

Vlaamse mobiliteitsconvenanten in Nederlandse context

Hans Kramer

Henk Pauwels

Tjakko Dijk

Adviesdienst Verkeer en Vervoer

Postbus 1031

3000 BA Rotterdam

j.h.t.kramer@avv.rws.minvenw.nl

h.a.m.pauwels@avv.rws.minvenw.nl

t.w.dijk@avv.rws.minvenw.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2004,
25 en 26 november 2004, Zeist

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Summary	3
Inleiding	4
Vlaamse mobiliteitsconvenanten	4
Effecten van het convenantenbeleid	7
Mobiliteitsconvenanten in Nederlandse context?	8
Conclusies	11
Referenties	12

Samenvatting

Sinds 1996 worden in Vlaanderen mobiliteitsconvenanten gesloten tussen het Vlaamse Gewest (regionale overheid), provincies, gemeenten, de vervoersmaatschappij De Lijn en eventuele derde partners (bedrijven, scholen, etc.). Door ondertekening van zo'n convenant verplichten betrokken partners zich om een integraal mobiliteitsplan op gemeentelijk niveau op te stellen én ook te implementeren. De convenanten hebben op vele plaatsen in Vlaanderen geleid tot een integrale aanpak van het gemeentelijk mobiliteitsbeleid.

Naar aanleiding van de vraag vanuit de decentrale overheden in Nederland of dit Vlaamse systeem aanknopingspunten biedt voor de Nederlandse situatie, heeft AVV op verzoek van KPVV een korte studie hiernaar gedaan. Deze exercitie heeft een aantal waardevolle conclusies opgeleverd. De belangrijkste hiervan zijn:

1. Het Vlaamse convenantensysteem kan niet één op één worden toegepast in Nederland. De bestuurlijke en institutionele verschillen zijn daarvoor te groot.
2. Het Vlaamse systeem biedt wel inspiratie. Zo zijn sommige elementen bruikbaar, bijvoorbeeld op het gebied van:
 - a. afspraken maken tussen verschillende partijen, zowel horizontaal als verticaal;
 - b. kwaliteitstoetsing van gemeentelijke verkeers- en vervoersmaatregelen, programma en inzet middelen.

Het is wenselijk een discussie te starten met decentrale overheden en andere betrokken partners over de wens om het maken van afspraken, zowel horizontaal als verticaal, gestructureerder aan te pakken en de kwaliteitstoetsing van mobiliteitsprojecten, zoals die nu in Nederland plaats heeft, onder de loep te nemen. Het Vlaamse convenantenbeleid kan hierbij goed als referentie dienen.

Summary

Since 1996, mobility covenants are part of the transport policy in Flanders (Belgium). These are agreements between the local authorities, the higher levels of government (provinces and the Flanders authority), the Flemish transport company De Lijn and, if necessary, third parties such as companies and schools. By way of this agreement, all partners engage to develop an integrated mobility plan on a local level and to assure its effective implementation. These covenants resulted to an integrated approach toward mobility policy.

Recently AVV conducted a short study that was aimed to assess possibilities to transfer this covenant system to the Dutch situation. The most important conclusions of this study are:

1. The Flemish covenant system can't be integrally used in The Netherlands. This is due to administrative and institutional differences between the countries.
2. The system can be used for inspiration. Some elements can be useful, such as:
 - a. to make agreements between different parties, horizontally and vertically;
 - b. to evaluate the quality of local transport measures.

It would be desirable to start a discussion in The Netherlands between authorities and other involved parties about the existing wish to structure the making of agreements, horizontally and vertically, and to discuss the evaluation of the quality of (local) mobility projects in The Netherlands. The Flemish covenant system could serve as a useful example in this discussion.

Inleiding

Sinds 1996 worden in Vlaanderen mobiliteitsconvenanten gesloten tussen het Vlaamse Gewest (regionale overheid), provincies, gemeenten, de vervoersmaatschappij De Lijn en eventuele derde partners (bedrijven, scholen, etc.). Door ondertekening van zo'n convenant verplichten betrokken partners zich om een integraal mobiliteitsplan op gemeentelijk niveau op te stellen én ook te implementeren. De convenanten hebben op vele plaatsen in Vlaanderen geleid tot een integrale aanpak van het gemeentelijk mobiliteitsbeleid.

Vanuit de decentrale overheden in Nederland is de vraag gerezen of dit Vlaamse systeem aanknopingspunten biedt voor de Nederlandse situatie. In deze paper wordt duidelijk gemaakt dat er zeker aanknopingspunten zijn en waar deze liggen. De paper is gebaseerd op de uitkomsten van een exercitie die door de AVV op verzoek van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer is uitgevoerd. Belangrijk onderdeel daarvan vormde een rapportage met een beschrijving van het convenantensysteem, van praktijkvoorbeelden en van succes- en faalfactoren, die is opgesteld door het bureau Langzaam Verkeer uit Leuven. Tijdens een workshop met vertegenwoordigers van de verschillende Nederlandse overheden is vervolgens nagegaan in welk opzicht het Vlaamse systeem meerwaarde zou kunnen bieden voor Nederlandse overheden.

Vlaamse mobiliteitsconvenanten

De bedoeling van het convenantenbeleid in Vlaanderen is om te komen tot een integrale aanpak van de mobiliteitsproblemen door een multimodale mobiliteitsvisie op gemeentelijk niveau uit te werken.

Door te werken met mobiliteitsconvenanten realiseert men:

...samenwerking waarbij verschillende partijen de verkeersveiligheid verhogen, de verkeersleefbaarheid verbeteren en de vervoersvraag beheersen. Middelen hiervoor zijn o.a. ruimtelijke herstructurering en selectieve bereikbaarheid. Dat houdt een beperking in van het autoverkeer, gekoppeld aan een verhoogde bereikbaarheid door middel van het versterken van de alternatieve vervoersmiddelen. (Langzaam Verkeer, 2004)

Het mobiliteitsconvenant is een (vrijwillige) overeenkomst tussen de lokale overheid (gemeente), de hogere overheid (gewest, provincie), de Vlaamse vervoermaatschappij De Lijn

en eventuele derde partijen (als scholen en bedrijven). Via deze overeenkomst investeren ze samen in een multimodaal mobiliteitsbeleid.

Het mobiliteitsconvenant bestaat uit een moederconvenant met daarnaast één of meerdere modules, die zijn gegroepeerd binnen koepelmodules.

In het moederconvenant worden de algemene afspraken vastgelegd. Het vormt daarmee de intentieverklaring van de ondertekenende partners om samen te werken om voor die gemeente(n) de mobiliteitsproblemen planmatig en multimodaal aan te pakken. Om dat kracht bij te zetten engageert de gemeente zich om een gemeentelijk mobiliteitsplan op te stellen. Tevens wordt vastgelegd dat er een Gemeentelijke Begeleidingscommissie (GBC) wordt opgericht voor de voorbereiding van en de besluitvorming rond het convenant. In de GBC hebben alle lokale actoren en partners van het convenant zitting. In het moederconvenant staat ook dat toekomstige projecten worden teruggekoppeld en getoetst aan de uitgangspunten van het moederconvenant en het gemeentelijke mobiliteitsplan. Dit wordt gedaan door de Provinciale Auditcommissie (PAC) met een onafhankelijke auditor.

Een gemeente die een moederconvenant heeft getekend, wil projecten ter uitvoering van het mobiliteitsplan realiseren. Specifieke afspraken over de realisatie van projecten worden in een koepelmodule vastgelegd. Ieder project bestaat uit een koepelmodule met enkele algemene bepalingen en één of meerdere modules waarin de uitvoering van (deel)projecten verder wordt uitgewerkt.

De typen maatregelen die aan een convenant verbonden zijn, zijn onderverdeeld in 19 uitvoeringsmodules. Zo zijn er modules voor maatregelen op het gebied van planning en studies (mobiliteitsplan, streefbeelden), openbaar vervoer (aanbod en informatie), flankerende maatregelen ter ondersteuning van een duurzaam lokaal mobiliteitsbeleid, infrastructuur voor auto en openbaar vervoer, infrastructuur voor fietsers en de schoolomgeving. In figuur 1 is een overzicht gegeven van de verschillende modules en hun duurtijd.

MOEDER- CONVENANT		Duur	
KOEPELMODULE	Module 1	ondersteuning van strategische planningsactiviteiten bij het mobiliteitsconvenant ¹ .	6 jaar
	Module 2	aanleg van rondwegen en andere nieuwe verbindingswegen.	15 jaar
	Module 3	herinrichting van doortochten.	15 jaar
	Module 4	subsiëring van wegverlichting langs gewestwegen.	15 jaar
	Module 5	geluidswerende maatregelen langs hoofdwegen en primaire wegen.	15 jaar
	Module 6	bevorderen van de netheid op de gewestwegen.	15 jaar
	Module 7	informatieverschaffing over het openbaar vervoer.	1 jaar
	Module 8	aanleg van vrijliggende bus- en/of trambanen.	6 jaar
	Module 9	verhoging van het aanbod aan openbaarvervoer.	15 jaar
	Module 10	subsiëring van de herinrichting van schoolomgevingen.	15 jaar
	Module 11	aanleg van nieuwe verbindende fietspaden langs gewestwegen.	15 jaar
	Module 12	subsiëring van nieuwe, afzonderlijk liggende verbindende fietspaden langs gemeente- of provinciewegen.	15 jaar
	Module 13	subsiëring van nieuwe verbindende fietspaden langs gewestwegen.	15 jaar
	Module 14	aanleg of herinrichting van ontsluitingsinfrastructuur ter verbetering van de bereikbaarheid van specifieke zones van commerciële activiteiten in privaat of op openbaar beheer.	15 jaar
	Module 15	subsiëring van flankerende maatregelen ter ondersteuning van een duurzaam lokaal mobiliteitsbeleid.	1 jaar
	Module 16	herinrichting van wegvakken die niet als doortocht kunnen worden beschouwd.	15 jaar
	Module 17	wegverlichting langs gewestwegen.	15 jaar
	Module 18	herinrichting van singuliere kruispunten en oversteekplaatsen buiten de bebouwde kom.	15 jaar
	Module 19	streefbeeld(en) van de ondersteuning van strategische planningsactiviteiten voor een gewestweg met een bovenlokale of regionale verbindingfunctie ² .	6 jaar
1. Module 1 regelt de subsidie (2/3 van de studiekosten en eventuele personeelskosten) en inhoudelijke begeleiding voor de gemeente bij het opmaken van het mobiliteitsplan			
2. Module 19 regelt de subsidie voor de gemeente bij het maken van een studie voor een gewestweg met een bovenlokale of regionale verbindingfunctie. Deze studie wordt ook wel de 'streefbeeldstudie' genoemd.			

Figuur 1. Overzicht van modules en duurtijd. (Langzaam Verkeer, 2004)

De opmaak van een gemeentelijk mobiliteitsplan is een noodzakelijke voorwaarde binnen het mobiliteitsconvenant. De lokale overheid verbindt zich ertoe met de ondertekening van het moederconvenant. Daarnaast is het de enige manier voor gemeenten om subsidie te verkrijgen voor uitvoeringsprojecten. Het mobiliteitsplan wordt via module 1 voor twee derde gefinancierd door de Vlaamse overheid, die ook op een gestructureerde manier de opmaak van het plan begeleidt. De opmaak van het mobiliteitsplan is een proces. Tijdens dat proces moet een toekomstvisie worden ontwikkeld waar alle partners achter staan.

Effecten van het Vlaamse convenantenbeleid

In de jaren dat het convenantenbeleid in Vlaanderen loopt zijn veel projecten in de praktijk gebracht. De voorwaarde binnen het mobiliteitsconvenant dat de gemeente een mobiliteitsplan opstelt heeft ertoe geleid dat in januari 2004 68% van de gemeenten een conform verklaard plan bezaten. Daarnaast zijn bijna alle gemeenten bezig met het opstellen van een dergelijk plan.

De kracht van het mobiliteitsconvenantenbeleid is dat de stap van beleidsplanning naar beleidsuitvoering op een heldere en gestructureerde manier verloopt en er sprake is van een sterke kwaliteitstoetsing van het hele plannings- en uitvoeringsproces. De PAC speelt een cruciale rol bij de kwaliteitsborging van de GBC en de uitvoeringsprojecten. Er is een rechtstreekse koppeling tussen de beleidsplanning en de uitvoeringsprogramma's van de hogere overheden. Deze uitvoeringsprogramma's vormen één van de sleutels tot het succes van mobiliteitsconvenanten. Gemeenten doen een verzoek projecten op te nemen in het fysisch programma van de administratie Wegen en Verkeer (AWV). Middels een objectieve behoefteanalyse en de beschikbaarheid van financiële middelen bepaald het Vlaamse Gewest echter of een project ook daadwerkelijk wordt opgenomen.

Er is nog een aantal aspecten in Vlaanderen wat aandacht vraagt als wordt gekeken naar de mogelijkheid het beleid, of elementen ervan, in Nederland te gebruiken. In Vlaanderen worden deze aspecten als aandachtspunten naar voren gehaald.

- De afstemming met andere beleidsplannen loopt achter door de nog te vrijblijvende inbreng van sommige actoren.
- Het hebben van bestuurlijk en politiek draagvlak voor het beleid is een noodzakelijke voorwaarde voor een vlotte uitvoering van het beleid. Hier ligt nog een zwak punt. Het gebrek aan betrokkenheid in Vlaanderen wordt door velen als één van de belangrijkste bedreigingen voor het mobiliteitsplan gezien.
- Evaluatie van mobiliteitsplannen komt zelden voor. Ook een kwantitatieve analyse en evaluatie van de maatregelen gericht op het bereiken van de doelen van het moederconvenant (verhogen verkeersveiligheid, verbeteren verkeersleefbaarheid en beheersen van de vervoersvraag) laat nog te wensen over, waardoor moeilijk in te schatten is of deze doelen ook daadwerkelijk worden bereikt.

Mobiliteitsconvenantenbeleid in Nederlandse context?

De vraag of het Vlaamse convenantenbeleid, of elementen ervan, succesvol kan zijn in Nederland, is bediscussieerd tijdens een workshop met vertegenwoordigers van Nederlandse overheden. Daarbij is – op aangeven van Dirk Ligtermoet, die eveneens aan de discussie deelnam – de werking van de Vlaamse convenantensystematiek bekeken vanuit 7 invalshoeken (Ligtermoet, 2004):

1. Verticaal overheidsconvenant;
2. Horizontaal convenant/ resultaat van interactief beleid;
3. Coördinatie en versnelling projectuitvoering;
4. Beperking van geïsoleerde wegbeheerdersrollen;
5. Subsidieregeling met inhoudelijke voorwaarden;
6. Stimulering van de kwaliteit van lokale planvorming;
7. Stimulering van de kwaliteitszorg voor gemeentelijk verkeersbeleid.

Hoewel niet alle 7 invalshoeken gelijkmatig aan bod kwamen, boden ze wel de basis tot enkele opvallende uitkomsten van de discussie.

De Vlaamse convenantensystematiek biedt een kader om te komen tot afspraken tussen overheidslagen ten behoeve van een betere afstemming als het gaat om projecten met betrekking tot het oplossen van bereikbaarheidsproblemen.

Zeker op regionaal niveau is in Nederland al sprake van verticale convenanten in verschillende vormen. Stimulans daarvoor is met name de BDU-regeling, die voorschrijft dat BDU-ontvangers (provincies en kaderwetgebieden) bij het opstellen van hun bestedingsprogramma's de betrokken gemeenten moeten raadplegen. Een directe koppeling tussen regionale planvorming en BDU-prioritering kan leiden tot 'hardere' afspraken. Uit discussie met decentrale overheden blijkt dat hardere afspraken tussen overheidslagen met betrekking tot regionale planvorming goed kunnen werken, mits subsidiëring middels meer gestructureerde kanalen verloopt.

Afspraken (horizontaal) met andere actoren (anders dan overheden en/ of nutsbedrijven) om het mobiliteitsbeleid in gemeenten daadwerkelijk gestalte te geven, hebben tot nu toe tot

weinig praktijkvoorbeelden geleid. In de praktijkvoorbeelden die er zijn staan afspraken tussen overheid en scholen centraal. De Vlaamse steden Geel en Mol zijn voorbeelden hoe afspraken tussen de verschillende betrokken partijen (overheid, scholen en bijvoorbeeld ouders) kunnen leiden tot verandering in mobiliteitsgedrag. Er zijn in Vlaanderen geen ervaringen met afspraken tussen overheid en bedrijfsleven. In Nederland blijken juist deze horizontale afspraken vaak een struikelblok te zijn. Afspraken maken tussen overheid en bedrijfsleven stuit bijvoorbeeld regelmatig op een cultuurkloof. De wil is er, de uitvoering blijkt lastig. Ondanks de afwezigheid van ervaring biedt het Vlaamse convenantensysteem misschien voor dergelijke initiatieven wel extra “windows of opportunity” in vergelijking met de (niet gestructureerde) Nederlandse situatie.

Het convenantenbeleid dient onder andere om de uitvoering van projecten op het gebied van mobiliteit te coördineren en te vergemakkelijken. Maar niet alleen een meer gestructureerde aanpak zorgt voor meer uitvoering van projecten, ook het financiële aspect speelt een belangrijke rol. Als er immers (voldoende) subsidie beschikbaar is, vergemakkelijkt dat ook de uitvoering van projecten. De Vlaamse beleidspraktijk is een voorbeeld hoe onafhankelijke toetsing kan worden ingericht. De bestaande BDU-regeling in Nederland kent bij subsidieaanvraag een toetsing die echter op verschillende – weinig transparante – wijze wordt uitgevoerd. De Vlaamse kwaliteitstoetsing biedt met bijvoorbeeld de Provinciale Auditcommissie, interessante aanknopingspunten voor gewenste verbetering van kwaliteitstoetsing.

Een belangrijke factor voor het Vlaamse convenantenbeleid is het feit dat het Vlaamse gewest wegbeheerder is van veel doorgaande (gewest)wegen die de bebouwde kom doorkruisen. Voorheen was er bij werkzaamheden aan deze wegen weinig afstemming tussen de wegbeheerder en de betreffende gemeente. De wens om daarin verbetering te brengen vormde mede aanleiding voor het ontwikkelen van het convenantenbeleid.

In Nederland is, mede door een andere verdeling van de wegbeheerdersrollen (binnen de bebouwde kom is de gemeente altijd wegbeheerder, op enkele uitzonderingen na) de afstemming beter geregeld.

De discussie met verschillende betrokken actoren in Nederland aan de hand van de 7 invalshoeken heeft een aantal waardevolle conclusies opgeleverd. De belangrijkste hiervan zijn:

1. Het Vlaamse convenantensysteem kan niet één op één worden toegepast in Nederland. De bestuurlijke en institutionele verschillen zijn daarvoor te groot.
2. Het Vlaamse systeem biedt wel inspiratie. Zo zijn sommige elementen bruikbaar, bijvoorbeeld op het gebied van:
 - a. afspraken maken tussen verschillende partijen, zowel horizontaal als verticaal;
 - b. kwaliteitstoetsing van gemeentelijke verkeers- en vervoersmaatregelen, programma en inzet middelen.

Niet één op één over te nemen

Dat het systeem niet één op één is over te nemen in Nederland is terug te voeren op de specifieke Vlaamse bestuurlijke en institutionele context waarin de convenanten zijn ontwikkeld. In Nederland wordt de mobiliteitsproblematiek benaderd vanuit de optiek Rijk – Provincie/ gemeente, en vooral ingegeven door het ruimtelijk instrumentarium door de relatie provincie/ kaderwetgebied – gemeente.

Daarnaast zijn er inhoudelijke verschillen. De Vlaamse gemeenten hebben relatief weinig invloed op de invulling van het gewestelijk investeringsprogramma. Het gewestelijk programma wordt opgemaakt, de budgetten worden verdeeld en vervolgens wordt aan de hand van de afgesloten modules bekeken of een bepaalde maatregel binnen het gewestelijk programma kan worden uitgevoerd. In Nederland ligt dit anders. In de Wet BDU is geregeld dat BDU-ontvangers (provincies en kaderwetgebieden) bij het opstellen van hun bestedingsprogramma de betrokken gemeenten moeten raadplegen. In de praktijk zijn in verscheidene situaties afspraken gemaakt voor het rechtstreeks doorsluizen van BDU-gelden naar (grotere) gemeenten.

Afspraken maken

In feite is een mobiliteitsconvenant niet meer dan het maken van afspraken tussen partijen (zowel overheid als externen) over een gemeentelijk mobiliteitsplan, concrete uitvoeringsmaatregelen en verplichtingen en ermee verbonden sancties.

Binnen Nederland is het al geruime tijd de gewoonte bestuurlijke afspraken te maken en overeenkomsten te sluiten tussen verschillende partijen. Vooral verticaal (Rijk – provincie; vooral tussen provincie en gemeenten), maar ook horizontaal bestaan diverse samenwerkingsverbanden. Die samenwerking is echter niet, zoals in Vlaanderen het geval is, ingebed in een “convenantstructuur”. In Nederland wordt eerder per specifieke situatie gezocht naar de juiste of meest optimale manier om afspraken tussen verschillende partijen te maken. Zo gaan de provincies bijvoorbeeld verschillend te werk als het gaat om de BDU-regeling.

Het is het verkennen waard of decentrale overheden meer structuur in de manier van afspraken maken wenselijk achten. Daarbij kan het Vlaamse convenantenbeleid als referentie en aanknopingspunt dienen. Wellicht zou een meer gestructureerde benadering ook als een ‘stok achter de deur’ kunnen fungeren bij het maken en nakomen van afspraken.

Kwaliteitstoetsing

In het Vlaamse convenantenbeleid is een belangrijke rol toegekend aan de kwaliteitstoetsing van gemeentelijke verkeers- en vervoersprojecten en van het gemeentelijk mobiliteitsplan zelf. Deze vindt plaats door de PAC met een onafhankelijke auditor.

In Nederland is kwaliteitstoetsing minder geïnstitutionaliseerd. De waarde die in Nederland wordt gehecht aan de gemeentelijke autonomie kan een onafhankelijke toetsing, zoals in Vlaanderen, in de weg staan. De enige vorm van kwaliteitstoetsing is te vinden in de toekenning van subsidies. De afstemming tussen verschillende overheden over de verdeling van financiën, verloopt echter weinig transparant en is onduidelijk. Een sterkere (onafhankelijke) kwaliteitstoetsing van het mobiliteitsbeleid en de diverse projecten kan ervoor zorgen dat de uitvoering van verkeer- en vervoersinitiatieven meer in samenwerking en daardoor waarschijnlijk ook integraler en doeltreffender tot stand komt. Onderdelen uit het Vlaamse beleid bieden daartoe oplossingsrichtingen en een illustratie.

Conclusies

Het Vlaamse convenantenbeleid biedt interessante aanknopingspunten voor de Nederlandse context. Deze aanknopingspunten zijn vooral te vinden als het gaat om een gestructureerde manier van afspraken maken en nakomen en de kwaliteitstoetsing van voorgenomen projecten en gemaakte afspraken.

Naar aanleiding van de onderkenning van deze aanknopingspunten is het wenselijk een discussie te starten met decentrale overheden en andere betrokken partners over de wens om het maken van afspraken, zowel horizontaal als verticaal, meer gestructureerd aan te pakken en de kwaliteitstoetsing van mobiliteitsprojecten, zoals die nu in Nederland plaats heeft, onder de loep te nemen. Daarbij kan het Vlaamse convenantenbeleid goed als referentie dienen. Zoals in Vlaanderen in de praktijk blijkt, is de werking van het convenantensysteem wel afhankelijk van voldoende bestuurlijk en politiek draagvlak.

Referenties

“Vlaamse Mobiliteitsconvenants als voorbeeld voor Nederland?”, Tim Asperges, bureau Langzaam Verkeer Leuven, in opdracht van Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rotterdam, juli 2004.

Bijdrage van Dirk Ligtermoet aan de workshop “Vlaamse Mobiliteitsconvenanten als voorbeeld voor Nederland?”, dd. 27 mei 2004, Rotterdam.

Internet:

<http://mobiliteit.vlaanderen.be/convenants>

<http://www.kpvv.nl>