

## **Effectiviteit van lokaal mobiliteitsbeleid: het toeval regeert**

Cees Bakker  
Keypoint Consultancy  
cees@keypoint.eu

Arnoud van de Vrugt  
Keypoint Consultancy  
arnoud@keypoint.eu

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk  
22 en 23 november 2012, Amsterdam**

## **Samenvatting**

### *Effectiviteit van lokaal mobiliteitsbeleid: het toeval regeert*

Iedere zichzelf respecterende gemeente in Nederland voelt de noodzaak om het mobiliteitsbeleid met enige regelmaat opnieuw vorm te geven. Mobiliteit en dan vooral de bereikbaarheidsaspecten worden gezien als belangrijke randvoorwaarden voor de ontwikkeling van de lokale economie en het realiseren van een aantrekkelijke gemeente voor diverse doelgroepen. In deze paper wordt gesteld dat het opstellen van lokaal mobiliteitsbeleid voor het merendeel van de Nederlands gemeenten een tamelijk zinloze oefening is. Daarvoor worden vier redenen onderscheiden:

- 1) lokaal mobiliteitsbeleid is volgend op het beleid van hogere overheden
- 2) lokaal mobiliteitsbeleid is een afgeleide van andere intern gemeentelijk beleidsterreinen, zoals Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling
- 3) mobiliteit is een keuze van het individu en een verworven recht
- 4) alle mobiliteitsplannen zijn in essentie hetzelfde en voegen weinig toe aan de ontwikkeling van een gemeente

De case Enschede toont aan dat het merendeel van de aldaar genomen mobiliteitsmaatregelen geen logisch voortvloeisel is uit de drie opgestelde plannen in de periode 1996-2011, maar dat deze maatregelen zich voegen naar andere interne en externe ontwikkelingen. Zo zijn grote subsidies voor (H)OV zeer bepalend geweest en heeft de doortrekking van de A35 een grote invloed gehad op de mobiliteitsprojecten die in Enschede zijn uitgevoerd. Ook ruimtelijke ontwikkelingen in het stadhart van Enschede zijn bepalend geweest voor het faciliteren van de auto. Dat de beschreven mobiliteitsdoelen toch in redelijke mate zijn behaald lijkt eerder op toeval te berusten, dan dat het beleid en een gerichte uitvoering daarvan, leidend is geweest.

Het is daarom tijd voor een dynamischere invulling van het begrip 'mobiliteitsbeleid' op lokaal niveau. Onze maatschappij is organischer, sneller en meer verbonden geworden. Dit betekent naast het onderkennen van hoger mobiliteitbeleid en ander intern beleid, ook een flexibelere en pragmatischere insteek als het gaat om (urgente) mobiliteitsprojecten en de aanpak daarvan. Ook kansen op mobiliteitsgebied moeten sneller worden gegrepen.

## 1. Inleiding

Iedere zichzelf respecterende gemeente in Nederland voelt de noodzaak om het mobiliteitsbeleid met enige regelmaat opnieuw vorm te geven of tenminste aan te passen. Mobiliteit en dan vooral de bereikbaarheidsaspecten worden gezien als belangrijke randvoorwaarden voor de ontwikkeling van de regionale economie en het realiseren van een aantrekkelijke gemeente voor diverse doelgroepen (inwoners, bezoekers, bedrijven, etc.). Het opstellen en vaststellen van een mooi vormgegeven mobiliteitsplan geeft de opstellers en vaststellers een goed gevoel. Ook kan er richting burgers en belanghebbenden mee gezwaaid worden, mocht dat zo uitkomen. En als het niet uitkomt dan is er vast wel sprake van voortschrijdend inzicht.

De vraag kan worden gesteld of het opstellen van gemeentelijk mobiliteitsbeleid in veel gevallen wel zinvol is. Is het nodig dat een gemeente een visie ontwikkelt op mobiliteit en deze uitdraagt aan haar burgers? Of is het tijdsverspilling en zijn het slechts leuke exercities voor ambtenaren en speeltjes voor bestuurders? Verandert de mobiliteitssituatie door het geformuleerde beleid werkelijk of zijn er andere, grotere invloeden?

Er worden vier redenen onderscheiden die het opstellen van lokaal beleid overbodig lijken te maken.

### 1. Hogere overheden bepalen

Voor veel gemeenten lijkt het lokale mobiliteitsbeleid voornamelijk bepaald te worden door hogere overheden. Deze overheden geven het door hun gewenste landelijke en regionale mobiliteitsbeleid richting met behulp van subsidies, belastingmaatregelen, milieumaatregelen en locatiebeleid. Denk aan de wegenbelasting, de brandstofaccijns, maar ook aan bijvoorbeeld de subsidies die verstrekt worden ten behoeve van specifieke OV-doorstromingsprojecten. Ook de realisatie van rijks- en provinciale wegen zet vaak een ontwikkeling binnen een gemeente in gang. De meeste gemeenten, wellicht met uitzondering van de grootste steden, zijn in de regel niet meer dan volgend op de uitvoering van dit hogere beleid.

### 2. Overig intern beleid is leidend

Ook binnen de gemeentelijke organisatie lijkt mobiliteit volgend te zijn op andere beleidsontwikkelingen. Vooral het ruimtelijk beleid is van grote invloed op mobiliteitsontwikkelingen en bereikbaarheid. Het goed overdacht plannen en lokaliseren van een nieuwe woonwijk, bedrijventerrein of een onderwijsinstelling is van doorslaggevend belang, dan mobiliteitsdoelen vaststellen, zoals een gewenste verschuiving van de modal split.

### 3. Mobiliteit is en blijft een individuele keuze

Ten derde is mobiliteit en de wijze waarop die wordt ingevuld in Nederland een verworven recht geworden. Iedere burger heeft in principe de vrijheid deze in te vullen op zijn eigen manier. De mobiliteit is een afgeleide van de economische mogelijkheden van de burgers en de individuele keuzes die men maakt.

#### 4. Lokaal mobiliteitsbeleid is eenheidsworst

Tenslotte geldt dat binnen elke gemeente in meer of mindere mate dezelfde problemen spelen en gelijksoortige bereikbaarheids- en veiligheidsdoelen worden gesteld. Hoewel de problematiek naar mate de stad groter is weliswaar complexer en uitvoeriger genoemd zou kunnen worden gelden vrijwel dezelfde doelen, namelijk de stad veilig, levendig en bereikbaar te houden. Daarbij wordt veelal het OV- en fietsgebruik bevorderd en het gebruik van de auto beperkt.

In Nederland zijn er 415 gemeenten (1 januari 2012) Daarvan zijn er slechts 9 met meer dan 175.000 inwoners. In deze paper gaan we uit van de stelling dat het ontwikkelen van effectief lokaal mobiliteitsbeleid voor de overige 406 gemeenten een tamelijk zinloze exercitie is.

Bereikbaarheid en leefbaarheid zijn namelijk niet het gevolg van lokaal mobiliteitsbeleid, maar van nauwelijks te beïnvloeden factoren, zoals het menselijk gedrag, beleidskeuzes op hogere niveaus en andere beleidsterreinen. Met andere woorden: het toeval regeert!

Om deze stelling kracht bij te zetten behandelen wij in deze paper de case Enschede. In 2011 heeft Keypoint in opdracht van de Enschedese rekenkamer het mobiliteitsbeleid van de gemeente geëvalueerd over de periode 1996-2011 ([www.rekenkamerenschede.nl](http://www.rekenkamerenschede.nl)). Enschede heeft in die periode drie mobiliteitsplannen gerealiseerd.

## **2. Mobiliteitsbeleid Enschede**

Allereerst wordt de ontwikkeling van het Enschede beleid kort in beeld gebracht en worden de belangrijkste maatregelen genoemd die tussen 1996 en 2011 zijn genomen en hoe ze al dan niet uit het mobiliteitsbeleid zijn voortgekomen. Daarna wordt de koppeling gelegd tussen case Enschede en de vier redenen uit het voorgaande hoofdstuk.

### *2.1 De ontwikkeling van het Enschedese beleid*

Enschede is met 157.000 inwoners de 11<sup>e</sup> grootste gemeente van Nederland. Het beschreven Enschedese mobiliteitsbeleid heeft zich over de periode 1996-2011 geleidelijk ontwikkeld. In 1996 te omschrijven als sturend, met veel aandacht voor fiets en OV als alternatief voor binnenstedelijke autoverplaatsingen. In 2004 wordt dit beleid voor het centrum voortgezet, echter met een minder expliciete keuze voor OV en fiets. Het beleid wordt uitgebreid met een focus op de bedrijfsterreinen in Enschede-West. In 2009 is er nog steeds aandacht voor fiets en OV, maar nu expliciet vanuit de constatering dat Enschede een autostad is, waar het wegennet de autopiek niet kan verwerken. Van sturend beleid is langzamerhand overgegaan op het faciliteren van de keuzevrijheid door alle modaliteiten te faciliteren. Opvallend is dat vooral de monitoring van het beleid te wensen overlaat.

Enschede heeft in 1996 beleidsmatig geanticipeerd op een sterke groei van de (auto-) mobiliteit en heeft maatregelen (voor OV en fiets) geformuleerd om de stad niet dicht

te laten slibben. Gezien de economische, demografische, sociaal-culturele en ruimtelijke ontwikkelingen was een dergelijke groeiverwachting realistisch. Daardoor is een mobiliteitsbeleid vormgegeven dat voldoet aan de algemeen geformuleerde verkeersuitgangspunten op rijksniveau. De idee van de maakbare samenleving (sturen) werd vanaf 2002 verlaten en men richtte zich meer op de individuele keuzevrijheid van de reiziger (faciliteren). Deze verschuiving in denken is zowel landelijk als in Enschede waarneembaar.

#### *Maatregelen fiets*

Enschede heeft in de onderzoeksperiode vooral veel aandacht geschonken aan de realisatie van de ontbrekende schakels in het primaire fietsnetwerk. Ook is er een tamelijk onzichtbare en geleidelijke kwaliteitsverbetering van het totale fietsnetwerk waarneembaar door het 'meeliften' van de fietsvoorzieningen bij reconstructies en de aanleg van rotondes. De meest opvallende maatregelen zijn de fietsenstallingen bij station en binnenstad. Pas zeer recent wordt er weer volop in fiets geïnvesteerd, ondermeer door de aanleg van de F35 en het fietsviaduct Westerval.

De fiets heeft zich over de onderzoeksperiode geen beter alternatief getoond voor de binnenstedelijke verplaatsingen. Het netwerk is direct en volledig maar op het gebied van de kwaliteit en verkeersveiligheid voor de fietser is de ontwikkeling minder positief.

#### Vraag:

*Had de situatie voor de fietser zich anders ontwikkeld zonder de mobiliteitsplannen?*

#### Antwoord:

*Nee. Het fietsnetwerk is weliswaar op orde gebracht, maar dit is grotendeels het gevolg geweest van het meeliften met reconstructies in het kader van groot onderhoud. Tot de bedoelde verschuiving in de modal split heeft het zeker niet geleid.*

#### *Maatregelen parkeren*

In Enschede is in de periode 2002 en 2007 flink geïnvesteerd in twee grote parkeervoorzieningen nabij het centrum (waarvan 1 privaat) en in een dynamisch parkeerverwijssysteem. Van het oorspronkelijke plan om 4 P+R-voorzieningen in de 4 windrichtingen te maken en zo ondermeer de overloop van het centrum op piektijden te beperken, is weinig terecht gekomen. Alleen aan de Zuiderval ligt nu een P+R-terrein. De tarieven voor het straat- en garageparkeren zijn sinds 1996 sterk gestegen. Het parkeren in Enschede is gefaciliteerd in overeenstemming met het beleid 2004-2015.

De gebruikers van de parkeervoorzieningen in en rond de binnenstad waarderen deze voorzieningen positief. Dat geldt ook voor de bereikbaarheid en vindbaarheid van de voorzieningen. Men ervaart ook niet dat er te weinig plaatsen zouden zijn. Doordat de

groei van het aantal bezoekers van de binnenstad achterblijft bij de prognoses valt de bezettingsgraad van de garages tegen.

Vraag:

*Had de situatie voor het parkeren zich anders ontwikkeld zonder de mobiliteitsplannen?*

Antwoord:

*Nee. Het faciliteren van de auto in het centrum paste niet bij de eerste mobiliteitsplannen, waar de auto juist een minder dominante plek zou moeten krijgen. De aanleg van de Van Heekgarage (de grootste ondergrondse parkeergarage in Nederland) heeft van alles met de realisatie van een nieuw winkelhart te maken. Aantrekkelijk genoeg voor investeerders zoals Bijenkorf en Holland Casino.*

*Maatregelen OV*

Het HOV-netwerk in Enschede is met de inzet van relatief grote subsidiepercentages bijna volledig gerealiseerd. Daarmee is Enschede op HOV-gebied een van de koplopers in Nederland. Door gemeente en Regio Twente is vooral vanaf 2005 veel geïnvesteerd in de kwaliteit van het OV. Dit geldt zowel voor maatregelen aan de voertuigkant als aan de wegkant. Ook in het spoor is door diverse partijen (waaronder Enschede) geïnvesteerd in de reactivering van de spoorlijn Enschede-Gronau en het nieuwe station Drienerlo in Enschede-West. Deze investeringen zijn in lijn met het geformuleerde beleid om het OV aantrekkelijker te maken.

Het gevoerde OV-beleid met betrekking tot binnenstedelijke verplaatsingen heeft geleid tot een substantiële reizigersgroei (op werkdagen, maar vooral op zaterdagen). Reizigers waarderen de kwaliteit van het Enschedese OV relatief hoog.

Vraag:

*Had de situatie voor het OV zich anders ontwikkeld zonder de mobiliteitsplannen?*

Antwoord:

*Nee. De hoge subsidiepercentages voor de aanleg van vrije OV infrastructuur zijn primair leidend geweest voor de kwaliteitsverbeteringen. Tegelijk is er ook een ruimtelijke kwaliteitssprong gemaakt en is ook de doorstroming van de auto verbeterd. Ook de vervoerder en Regio Twente zijn in het OV gaan investeren door de aanwezigheid van robuuste vrije busbanen.*

### *Maatregelen auto*

Enschede ligt - door het doortrekken van de A35 en de realisatie en verbetering van diverse aansluitingen - aan de zuidelijk gelegen A35. Dit heeft zich doorgezet in auto-infrastructuur in de stad zelf, zoals de realisatie van de Zuiderval. Aan de noordkant van Enschede is tot nu toe veel minder geïnvesteerd in automaatregelen. Hier lijkt in 2009 verandering in te komen door plannen voor een directe verbinding van de Deurningerstraat op de A1 en de studie naar een Noordelijke Ontsluiting Enschede Kennispark. Verder is in de onderzoeksperiode het doorgaand verkeer door de knip bij het Stationsplein en de Boulevard meer 'naar buiten' gedrukt en is in dezelfde periode ook de afwikkeling van de Singel verbeterd. Ook is de koppeling van de verkeersregelininstallaties op netwerkniveau in Enschede verbeterd. Zeer recent is de verdubbeling van de Auke Vleerstraat gerealiseerd om Enschede-West beter te ontsluiten.

De groei van de automobilititeit is over de onderzoeksperiode voor zowel het centrum als Enschede-West beperkt gebleven. Ook de reistijd naar beide gebieden is slechts licht gestegen. Daarmee is de bereikbaarheid voor de auto 'op peil' gebleven. Er zijn geen grote (congestie-) problemen waarneembaar. De grotere auto-infrastructuurprojecten aan de zuidkant van de stad hebben gezorgd voor een betere regionale bereikbaarheid van het centrum. De indruk bestaat dat fiets en OV samen slechts in geringe mate hebben bijgedragen aan het beperken van de binnenstedelijke automobilititeit.

#### Vraag:

*Had de situatie voor de auto zich anders ontwikkeld zonder de mobiliteitsplannen?*

#### Antwoord:

*Nee. De plannen van het Rijk (A35) zijn bepalend geweest voor de autobereikbaarheid van zowel het centrum als de bedrijfsterrainen in Enschede west. Doordat bovendien de verwachte groei van het aantal binnenstadbezoekers niet uit is gekomen, is de bereikbaarheid van de binnenstad (toevallig) op orde gebleven.*

### *2.2 Mobiliteitsbeleid en doelbereiking*

Geconcludeerd kan worden dat het opstellen van de drie beleidsplannen weinig tot geen invloed heeft gehad op de ontwikkelingen om te komen tot de huidige mobiliteitssituatie. Sommige ontwikkelingen waren zelfs rechtstreeks in tegenspraak met het geformuleerde beleid. Het is opmerkelijk dat veel van de doelen die in de beleidsplannen gesteld zijn, toch zijn behaald.

Door bedoelde en onbedoelde ontwikkelingen tussen 1996 en 2011 is de kwaliteit van de voorzieningen voor alle modaliteiten is verbeterd. Enschede heeft de bereikbaarheid van haar economische kerngebieden Centrum en West daarmee letterlijk 'op peil' gehouden. Dit was het doel van het mobiliteitsplan uit 2005. Er treden geen grote

(congestie-) problemen op en de verkeersveiligheid ontwikkelt zich positief. Uit de analyses ontstaat het beeld dat de onderlinge (relatieve) verhoudingen tussen de modaliteiten niet wezenlijk zijn veranderd. Er is in ieder geval geen doorbraak ontstaan voor het gebruik van fiets en OV zoals in 1996 wel de bedoeling was. De voorgestane keuzevrijheid van het individu uit het recente beleid (2009) is daarmee wel gefaciliteerd.

Wat leren we uit de case Enschede als we die verbinden aan de vier punten uit het voorgaande hoofdstuk?

### 1. Hogere overheden bepalen

Door de aanleg van veel vrije OV-infrastructuur is de aantrekkelijkheid van het binnenstedelijk (H) OV sterk toegenomen. De realisatie van deze HOV-banen had echter nooit plaats kunnen vinden, zonder de beschikbaarheid van bovenlokale subsidies (Rijk en regio). Gesteld kan worden dat de beschikbaarheid van deze subsidies leidend is geweest in de beleidskeuze voor vrije HOV-infrastructuur.

Een ander voorbeeld is de verbeterde autobereikbaarheid van Enschede, door de auto-investeringen ten zuiden van het centrum. Deze investeringen hadden nooit plaats kunnen vinden, zonder het doortrekken van de A35. Opnieuw lijkt bovenlokaal beleid de bepalende factor te zijn geweest voor het verbeteren van de genoemde bereikbaarheidsaspecten.

### 2. Overig beleid is leidend

Begin 2000 stuurt Enschede op het verminderen van autoverkeer voor binnenstedelijke verplaatsingen en is het beleid erop gericht om het autoverkeer aan de rand van de stad af te vangen. Opvallend genoeg wordt van de vier geplande P+R locaties om dit afvangen te kunnen faciliteren alleen de P+R Zuiderval gerealiseerd. Tegelijkertijd wordt in het centrum van Enschede de ruim gedimensioneerde Van Heek parkeergarage gebouwd. Hoewel tegenstrijdig met het toenmalige mobiliteitsbeleid, blijken de economische belangen van een nieuw winkelplein - met grote bedrijven als de Bijenkorf en Holland Casino`s - het mobiliteitsbeleid naar de achtergrond te drukken. Ruimtelijke ontwikkeling en economische aantrekkelijkheid zijn beleidskeuzes die (wellicht terecht?) voorrang krijgen boven het mobiliteitsbeleid.

### 3. Mobiliteit is en blijft een individuele keuze

In de afgelopen 10 jaar wordt meer en meer duidelijk dat het menselijk gedrag moeilijk te beïnvloeden is en dat burgers zelf hun modaliteitkeuze willen en mogen maken. In Enschede betekent dit dat niet langer wordt ingezet op het remmen van het autoverkeer in de binnenstad, maar dat alle modaliteiten dienen te worden gefaciliteerd. Net als in bijna elke andere Nederlandse gemeente wordt geïnvesteerd in onderzoek naar gedragsbeïnvloeding. Concrete resultaten zijn echter (nog) niet zichtbaar.



#### 4. Mobiliteitsbeleid is eenheidsworst

Wanneer u in dit hoofdstuk "Enschede" vervangt door de gemeente van uw keuze zult u opmerken dat zowel de ontwikkelingen in beleidsvisie als wel de ontwikkelingen per bereikbaarheidsaspect nagenoeg overeenkomen. Waarom wordt dit mobiliteitswiel dan nog 400 keer opnieuw uitgevonden?

Op basis van de beschreven case is de vraag gerechtvaardigd of het opstellen van drie uitgebreide mobiliteitsplannen in Enschede het verschil heeft gemaakt in de huidige mobiliteits situatie. Uit voorgaande analyse stellen we daarom dat het opstellen van het beleid in Enschede niet nodig is geweest.

### **3. Wat dan wel te doen?**

Op basis van voorgaande analyse lijken Nederlandse gemeenten er beter aan te doen eenvoudig te stoppen met het maken van eigen beleid ten aanzien van de lokale mobiliteit. Men dient te accepteren dat dit beleid in grote mate wordt bepaald door externe factoren. De strategie dient erop gericht te zijn deze factoren te onderkennen en te gebruiken om de hogere en abstracte doelen van de gemeente te dienen.

#### 1. Werk samen met bovenlokale overheden

Door goed en effectief samen te werken met de hogere overheden kunnen gezamenlijke belangen worden versterkt en lokale belangen worden geborgd. Op regionaal niveau kan met het mobiliteitsbeleid worden ingespeeld op de unieke kenmerken en problematiek van de regio. Het belang van persoonlijke relaties in deze samenwerking mag niet worden onderschat. Mensen werken samen; organisaties niet.

#### 2. Accepteer dat bereikbaarheid een middel is

Een goede autobereikbaarheid of vrije OV-infrastructuur is geen doel op zich, maar een randvoorwaarde voor een aantrekkelijke binnenstad, economische groei of aantrekkelijk leefklimaat. Door dit gegeven te accepteren kan beleid integraal worden afgestemd.

#### 3. Accepteer de keuzevrijheid van de reiziger

Op het gebied van mobiliteit is Nederland in tegenstelling tot bijvoorbeeld de VS een land van het aanbieden van alternatieven aan de reiziger. Alle modaliteiten worden verbeterd en in verhouding geoptimaliseerd. Dit is een sterk punt van de aanpak van Nederlandse mobiliteit.

#### 4. Pak urgente issues snel en flexibel op

Onze maatschappij is organischer, sneller en meer verbonden geworden. Daarom is het is tijd voor een dynamischere invulling van het begrip 'beleid'. Het betekent naast het onderkennen van hoger mobiliteitbeleid en ander intern beleid, ook een flexibeler en pragmatischer insteek als het gaat om (urgente) mobiliteitsprojecten en de aanpak daarvan. Ook kansen op mobiliteitsgebied moeten sneller worden gegrepen.