het fietsgebruik in de jaren negentig wordt voor een belangrijk deel bepaald door probleemdefinities, toekomstverwachtingen en hun

65 Belangrijke factor hierin was dat Nederland beschikte over een omvangrijke bromfietsindustrie. Zie: Adviesbureau Transpute, *De ontwikkeling van de bereikbaarheid in Nederland van 1950 tot 1990* (Gouda/Utrecht, 1993).

66 Zie H. Katteler, *Achterblijvend fietsgebruik in Zuid-Limburg*, 1993.

vertaling in lokale beleidskeuzes die in de voorafgaande decennia werden gemaakt. Probleemdefinities en toekomstverwachtingen komen tot uitdrukking in het lokale beleid inzake verkeer, stadsontwikkeling, en ruimtelijke structuur. Zij vormen de ‘missing links’ in en tussen ‘traditionele’ verklaringsfactoren als verkeersplanning, stadsontwikkeling en ruimtelijke structuur, omdat in de definitie van lokale problemen en hun oplossingen tevens visies over lokale omstandigheden als stedelijke omvang, stedelijke structuur, geografische ligging en morfologie worden verdisconteerd.

Probleemdefinities en toekomstverwachtingen zijn meer dan ‘opvattingen’. Voor beleidsmakers vormen zij de horizon waarbinnen besluiten en maatregelen betekenis hebben en kunnen worden gedefinieerd. De articulatie van problemen en toekomstverwachtingen in bijvoorbeeld beleidsnotities is daarbij de eerste stap, de omzetting van die probleemdefinities en verwachtingen in taakverdelingen en doelen in beleidsplannen en -besluiten de tweede stap, en de uitvoering van beleidsmaatregelen en hun ‘effecten’ de derde stap. Omdat op toekomstverwachtingen gebaseerde beleidsplannen vooruit wijzen naar een toestand die er nog niet is – maar er wel zal komen –, vormen probleemdefinities en toekomstverwachtingen voor beleidsmakers een prospectieve betekenisstructuur voor te ondernemen stappen.<sup>67</sup> Met andere woorden, probleemdefinities en toekomstverwachtingen sturen beleid aan en zijn via beleidsmaatregelen van invloed op het fietsgebruik.<sup>68</sup>

De rol van toekomstverwachtingen in de ‘aansturing’ en de ‘effecten’ van beleid kent vaak onvoorziene uitkomsten, met name als in toekomstverwachtingen substitutie centraal staat. Zo heeft de verwachte substitutie van de fiets door de auto maar zeer gedeeltelijk plaatsgevonden. Vanaf de jaren zestig zijn fietsers in toeneemende mate niet uitsluitend fietsers meer, maar zowel fietsers, autogebruikers als openbaar vervoer gebruikers. Er heeft dus niet zozeer een substitutie plaatsgevonden alswel een kwalitatieve verandering en uitbreiding in de verplaatsingsmogelijkheden. Dit is ook geconstateerd voor de introductie van nieuwe technieken en artefacten. Van de telefoon werd bijvoorbeeld verwacht dat het zou leiden tot een toename van onpersoonlijke en zakelijke contacten die ten kosten zouden gaan van persoonlijke en ‘face-to-face’ contacten<sup>69</sup> Die vrees bleek ongegrond toen

67 Harro van Lente, *Promising Technology. The dynamics of expectations in technological developments* (Enschede/Delft, 1993); Harro van Lente en Arie Rip, ‘Expectations in technological developments: an example of prospective structures to be filled in by agency’, in: Cornelis Disco en Barend van der Meulen (Eds.), *Getting new technologies together. Studies in making sociotechnical order* (Berlijn/New York, 1998) 203-230; Marcus Popkema, *Verwachtingen en schaarste in socio-technische ontwikkeling. De mobiliteitsproblematiek als voorbeeld*. Rapport (Enschede, 1998).

68 A.A. Albert de la Bruheze, *Political construction of technology. Nuclear waste disposal in the United States, 1945-1972* (Enschede/Delft, 1992); Age Niels Holstein, ‘IJburg als mythe’, *K&M, Tijdschrift voor empirische filosofie*, 22 (1984), 4: 368-394.

uitwees dat de introductie van de telefoon leidde tot een uitbreiding van de communicatiemogelijkheden en –gewoonten.

Uit dit artikel blijkt dat de definitie van problemen en hun oplossingen, alsmede toekomstverwachtingen en beleidskeuzes uit de jaren vijftig en zestig, via ‘follow-up’ maatregelen in de jaren zeventig en tachtig, doorwerken tot in de jaren negentig. Enerzijds betekent dit dat het toekomstige fietsgebruik waarschijnlijk voor een belangrijk deel ‘vastligt’ want historisch bepaald. Anderzijds betekent het wellicht ook dat binnen die ‘vaste situatie’ het fietsgebruik in het volgende millennium de sporen zal dragen van de toekomstbeelden en beleidlijnen die werden uitgezet vanaf de jaren zeventig.

69 F.W. Geels en W.A. Smit, *Toekomstbeelden in het verleden. De invloed van de informatiemaatschappij op verkeer en vervoer*. Rapport voor de adviesdienst Verkeer en Vervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Enschede, 1997)