

Gelderland na “Beter Benutten” – koersen op slimme en duurzame mobiliteit

Teije Gorris – DTV Consultants – t.gorris@dtvconsultants.nl
Jessica van Hees – Provincie Gelderland – j.van.hees@gelderland.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 23 en 24 november 2017, Gent

Samenvatting

De resultaten van een inventarisatie naar beleid voor duurzame mobiliteit levert aanknopingspunten op waarmee Provincie Gelderland het gedachtegoed van Beter Benutten kan verankeren en haar beleid voor duurzame mobiliteit kan versterken.

De beleidsinventarisatie is gestoeld op de ‘Sustainable Urban Mobility Plan’ methodiek. Daarin staan 6 thema’s centraal: 1) Lange-termijn visie en duidelijk implementatieplan, 2) Analyse van huidige en toekomstige situatie, 3) Multimodaal: balans tussen verschillende vervoerswijzen, 4) Integratie: horizontaal en verticaal, 5) Participatie, 6) Monitoring, bijsturing en verantwoording.

De 6 SUMP thema’s zijn relevant omdat hier sterke overeenkomsten liggen met het gedachtegoed van Beter Benutten en de Gelderse ambities ten aanzien van stedelijke netwerken, corridorontwikkeling, duurzaamheid en klimaat. Om onderwerpen als gedrag, ITS, lucht kwaliteit en energie inzichtelijk te maken zijn de SUMP thema’s aangevuld.

Het beleid van 6 gemeenten en de provincie op gebied van mobiliteit, luchtkwaliteit en energie is onder de loep genomen. Op basis van de analyseresultaten zijn 4 speerpunten geformuleerd, waarlangs de provincie Gelderland nu koers zet naar het realiseren van een duurzame en slimme mobiliteit.

1. Zet in op Intelligente Transport Systemen (ITS)
2. Ontwikkel kennis van gedrag en draag deze uit
3. Monitor en evalueer
4. Ga voor gezamenlijke, duurzame mobiliteitsplannen

1. Inleiding

Er wordt al volop aan duurzame mobiliteit gewerkt in de stedelijke netwerken en het programma Beter Benutten. Daarop wil provincie Gelderland dan ook verder bouwen. Maar wat zijn dan precies die lokale plannen voor mobiliteit, energie en luchtkwaliteit? De provincie heeft DTV Consultants gevraagd dit uit te zoeken bij zes gemeenten (Arnhem, Nijmegen, Ede, Wageningen, Apeldoorn en Lochem) en de provincie. DTV Consultants heeft hiervoor de Sustainable Urban Mobility Plan (SUMP) evaluatiemethodiek gebruikt. Door gebruik te maken van deze evaluatiemethodiek, vastgesteld door de Europese Commissie, kan geanalyseerd worden of en in hoeverre mobiliteitsbeleid voldoende duurzaam is. De analyse levert diverse aanknopingspunten op om het lokale en regionale beleid voor duurzame mobiliteit te versterken.

Met de SUMP methodiek stimuleert de Europese Commissie overheden om mobiliteit in steden te verduurzamen. De kan helpen, maar dan moet het wel duidelijk zijn hoé. Langs verschillende lijnen maakt DTV Consultants Europese en Engelstalige informatie nu toegankelijk, toepasbaar en via www.sump.nl beschikbaar voor de Nederlandse situatie:

- Onderzoek naar Nederlandse beleidspraktijk ten aanzien van stedelijke mobiliteit
- Nederlandse vertaling van de SUMP-Guidelines
- Ontwikkeling SUMP NL aanpak
- SUMP-Certificering

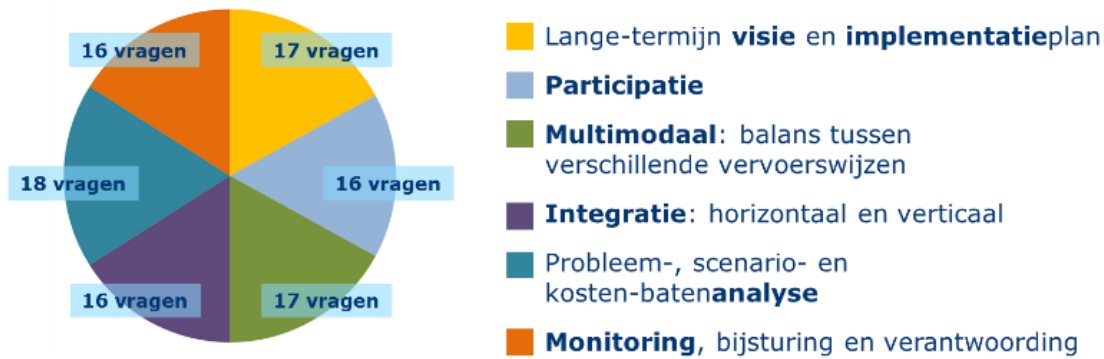
2. Aanpak

De beleidsinventarisatie is gestoeld op de 'Sustainable Urban Mobility Plan' methodiek methodiek. De 6 SUMP thema's zijn relevant omdat hier sterke overeenkomsten liggen met het gedachtegoed van Beter Benutten en de Gelderse ambities ten aanzien van stedelijke netwerken, corridorontwikkeling, duurzaamheid en klimaat. Ook zaken als gedrag, ITS, luchtkwaliteit en energie zijn daarbij meegenomen.

Voor de inventarisatie is gebruik gemaakt van reeds beschikbaar instrumentarium in de vorm van de SUMP evaluatie methodiek¹. De SUMP evaluatiemethodiek is door de Europese Commissie vastgesteld om mobiliteitsbeleid te analyseren op genoemde aspecten. De methodiek is enerzijds bedoeld om steden te ondersteunen. Zij kunnen met deze methodiek inzichtelijk maken waar de sterkten en zwakten van hun beleid liggen. Op basis hiervan kunnen dan verbeteringen worden doorgevoerd. Anderzijds is de methodiek bedoeld om te kunnen vast stellen of een plan voldoet aan de SUMP thema's en het toekennen van een classificatie. De Europese Commissie, European Investment Bank en bepaalde landen stellen het hebben van een SUMP steeds meer als voorwaarde voor het toekennen van subsidies of investeringen. Voorts kunnen gemeenten de classificatie gebruiken om zich te onderscheiden en in hun communicatie.

¹ De evaluatiemethodiek (SUMP self assessment tool) is een resultaat van het EU-project SUMP-Challenges. De vragen uit deze tool zijn door CIVINET Nederland/Vlaanderen vertaald naar het Nederlands. De tool is gratis beschikbaar voor niet-commercieel gebruik en is onderhevig aan de Creative Commons licence ("attribution, non-commercial, no derivatives"). De tool (Engelstalig) is beschikbaar op <https://www.mobility-academy.eu/course/index.php?categoryid=15>.

De SUMP vragenlijst bestaat uit honderd vragen verdeeld over de 6 aspecten.

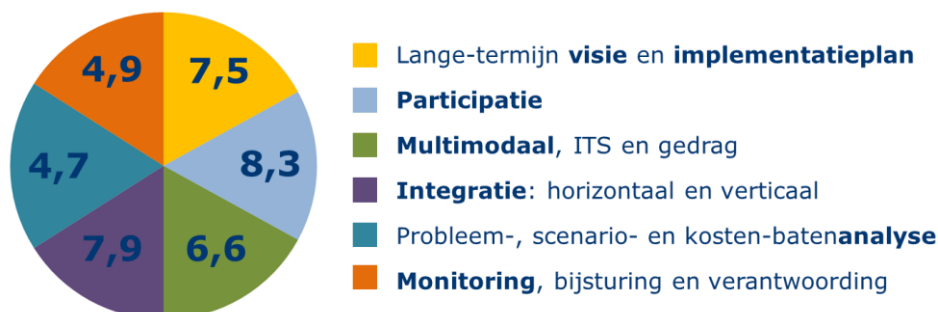


In samenwerking met provincie Gelderland is de vragenlijst uitgebreid voor de analyse van de aanvullende thema's (ITS, gedrag, luchtkwaliteit en energie). Door juist deze vragenlijst te hanteren wordt geborgd dat de uitkomsten van de inventarisatie passen in het SUMP gedachtegoed. Daarnaast biedt het gebruik van de vragenlijst meerwaarde omdat het een vastgestelde vragenlijst is en leidt tot uitkomsten die internationaal vergelijkbaar zijn. Dat laatste is bruikbaar in het opzetten van internationale samenwerkingen rondom duurzame mobiliteit en TEN-T corridor ontwikkeling.

Voor de 6 gemeenten en de provincie zijn in eerste instantie alle relevante beleidsplannen bestudeerd, zoals het verkeer- en vervoersplan, klimaatplan, luchtkwaliteitplan, structuurvisie, OV visie, fietsvisie, meerjaren investeringsagenda's, actieplannen, etc. Op basis hiervan is de vragenlijst voor elke gemeente en provincie zover als mogelijk ingevuld. Vervolgens zijn relevante ambtenaren geïnterviewd om de nog openstaande vragen te beantwoorden. De uitkomsten van de vragenlijst zijn steeds ter verificatie aan de betrokken voorgelegd voor controle op feitelijke onjuistheden.

3. Resultaten SUMP thema's

Onderstaand figuur geeft de gemiddelde score per SUMP thema (op een 10-punt schaal). Er is geen norm vastgesteld waaraan de score kan worden getoetst. In dit geval is aangenomen dat een 6 of hoger voldoende is. Een score lager dan zes geeft aanleiding tot verbetering, hoewel dit niet hoeft uit te sluiten dat op andere thema's verbeteringen mogelijk zijn. De navolgende paragrafen geven per thema een nadere toelichting en een korte beschrijving van de bevindingen.



3.1 Langetermijn visie en implementatieplan

Toelichting thema: een SUMP bevat een lange-termijn visie op mobiliteit in het stedelijk gebied. Bovendien moet er een duidelijk implementatieplan voor de uitvoering van maatregelen opgesteld zijn. Dit implementatieplan bevat een tijdsplanning en een financieringsplan. Ook is het van belang dat in het implementatieplan verantwoordelijkheden en middelen benoemt voor de implementatie van de maatregelen uit het plan.

De gemiddelde score op dit aspect is 7,5. Dat is ruim voldoende. De belangrijkste bevindingen ten aanzien van dit aspect zijn als volgt. De visie is meestal verwoord in de vorm van 'ambities' of 'opgaven' en vertaalt zich vervolgens in doelstellingen. Echter, in maar 2 gevallen is deze doelstelling SMART geformuleerd. De meeste plannen presenteren maar één maatregelenpakket. Een enkel plan presenteert alternatieve pakketten, met daarbij een afwegingskader voor beslissers.

3.2 Participatie

Toelichting thema: participatie van stakeholders – ondernemers, belangengroepen, bewoners, vervoersbedrijven, etc – tijdens het proces is een belangrijk aspect. Zowel tijdens het opstellen van visie en maatregelen pakketten, als tijdens de implementatie en uitvoering. Door de betrokkenheid van stakeholders ontstaat er een breed draagvlak voor het mobiliteitsplan. Ook zorgt het voor een transparantie in het gemeentelijk beleid.

De gemiddelde score op dit aspect is 8,3. Dat is ruim voldoende. De belangrijkste bevindingen ten aanzien van dit aspect zijn als volgt. Hoewel niet alle overheden een stakeholderanalyse hebben uitgevoerd – met naast een inventarisatie van stakeholders óók een analyse van hun invloed en rol – worden relevante stakeholders doorgaans wél betrokken in verschillende fasen van het beleidsproces.

3.3 Multimodaal: balans tussen verschillende vervoerwijzen

Toelichting thema: een SUMP bevat maatregelen voor alle modaliteiten. Fiets, lopen, auto, openbaar vervoer, vrachtverkeer, etc. Daarnaast besteedt het ook aandacht aan maatregelen op gebied van gedrag en intelligente transportsystemen (ITS). Het streven naar een evenwichtige ontwikkeling van alle modaliteiten draagt bij aan de toegankelijkheid van het mobiliteitssysteem voor alle gebruikers en inwoners van de gemeente. De meer duurzame modaliteiten – fiets, openbaar vervoer, elektrische vervoerswijzen - moeten gestimuleerd worden.

De gemiddelde score op dit aspect is 6,6. Dat is voldoende. De belangrijkste bevindingen ten aanzien van dit aspect zijn als volgt. Fiets staat nadrukkelijk op de agenda. Dit is voor bijna alle overheden een (top)prioriteit. Er wordt veelal ingezet op maatregelen voor het completeren van fietsnetwerk, ontwikkeling van snelfietsroutes en het uitbreiden en verbeteren van stallingsvoorzieningen. Maatregelen ten aanzien van stedelijke distributie en ITS worden in mindere mate beschreven. In het bijzonder ITS maatregelen om verschillende vervoerswijzen met elkaar te verbinden.

3.4 Integratie: horizontaal en verticaal

Toelichting thema: onder horizontale samenwerking wordt verstaan samenwerking met andere afdelingen van de gemeenten. Bijvoorbeeld met afdelingen ruimtelijke ontwikkeling, milieu, economie, sociale zaken etc. Daarnaast staat de SUMP methode samenwerking met andere overheidslagen voor, bijvoorbeeld met regio, provincie en het

Rijk. Samenwerking en integratie draagt bij aan samenhang en complementariteit van het mobiliteitsbeleid met andere beleidsplannen.

De gemiddelde score op dit aspect is 7,9. Dat is ruim voldoende. De belangrijkste bevindingen ten aanzien van dit aspect zijn als volgt. Via diverse overlegstructuren wordt op ambtelijk en bestuurlijk niveau ook afgestemd met omliggende gemeenten en de provincie. Dit gebeurt in het bijzonder voor maatregelen die gemeentegrens overstijgend zijn zoals (fiets)infrastructuur. Echter in geen van de gevallen is een verder gaande vorm van samenwerking opgezet, waarbij aangrenzende gemeenten worden betrokken in het projectteam voor de ontwikkeling van het mobiliteitsplan.

3.5 Probleem-, scenario- en kosten-batenanalyse

Toelichting thema: kenmerkend voor SUMP is een gedegen analyse van de huidige en toekomstige kwaliteit van het vervoerssysteem. Inclusief een analyse van kosten en effecten van maatregelen onder verschillende omstandigheden (scenario's). Hiervoor is in eerste instantie een nulmeting nodig. Er moet namelijk duidelijkheid bestaan over de situatie zoals die is voordat er maatregelen genomen worden. Door het opstellen van kwaliteitsindicatoren en evaluatie na invoering van maatregelen wordt het mogelijk voortgang te meten. Indicatoren kunnen betrekking hebben op verkeersveiligheid, luchtkwaliteit, duurzaamheid, bereikbaarheid, etc. Dit vereist wel dat doelen ook SMART zijn geformuleerd. Voorts vraagt het om inzet van methodieken om effecten en kosten daarvan in beeld te brengen. Bijvoorbeeld met een modelstudie en een kosten-batenanalyse.

De gemiddelde score op dit aspect is 4,7. Dit is onvoldoende. Hier is verbetering wenselijk. De belangrijkste bevindingen ten aanzien van dit aspect zijn als volgt. Hoewel in alle gevallen een vorm van probleemanalyse is uitgevoerd naar de huidige verkeerssituatie en daaraan gerelateerde problemen, blijft de analyse vaak op hoofdlijnen. Knelpunten worden gesignaleerd, maar het ontbreekt vaak aan een nadere detaillering en beschrijving van achterliggende oorzaken. Zoals beschreven, is in alle gevallen een maatregelenpakket opgesteld met daaraan gekoppeld een raming van de kosten. Echter, op een uitzondering na is in geen van de gevallen een analyse gemaakt van de te verwachten (maatschappelijke) baten van de maatregel. Noch op korte, noch op lange termijn (waarbij tevens inzicht is verkregen van onderhouds- en/of levenscycluskosten).

3.6 Monitoring, bijsturing en verantwoording

Toelichting thema: de SUMP methodiek legt ook sterke nadruk op de monitoring van de voortgang en uitvoering van het plan. Dit moet zorgdragen voor het inzichtelijk maken van effecten van maatregelen op basis van eerder opgestelde indicatoren. Waar nodig kan dan tijdig worden bijgestuurd. Cruciaal hierbij is het vaststellen van de beschikbaarheid van en toegang tot data op basis waarvan de vooruitgang te bepalen is.

De gemiddelde score op dit aspect is 4,9. Dat is onvoldoende. Hier is verbetering wenselijk. De belangrijkste bevindingen ten aanzien van dit aspect zijn als volgt. Doelen zijn doorgaans niet SMART geformuleerd en het ontbreekt in de meeste gevallen aan (sub)indicatoren die gebruikt kunnen worden voor monitoring. Voorts ontbreekt het vaak ook aan een plan van aanpak voor de monitoring en evaluatie. Als reden wordt vaak genoemd dat het ontbreekt aan data aan gegevens.

4. Resultaten ten aanzien van thema's energie, luchtkwaliteit, gedrag & ITS

Naast de SUMP thema's is nagegaan hoe de verschillende gemeenten en provincie beleid en programma hebben geformuleerd op de thema's Energie, Luchtkwaliteit, Gedrag en ITS. De bevindingen hiervan worden hieronder beschreven.

4.1 Energie

- Alle onderzochte overheden hebben een expliciete ambitie/doelstelling ten aanzien van energiereductie. Die is in alle gevallen uitgedrukt in een (ambitieuze) doelstelling, uitgedrukt in reductie kJ of CO₂ voor een zichtjaar tussen 2020 en 2030.
- Een groot gedeelte van de mobiliteitsplannen heeft ook ten doel een bijdrage te leveren aan het verduurzamen van mobiliteit. In deze plannen zijn echter geen expliciete of SMART doelstellingen opgenomen ten aanzien van energie of duurzame mobiliteit.
- Genoemde doelstellingen moeten worden bereikt met een pakket van maatregelen. Elke onderzochte overheid heeft een programma waarin ook een pakket van maatregelen voor mobiliteit is opgenomen. Dit richt zich doorgaans op de volgende onderwerpen
 - Gedrag: stimuleren gebruik fiets en OV
 - Voertuigen: schone bussen en laadpalen om ontwikkeling van elektrische mobiliteit te faciliteren
- Binnen deze programma's is expliciete aandacht voor targets. Vaak worden nut en noodzaak van monitoring expliciet erkend.

4.2 Luchtkwaliteit

- Een beperkt aantal gemeenten heeft nog knelpunten waar de luchtkwaliteit niet voldoet aan de daarvoor geldende normen (PM₁₀, PM_{2,5}, NO_x). Deze komen meestal niet expliciet terug in de mobiliteitsplannen.
- Het luchtkwaliteitsbeleid is gericht op het voldoen aan luchtkwaliteitsnormen. Met uitzondering van Nijmegen. Zij gaan verder. De gemeente ontwikkelt momenteel een roet-emissienorm. Dit is onderdeel van een programma 'luchtkwaliteit en gezondheid'.

4.3 Gedrag

- Veelgenoemde voorbeelden van gedragsmaatregelen zijn stimuleringsmaatregelen voor gebruik van de fiets of OV. Ook worden mobiliteitsmanagement maatregelen vaak genoemd onder deze categorie.
- Hoewel wordt ingezet op gedragsmaatregelen blijkt niet altijd duidelijk of en hoe gedragskennis daadwerkelijk wordt ingezet om de effectiviteit van genoemde maatregelen maar ook andere type maatregelen – verkeersveiligheid, infrastructuurontwerp, etc. - te vergroten.
- Binnen de programma's voor energiereductie is er geen expliciete aandacht voor gedragsonderzoek.

4.4 Intelligent Transport Systems (ITS)

Bij het onderzoek is een ruime definitie van ITS gehanteerd. ITS een internationaal verzamelbegrip voor de toepassing van informatie- en communicatietechnologieën (ICT) om het verkeer veiliger, efficiënter, betrouwbaarder en milieuvriendelijker te maken. Op basis van het verzamelen, verwerken en uitwisselen van informatie worden zowel het voertuig als systemen langs de kant van de weg (verkeerslicht, verkeersinformatie in het

systeem) 'slimmer' gemaakt. In het licht van slimme mobiliteitstoepassingen zijn ook concepten meegenomen als deel auto-systemen, ride-sharing, mobility as a service.

- De aandacht voor ITS maatregelen is beperkt. Dat geldt voor zowel de onderzochte mobiliteitsplannen als de programma's voor energiereductie en duurzaamheid.
- ITS maatregelen worden veelal genomen in het kader van het programma Beter Benutten.
- De kansen van ITS voor goederenvervoer worden ook gezien en benut. Oplossingen zoals truck-platooning, slimmer laden en lossen door data van verladere en laders te koppelen worden opgepakt vanuit het deelprogramma Logistiek en Goederenvervoer van de provincie Gelderland. Vanuit de gemeenten is hier echter geen of beperkt aandacht voor in de onderzochte plannen.

5. Speerpunten

De SUMP analyse legt witte vlekken bloot van het huidige mobiliteitsbeleid. Dáár liggen kansen om beleid, aanpak en werkwijze voor het realiseren van een duurzamere mobiliteit te versterken. De witte vlekken hebben betrekking op "ITS voor duurzame mobiliteit", "inzet gedragkennis", "monitoren en evalueren" en "ontwikkeling duurzame mobiliteitsplannen". Vanuit verschillende rollen kan de provincie zich hierop positioneren.

De provincie heeft deze witte vlekken verwerkt tot een lijst van speerpunten. Een lijst met speerpunten, waar de provincie samen met gemeenten en stakeholders aan gaat werken. De recente Koersnotitie Slimme Mobiliteit van de provincie is hierbij leidraad. Verbinding wordt daarbij gelegd tussen slimme mobiliteit en andere visies (zoals OV-visie, Wegennetvisie en Fietsvisie).

5.1 Zet in op Intelligente Transport Systemen (ITS)

ITS biedt volop kansen voor duurzame mobiliteit en een betere doorstroming op het wegennet. Zowel binnen als buiten de stad. Door 'slimme verkeerslichten' in te zetten, verkorten we de reistijd van deur tot deur en zorgen we voor minder uitstoot als gevolg van het optrekken van auto's. We gebruiken daarvoor bijvoorbeeld de resultaten en ervaringen uit Talking Traffic. En ook andere innovaties in mobiliteit die op ons afkomen. Al deze ITS-kansen vertalen we in maatregelen binnen de programma's voor energie, mobiliteit en luchtkwaliteit.

5.2 Ontwikkel kennis van gedrag en draag deze uit

Duurzame mobiliteit vraagt om ander gedrag van onder andere inwoners en werkgevers. Bijvoorbeeld de keuze voor de fiets in plaats van de auto. Om dit gedrag – ook op de lange termijn – te veranderen, moeten we weten welke wat werkt en wat niet. Deze kennis van gedrag willen we meer inzetten in de eigen organisatie en uitdragen naar gemeenten.

5.3 Monitor en evalueer

Alleen door te monitoren en evalueren weten we of mobiliteitsmaatregelen effect hebben. Toch gebeurt dit nu nauwelijks in de praktijk, om allerlei redenen. Bij programma's voor luchtkwaliteit en energie worden de effecten wél vaker gemonitord. De aanbeveling is dan ook om te verkennen welke instrumenten en data nu al worden gebruikt. En om inzichtelijk te maken hoe we deze voor eigen mobiliteitsprojecten kunnen inzetten, en

wat er aanvullend nodig is. We willen monitoring en evaluatie vervolgens in de werkwijzen en processen verankeren.

5.4 Ga voor gezamenlijke, duurzame mobiliteitsplannen

De zes gemeenten en provincie zijn al goed op weg. Maar het kan nog beter. We willen gemeenten, werkgevers en andere partners dan ook verder uitdagen om duurzaam beleid te ontwikkelen. Bijvoorbeeld door ze te ondersteunen (met kennis en competenties) of door specifieke aspecten van de planvorming te financieren. Belangrijk aandachtspunt hierbij is het gezamenlijk ontwikkelen van mobiliteitsplannen. Ook omdat de Europese Commissie investeert in negen vervoerscorridors voor een slim en duurzaam aaneengesloten Europees transportnetwerk (TEN-T), waarvan er twee door Gelderland lopen.

5.5 Gebruik de energie en betrokkenheid van de eigen medewerkers

Medewerkers van de programma's zijn enthousiast en betrokken. Die energie willen we gebruiken! Door met elkaar in gesprek te gaan over overlap in onderwerpen en keuzes. Zo kunnen we de bekendheid en het draagvlak over thema's als ITS en gedrag vergroten. Het organiseren van kennissessies via bestaande platforms kan hieraan bijdragen. Zo organiseert de provincie vanuit het Gelders Platform Milieu op donderdag 9 november 2017 een sessie over de toekomst van mobiliteit.