

Strategisch mobiliteitsbeleid: een toepassing in de regio

Barry Ubbels
Panteia
b.ubbels@panteia.nl

Ricardo Poppeliers
Panteia
r.poppeliers@panteia.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2013
21 en 22 november, Rotterdam**

Samenvatting

Strategisch mobiliteitsbeleid: een toepassing in de regio

Mobiliteit is een belangrijk onderdeel van een duurzame maatschappij. Traditioneel kent verkeer en vervoer uitdagingen in stedelijke omgevingen. Niet alleen wat betreft de bereikbaarheid, maar ook in termen van leefbaarheid en veiligheid. Strategisch mobiliteitsbeleid is dan ook noodzakelijk om deze uitdagingen aan te gaan op het niveau daar waar dit nodig is. Aangezien veel van deze uitdagingen zich op stedelijk en/of regionaal niveau voordoen is daar actie nodig. Dit wordt onderkend door de Europese Commissie. De EC stimuleert dan ook mobiliteitsbeleid op lokaal niveau. Om te komen tot een duurzaam mobiliteitsbeleid is het belangrijk samen met stakeholders visies te ontwikkelen en gezamenlijk gedragen concrete acties te ontwikkelen en te implementeren. Dit gaat verder dan verkeer en vervoer omdat ook andere sectoren zoals milieu en zorg betrokken moeten worden bij duurzaam mobiliteitsbeleid. Samenwerking en verschillende disciplines is het grote verschil met de "oude" verkeers- en vervoerplannen. Beide auteurs zijn betrokken bij het vormgeven van duurzaam mobiliteitsbeleid voor de regio Parkstad Limburg. Een regio die wordt gekenmerkt door een afhankelijkheid van de auto en wordt geconfronteerd met economische teruggang en afname van de bevolking. Juist in een dergelijke regio is strategisch mobiliteitsbeleid een uitdaging. Hoe moet openbaar vervoer worden vormgegeven en wat doet men met de afhankelijkheid van de auto. Het gezamenlijk vormgeven en implementeren van strategisch (duurzaam) mobiliteitsbeleid is dan noodzakelijk om de regionale uitdagingen aan te gaan. Parkstad Limburg is die uitdaging aangegaan en heeft inmiddels een workshop achter de rug waarin diverse acties zijn vormgegeven die de basis vormen voor een duurzaam mobiliteitsplan.

1. Inleiding

Stelt u eens uw stad of regio voor over 20 jaar, hoe moet deze er dan uitzien? “Een omgeving zonder files waar de lucht schoon is en kinderen veilig kunnen spelen” is dan vaak het antwoord. Maar hoe specificereer je dit in beleidsdoelen en acties, en wie betrek je daarbij? Dit zijn interessante vragen die uitdagingen vormen voor beleidsmakers. Een gezamenlijk vormgegeven mobiliteitsvisie met breed gedragen acties zijn dan essentieel om duurzaam beleid vorm te geven en te implementeren en beleidsdoelstellingen te realiseren.

Nederlandse overheden voeren mobiliteitsbeleid en leggen dat vast in verkeer- en vervoersplannen. Dergelijke plannen richten zich vaak specifiek op mobiliteit, terwijl mobiliteit ook raakvlakken heeft met andere sectoren zoals de zorg, en sterk afhankelijk is van ruimtelijk-economische ontwikkelingen. De aanwezigheid van zware industrie zorgt voor andere mobiliteitspatronen dan bijvoorbeeld de aanwezigheid van een ziekenhuis. Een andere uitdaging is tegenwoordig het vervoer van hulpbehoevenden en de relatie met openbaar vervoer. Dit vereist afstemming tussen de verschillende afdelingen binnen overheden, en dat is lang niet altijd het geval. Vanuit Europa wordt aangedrongen op het vormgeven van duurzaam mobiliteitsbeleid, de zogenoemde SUMP's. De Europese Commissie ziet zich geconfronteerd met enorme uitdagingen op het terrein van duurzaam transport en herkent dat veel problemen zich voordoen op lokaal of regionaal niveau. Daar waar de Commissie een beperkt mandaat heeft en zich richt op informatie-uitwisseling en het stimuleren van innovaties en het vormgeven van richtlijnen. Zo ook op het terrein van duurzaam mobiliteitsbeleid. De EU zet in op het opstellen van een gezamenlijke visie (met verschillende belanghebbenden en burgers) waarbij concrete doelen worden vormgegeven die dan ook geëvalueerd worden. Daar waar nodig volgt dan bijsturing en terugkoppeling. Hiervoor zijn inmiddels richtlijnen opgesteld die breed worden verspreid via de diverse programma's die hiervoor beschikbaar zijn (denk bijvoorbeeld aan het Civitas programma). Ook bij nieuwe onderzoeken wordt ingezet op de verdere uitrol van SUMP beleid en het testen van de richtlijnen.

In de beginfase richtte men zich vooral op stedelijk mobiliteitsbeleid, nu is sprake van verbreding en worden de richtlijnen ook opgesteld en getest binnen regio's. En dit lijkt niet onlogisch omdat juist daar uitdagingen spelen zoals het woon-werkverkeer dat vanuit de regio naar de stad gaat. Nu kunnen er natuurlijk grote verschillen bestaan tussen regio's. Het profiel van de regio Utrecht is anders dan dat van noord Groningen, wat betekent dat de uitdaging voor mobiliteit ook anders liggen. Dit geldt ook voor de regio Parkstad Limburg. Deze regio wordt gekenmerkt door krimp van de bevolking en een relatief grote afhankelijkheid van de auto. Parkstad participeert in het Europese Poly SUMP project (zie Bijlage 1), dat zich richt op het opstellen van duurzaam mobiliteitsbeleid in policentrische regio's. Zes Europese regio's met een policentrisch karakter (verschillende kleine kernen met enkele grotere steden) stellen acties op dat de basis moet vormen voor duurzaam beleid. Uiteindelijk moet dit resulteren in meer toegepaste richtlijnen voor SUMP beleid in de regio.

Dit paper bespreekt de eerste resultaten voor de regio Parkstad Limburg. Deze bijdrage is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 gaat in op strategisch mobiliteitsbeleid. Hoofdstuk 3 geeft een toepassing in de regio. Tenslotte geeft hoofdstuk 4 enkele conclusies die als input gelden voor de discussie tijdens het CVS congres.

2. Strategisch mobiliteitsbeleid

Regio's en steden willen graag een aantrekkelijke woon- en werkomgeving bieden waarbij bereikbaarheid en leefbaarheid kernbegrippen zijn. Mobiliteit is hiervoor een belangrijk beleidsthema dat bij kan dragen aan een goede concurrentiepositie, en een gezonde, betaalbare en aangename leefomgeving voor iedereen, nu en in de toekomst. Deze aspecten worden vaak genoemd onder de noemer duurzaam

mobiliteitsbeleid. Vormgeving en implementatie van dit beleid vergt tijd en samenwerking. Mobiliteit is immers een afgeleide van andere behoeften, bijvoorbeeld om te werken of boodschappen te doen. De noodzaak tot mobiliteit wordt dan ook bepaald door locatiekeuzes voor wonen, werken en andere voorzieningen. Mobiliteit kent ook uitdagingen. Het verkeer loopt in drukke gebieden en op bepaalde tijdstippen vaak vast, en veroorzaakt het wegverkeer geluidsoverlast en is het nog altijd niet heel milieuvriendelijk. Tevens is vervoer (en knooppunten in het algemeen) per definitie niet altijd even toegankelijk en betaalbaar voor alle burgers in de samenleving, en kan de efficiëntie in verschillende vormen van vervoer (denk aan zorgvervoer en openbaar vervoer) nog verder omhoog.

De grootste uitdagingen spelen op stedelijk en regionaal niveau en daar moet dan ook de winst worden behaald. Dit kan ook omdat gebleken is dat bijvoorbeeld modal shift beleid en regie op mobiliteitsgerelateerde beleidskeuzes juist daar effectief kan zijn. Voorwaarden voor een effectieve aanpak van de eerder genoemde uitdagingen zijn een integrale gezamenlijk vormgegeven visie en breed gedragen acties. Het is tijd voor strategisch (en duurzaam) mobiliteitsbeleid.

Strategisch mobiliteitsbeleid kan verschillend worden vormgegeven. Hiervoor bestaat (nog) geen eenduidige aanpak. Wel zijn er inmiddels in een Europees project richtlijnen opgesteld hoe duurzaam mobiliteitsbeleid kan worden vormgegeven en geïmplementeerd (zogenoemde SUMP's, zie www.mobilityplans.eu). Deze richtlijnen zijn vooralsnog echter alleen richtinggevend voor steden. Het is niet vastgesteld als formeel EU beleid en ook is nog niet duidelijk wanneer een plan echt een SUMP is. Wel vindt de Europese Commissie een SUMP en bijbehorende acties een noodzakelijke basis voor beleid. De verwachting is dan ook dat SUMP's zullen worden gekoppeld aan Europese financiering: geen SUMP betekent geen subsidie voor Europese projecten. Veel Nederlandse gemeenten en regio's hebben al gedegen verkeers- en vervoerplannen waarin het beleid voor de komende jaren wordt beschreven. Echter, strategisch mobiliteitsbeleid vraagt in veel gevallen een andere werkwijze. Het gaat meer om samenwerking (het proces) met meerdere stakeholders, die ook van buiten de wereld van mobiliteit komen. Draagvlak, een integrale aanpak en evaluatie van beleidsdoelstellingen zijn cruciaal, en dat is momenteel lang niet altijd het geval. Burgers en andere partijen (denk aan de KvK, belangenbehartigers, etc.) dienen tijdens het gehele proces betrokken te worden, en niet alleen bij bepaalde onderdelen. Een gedegen communicatieplan is hierbij essentieel. Tevens is mobiliteit een integraal vraagstuk wat een integrale benadering vereist (en dus niet sectoraal). Afstemming dient gezocht te worden bij andere beleidsafdelingen (horizontaal, zoals ruimtelijke ordening, milieu, toerisme, sociale zaken, gezondheid en veiligheid) binnen de organisatie, maar ook met andere verantwoordelijke overheden (vertikaal). De focus dient hierbij gericht te zijn op het realiseren van doelstellingen (en meetbare targets) die voortvloeien uit de duurzame mobiliteitsvisie. Monitoring en evaluatie gedurende het hele beleidstraject is hierbij belangrijk. Figuur 1 geeft een overzicht van de stappen die gevolgd moeten worden.

Figuur 1: De belangrijkste stappen voor strategisch mobiliteitsbeleid in steden en regio's

Stap 1: *Bereid goed voor: breng de huidige situatie in kaart (mobiliteit, demografie, institutioneel, etc.), benoem knelpunten, breng stakeholders in kaart en mate van participatie, analyseer huidige processen en bestaande plannen*

Stap 2: *bepaal doelen en maatregelen: vanuit een integrale visie (meetbare) doelen stellen en betrek belanghebbenden (draagvlak), bepaal maatregelen die doelen moeten realiseren*

Stap 3: *Werk het plan uit: bepaal verantwoordelijkheden en financiering van het plan, zorg voor monitoring en evaluatie, zorg dat het duurzame mobiliteitsplan wordt aangenomen*

Stap 4: *Implementeer plan: zorg voor goed management en communicatie, leer van de lessen*

3. Een toepassing in de praktijk

De auteurs participeren in het Poly-SUMP project (zie Figuur 2) en ondersteunt daarin de regio Parkstad Limburg. Tot op heden is de SUMP aanpak vanuit de Commissie gericht op steden. Echter, veel mobiliteitsuitdagingen kennen ook een specifiek regionaal karakter. Denk alleen al aan de pendelstromen vanuit de regio naar de stad, en de files die dit veroorzaakt. Poly-SUMP richt zich op de ontwikkeling van richtlijnen voor duurzaam mobiliteitsbeleid voor policentrische regio's: regio's met enkele grote kernen en meerdere kleinere dorpen. Dit zouden specifieke regio's kunnen zijn (met bijvoorbeeld relatief veel autogebruik, lager aandeel OV gebruik en diverse verantwoordelijke overheidsorganen) waardoor strategisch mobiliteitsbeleid anders ingevuld moet worden. Binnen het project zijn verschillende regio's betrokken. We richten ons hier op Parkstad Limburg, en zullen niet ingaan op de verschillen tussen regio's en de implicaties voor strategisch mobiliteitsbeleid. Daarover is in deze fase (halverwege) ook nog te weinig bekend.

In een eerste fase hebben we Parkstad Limburg ondersteunt bij de bepaling van het ruimtelijk-economisch en vervoerkundige profiel van regio. Dit is nodig om bestaande uitdagingen in kaart brengen, en geldt als uitgangspunt voor visievorming en beleid. Vervolgens is een analyse gemaakt van institutionele kaders, bestaande plannen en beleidsprocessen, en aanpak van mobiliteitsbeleid in Parkstad om te analyseren hoe ver men verwijderd is van de SUMP aanpak. Dit is gedaan door interviews af te nemen met beleidsmakers (ambtelijk en bestuurlijk) en stakeholders in de regio, en een groot aantal beleidsdocumenten en statistische informatie te analyseren.

Uit deze analyse blijkt dat Parkstad Limburg een policentrische regio is die wordt gekenmerkt door enkele grotere kernen (Heerlen, Kerkrade en Landgraaf) en vijf kleinere kernen. De werkgelegenheid is voornamelijk geconcentreerd in Heerlen. Een afnemend inwoneraantal en vergrijzing zijn belangrijke demografische ontwikkelingen in de regio. Het is uitdagend om in een krimpregio strategisch mobiliteitsbeleid vorm te geven en te implementeren.

Voor het merendeel van de verplaatsingen wordt gebruik gemaakt van de auto. Van congestie is niet of nauwelijks sprake. Het aandeel openbaar vervoer is aanzienlijk kleiner dan lopen en fietsen. Hier ligt wel potentie omdat de gemiddelde afstand van de

verplaatsing voor woon-werkverkeer en andere motieven onder de 15 kilometer ligt (denk aan de elektrische fiets). Parkstad Limburg heeft een regionaal verkeers- en vervoersplan opgesteld voor de periode 2011-2020. Uitgangspunt voor dit beleid is bestaand nationaal, provinciaal en lokaal beleid, waarop wordt aangesloten. Parkstad Limburg kiest nadrukkelijk voor programmamanagement, waarop planvorming en acties aansluiten. Parkstad zet in op verbeterde bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. Autogebruik wordt gefaciliteerd (door te investeren in weginfrastructuur), en gestreefd wordt naar uitbreiding van het aanbod van (grensoverschrijdend) openbaar vervoer en verbetering van de fietsinfrastructuur.

In de vervolgfase van het project zetten we in op het gezamenlijk creëren van een visie voor de Parkstad Limburg regio en stellen we een actieplan op met concrete maatregelen die nodig worden geacht voor de realisatie van de benoemde ambities. Gezamenlijk met partners heeft Parkstad inmiddels een 2-daagse Future Search workshop georganiseerd. Future Search is een methode voor toekomstige planning gebaseerd op een interactieve aanpak waarbij draagvlak onder betrokkenen centraal staat. Hiertoe hebben we een groot aantal stakeholders uit de regio (denk aan beleidsmakers, vervoerders, grote bedrijven in de regio, vertegenwoordigende organisaties, etc.) uitgenodigd voor deze workshop om daar op basis van het verleden, heden en de toekomst richting te geven aan duurzaam mobiliteitsbeleid.

In deze workshop is met de deelnemers eerst teruggekeken naar het verleden en zijn individuele en voor de regio belangrijke momenten op het gebied van mobiliteit geïdentificeerd. Daarna is gevraagd naar de belangrijkste aspecten op dit moment waar men trots op is of wat men betreurt. Dit alles vond plaats in een open en interactieve setting waarbij onderlinge discussie en overeenstemming belangrijk is. Tevens werd aangegeven hoe de gecreëerde groepen dachten dat de toekomst eruit zou gaan zien (2050). Op de tweede dag werd toegewerkt naar concrete acties. In eerste instantie werden een groot aantal acties genoemd door de aanwezigen. Door prioriteiten aan te geven werd een selectie gemaakt die men gezamenlijk verder moest concretiseren. Hierbij werd gevraagd naar een duidelijke omschrijving, doelen van de actie, betrokken partners en financiering. Dit resulteerde uiteindelijk in een 7-tal concreet vormgegeven acties. Verbetering van openbaar vervoer (afstemming bus en trein), het verbeteren van de logistiek van het goederenvervoer en het faciliteren en stimuleren van de elektronische fiets waren de kernthema's voor de acties. Deze acties zullen nu verder worden uitgewerkt.

De uitkomsten van de workshop en de resulterende acties zullen worden geëvalueerd en binnen het Poly-SUMP project. Daarnaast staat natuurlijk vergelijking met de uitkomsten van de andere regio's centraal. In iedere regio wordt een Future Search workshop georganiseerd. De acties zullen ongetwijfeld verschillend zijn. Nederland is natuurlijk een land waar de fiets een belangrijke plaats inneemt in de regionale mobiliteit. Dit blijkt ook weer uit de resulterende acties voor Parkstad Limburg. Het is maar de vraag of dit in de andere regio's ook het geval zal zijn.

4. Conclusies

Mobiliteit is een belangrijk onderdeel van een duurzame maatschappij. Strategisch mobiliteitsbeleid onderkent daarom de verschillende aspecten van duurzaamheid. Om te komen tot een duurzaam mobiliteitsbeleid is het belangrijk samen met stakeholders visies te ontwikkelen en gezamenlijk gedragen concrete acties te ontwikkelen en te implementeren. Stakeholders zijn breder dan verkeer en vervoer. Samenwerking en verschillende disciplines is het grote verschil met de "oude" verkeers- en vervoerplannen. Het is dan ook juist dat de Europese Commissie aandacht vraagt voor strategische mobiliteitsplannen en acties. Het gaat er hierbij niet om een plan als verplichting, maar om de gedachte erachter. We zijn dan ook van mening dat het gezamenlijk vormgeven en implementeren van strategisch (duurzaam) mobiliteitsbeleid noodzakelijk is. De eerste resultaten voor Parkstad Limburg vanuit de workshop zijn enthousiast ontvangen. Het is nu zaak om de gezamenlijk geïdentificeerde acties ook echt verder te brengen. Het is een eerste en belangrijke stap in de vormgeving van een SUMP.

Bijlage 1: Het Poly-SUMP project

www.poly-sump.eu



This project is funded by the Intelligent Energy – Europe programme.



Poly-SUMP is een project dat gefinancierd is in het kader van het Intelligent Energy Europe programma van de Europese Commissie. Het project is gestart in April 2012 en eindigt in Oktober 2014. Het project is een samenwerkingsverband van 6 Europese regio's met regionale autoriteiten, ervaren consultants (waaronder Panteia) en onderzoeksinstituten in stedelijke planning en mobiliteit. Het project wordt gecoördineerd door Regione Marche (een regio in Italië).

Poly-SUMP ondersteunt partner regio's met de ontwikkeling van een Poly-SUMP methodologie wat uiteindelijk moet resulteren in een SUMP voor de regio. Het doel van het project is het energieverbruik van mobiliteit in diffuse stedelijke regio's te reduceren door de invoering van SUMP's, en de opgedane kennis van deze ontwikkeling over te dragen naar andere regio's. Het consortium maakt gebruik van een innovatieve planningsmethodologie die steeds vaker wordt toegepast voor de ontwikkeling van SUMP's en het creëren van draagvlak voor strategisch mobiliteitsbeleid: de Future Search aanpak. Deze nieuwe aanpak wordt toegepast en getest bij de ontwikkeling van poly-SUMP's in de 6 deelnemende regio's in dit project.