

# Verkenning van het juridisch instrumentarium voor mobiliteitsmanagement

Eindrapportage

5 augustus 2002

Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat



Adviesdienst Verkeer en Vervoer

Rijkswaterstaat  
Adviesdienst Verkeer en Vervoer  
Bureau Dokumentatie  
Postbus 1031  
3000 BA Rotterdam

D1650-1

EINDRAPPORTAGE  
VERKENNING VAN HET  
(JURIDISCH) INSTRUMENTARIUM  
VOOR MOBILITEITSMANAGEMENT

Utrecht, 5 augustus 2002

Ir. D. Hendriks  
Mevrouw mr. M.A. Luursema  
Drs. R.C. van der Mark



## EINDRAPPORTAGE VERKENNING VAN HET (JURIDISCH) INSTRUMENTARIUM VOOR MOBILITEITSMANAGEMENT

Blz.

|                   |   |
|-------------------|---|
| SUMMARY .....     | 1 |
| SAMENVATTING..... | 3 |

### INHOUD

Blz.

|   |    |
|---|----|
| INLEIDING .....   | 7  |
| DEEL 1. ALGEMENE BESCHOUWING INSTRUMENTARIUM.....                                 | 9  |
| 1. BEGRIPSAFBAKENING MOBILITEITSMANAGEMENT.....                                   | 11 |
| 1.1 INLEIDING .....   | 11 |
| 1.2 AFBAKENING MOBILITEITSMANAGEMENT: ALGEMEEN KADER.....                         | 12 |
| 1.3 MOBILITEITSMANAGEMENT: ALTERNATIEVEN VOOR AUTOGEBRUIK ...                     | 13 |
| 1.4 MOBILITEITSMANAGEMENT: STIMULERING VAN ALTERNATIEVEN<br>VOOR AUTOGEBRUIK..... | 15 |
| 2. INSTRUMENTEN EN MOBILITEITSMANAGEMENT.....                                     | 21 |
| 3. HET KADER VOOR DE JURIDISCHE INSTRUMENTEN.....                                 | 27 |
| 4. HET INSTRUMENTARIUM VOOR MOBILITEITSMANAGEMENT ...                             | 31 |
| 4.1 INLEIDING .....   | 31 |
| 4.2 INSTRUMENTARIUM VAN MOBILITEITSMANAGEMENT NAAR<br>BELEIDSPROBLEEM.....        | 32 |
| 4.3 INSTRUMENTARIUM VAN MOBILITEITSMANAGEMENT NAAR<br>OVERHEIDSLAAG.....          | 38 |
| 4.4 INSTRUMENTARIUM VAN MOBILITEITSMANAGEMENT NAAR<br>BELEIDSTERREIN .....        | 40 |
| 4.5 INSTRUMENTARIUM VAN MOBILITEITSMANAGEMENT IN HET<br>BELEIDSPROCES.....        | 43 |
| 4.6 INSTRUMENTARIUM VAN MOBILITEITSMANAGEMENT NAAR<br>AANDACHTSGEBIED .....       | 45 |

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 5.  | ANALYSE, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....                                 | 49 |
| 5.1 | INSTRUMENTATIE VAN MOBILITEITSMANAGEMENT BIJ DECENTRALE<br>OVERHEDEN ..... | 49 |
| 5.2 | CONCRETE KNELPUNTEN IN DE INSTRUMENTEN .....                               | 55 |
| 5.3 | CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....  | 58 |
| 5.4 | NADERE VERDIEPING INSTRUMENTARIUM .....                                    | 60 |
| 5.5 | LEERPUNTEN BUITENLANDSE CASES MOBILITEITSMANAGEMENT .....                  | 62 |

### Bijlagen:

1. Casestudy Straatsburg.
2. Casestudy Vlaanderen.
3. Casestudy Nottingham.
4. Literatuurlijst.
5. Leden van de begeleidingscommissie.

## SUMMARY

This preliminary report provides an overview of the current set of instruments available at the lower tiers of government for mobility management. Mobility management covers the entire range of 'promotion' activities, for the purpose of influencing people's behaviour in terms of the need to travel, choice of mode and efficient travel from A to B. Mobility management is a relatively new concept in the Netherlands. Altogether, more than 35 instruments for mobility management have been identified and examined. This report provides a brief description of all the instruments. Five of them have been considered in more depth. The study also includes mobility management case studies in Strasbourg, Nottingham and Flanders. The main conclusion is that mobility management is still in its infancy. Local authorities still have little experience of using instruments for mobility management. Those involved at this level also appear to be insufficiently aware of the potential, operation and effects of these instruments for the purposes of mobility management.



## SAMENVATTING

Deze verkennende rapportage biedt inzicht in het bestaande instrumentarium voor mobiliteitsmanagement door decentrale overheden (provincies, gemeenten en kaderwetgebieden).

### *Mobiliteitsmanagement*

Mobiliteitsmanagement staat in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) omschreven als 'een geheel van 'verleidende' activiteiten, gericht op het beïnvloeden van gedragsalternatieven ten aanzien van de verplaatsbehoefte, vervoerswijzekeuze en efficiëntie van verplaatsingen'. Mobiliteitsmanagement is een relatief nieuw begrip en is mede daarom nog niet geheel uitgekristalliseerd. We bevelen dan ook aan om in de aangekondigde Nota mobiliteitsmanagement hier meer helderheid over te scheppen.

In ons onderzoek hebben wij de volgende *aandachtsgebieden* van mobiliteitsmanagement beschouwd:

- fiets
- openbaar vervoer
- autodate bij korte verplaatsingen
- ketenmobiliteit en overstappunten (inclusief reisinformatie)
- parkeerbeleid
- regionaal goederenvervoer en stedelijke distributie
- vervoersmanagement
- locatiebeleid en bedrijventerreinen
- ruimtelijke ordening
- milieubeleid.

# Berenschot

## *Geïnterpreteerde instrumenten*

In totaal hebben wij ruim 35 instrumenten voor mobiliteitsmanagement geïnterpreteerd. Deze instrumenten kunnen als volgt worden ingedeeld.

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| <i>Beleids- en planvorming</i>    | Verkeers- en vervoersplannen, milieubeleidsplannen, streek- en structuurplannen, bestemmingsplannen en meerjarenafspraken  |
| <i>Verordeningen en besluiten</i> | Autonome verordeningbevoegdheid, Algemene Plaatselijke Verordening, provinciale verordening, milieuverordening, wegenverordening, bouwverordening, provinciaal verkeersbesluit, gemeentelijk verkeersbesluit                     |
| <i>Individuele beschikkingen</i>  | Milieuvergunning, bouwvergunning, Wet geluidhinder, ontheffing op basis van de Wegenverkeerswet  |
| <i>Financiële instrumenten</i>    | Provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting, parkeerbelasting, baatbelasting, forenzenbelasting, toeristenbelasting ofwel verblijfsheffing, subsidies   |
| <i>Overige instrumenten</i>       | Overeenkomsten, convenanten, bestuursovereenkomsten of -akkoorden, Wet voorkeursrecht gemeenten, concessieverlening, organisatorische maatregelen, beleidsregels, gedragscodes, bestuurlijke handhaving, bestuursdwang, dwangsom |

Mobiliteitsmanagement heeft geen eigen instrument. Bij veel instrumenten voor mobiliteitsmanagement ligt het primaat zelfs op een andere afdeling dan Verkeer en Vervoer, zoals Economische Zaken, Milieu, Ruimtelijke Ordening of Financien. Een beleidsmedewerker Verkeer en Vervoer moet dan ook alert zijn op mogelijkheden voor de inzet van instrumenten van mobiliteitsmanagement binnen zijn overheid. Dit geldt op rijksniveau ook: ook daar is het nodig om bij ontwikkelingen op andere beleidsterreinen mobiliteitsmanagement te betrekken.

Niet alle geïnterpreteerde instrumenten passen goed in de 'verleidende activiteiten', zoals het NVVP deze beoogt. Met name convenanten en bestuursovereenkomsten en subsidies hebben een stimulerende en verleidende werking.

Gemeenten, provincies en kaderwetgebieden beschikken ieder over een ander pakket aan instrumenten voor mobiliteitsmanagement. Gemeenten kunnen verhoudingsgewijs de meeste instrumenten inzetten, met name waar het gaat om belastingen. Provincies hebben wat minder instrumenten. Kaderwetgebieden beschikken over de minst ruime instrumentenkeuze. Zo hebben zij geen verordenende en beschikkende instrumenten.

Met name bij de planvormingsinstrumenten dient *coördinatie* tussen de diverse overheden plaats te vinden. De andere instrumenten zijn door de verschillende overheden redelijk autonoom te gebruiken. Wel kan het in de praktijk noodzakelijk zijn dat de provincie een coördinerende rol vervult (bijvoorbeeld via provinciale plannen), wanneer gemeenten door onderlinge belangentegenstellingen mobiliteitsmanagement niet optimaal kunnen uitvoeren.

In het onderzoek zijn de volgende instrumenten diepgaander onderzocht: planvorming verkeers- en vervoersbeleid, bestemmingsplan, verblijfsheffing, conventant en bestuurlijke handhaving.

### *Overwegingen bij de inzet van instrumenten*

Ieder beleidsinstrument kent specifieke voor- en nadelen. Niet ieder beleidsinstrument is voor iedere situatie of voor ieder *beleidsprobleem* geschikt. Voor mobiliteitsproblemen in de binnenstad zijn andere instrumenten geschikt dan voor de aanpak van mobiliteit op bestaande of nieuwe bedrijventerreinen.

Ook is de fase van het *beleidsproces* van belang voor de vraag welk instrument het meest in de rede ligt. Het beleidsproces bestaat uit de volgende fasen: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie, terugkoppeling en heroverweging. Het is van belang om mobiliteitsmanagement zo veel mogelijk in de eerste fasen van het beleidsproces te betrekken, om te voorkomen dat in een latere fase instrumenten moeten worden ingezet om 'gaten te vullen'.

Soms werkt een combinatie van instrumenten goed, maar het inzetten van te veel verschillende instrumenten kan ook efficiencyverlies tot gevolg hebben door de benodigde afstemming, coördinatie en controle. Ook de manier waarop een bepaald instrument wordt ingevuld, kan tot verschillende beleidseffecten leiden. Het instrumentarium biedt overheden veel ruimte, zolang hiërarchische en territoriale *grenzen* niet worden overschreven en zolang geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun of overheidsactiviteiten op de markt. De exacte ligging van de grenzen, maar ook de ruimte en reikwijdte van instrumenten, is gebaseerd op de wet- of regelgeving. Waar de exacte grenzen liggen in concrete gevallen, kan uiteindelijk alleen voor een concreet geval door de rechter worden bepaald. Wel is het van belang om bij het opstellen van wet- en regelgeving de reikwijdte en grenzen duidelijk aan te geven en toe te lichten.

## *Gebruik van bestaande instrumenten*

Er is nog niet door alle in het onderzoek betrokken gemeenten evenveel *ervaring* opgedaan met instrumenten voor mobiliteitsmanagement. Ook de ervaring per instrument verschilt. Er lijkt bij decentrale overheden een gebrek aan *kennis* te zijn over de mogelijkheden, werking en effecten van deze instrumenten in relatie tot mobiliteitsmanagement. De kennis over de mogelijkheden van instrumenten bij mobiliteitsmanagement verdient nadere verdieping. Hierbij zouden ook proefprojecten kunnen worden ingezet. Wij bevelen het Rijk aan samen met de decentrale overheden door te gaan met het invullen van de kennisfunctie (AVV en Kennisplatform VERDI).

## *Knelpunten bij bestaande instrumenten*

Afstemming tussen gemeenten en politie is van belang op het gebied van mobiliteitsmanagement. Dit geldt bijvoorbeeld voor parkeerhandhaving, maar ook voor de aanpak van fietsendiefstal en de veiligheid op stations. We bevelen aan hiervoor een proefproject te starten.

Voor de instrumenten baatbelasting en convenanten is het niet altijd mogelijk om individuele ondernemers te binden. Wij bevelen aan nader te onderzoeken of er een juridische constructie bestaat waarmee het instrument baatbelasting effectief kan worden ingezet in het kader van het realiseren van parkeervoorzieningen. Ook bevelen we aan een aantal convenanten nader te evalueren en na te gaan welke oplossingen daar zijn gevonden voor deze problematiek.

Instrumenten voor mobiliteitsmanagement worden onvoldoende gebruikt om bij nieuwbouwlocaties en nieuwe bedrijventerreinen een goed openbaar vervoer te regelen. We bevelen nader specialistisch onderzoek aan om de relatie tussen het ruimtelijke-orderingsinstrumentarium en het openbaarvervoerbeleid te onderzoeken.

## *Mogelijkheden voor nieuwe instrumenten*

Uit casestudies van Straatsburg, Nottingham en Vlaanderen blijkt dat daar met een aantal instrumenten meer ervaring is opgedaan dan in Nederland. Een integraal tarievenbeleid (parkeren, OV, taxi, etc.), convenanten om van planvoering tot uitvoering te komen en lokale partnerships waarbij publieke en private partijen samenwerken zijn mogelijkheden die daar succes hebben en ook voor Nederland kansrijk zouden kunnen zijn.

## INLEIDING

Deze rapportage bevat de eindresultaten van een verkennend onderzoek naar het (juridisch) instrumentarium van decentrale overheden op het gebied van mobiliteitsmanagement. Dit verkennend onderzoek is in opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in de periode december 2001 - juli 2002 uitgevoerd door bureau Berenschot.

De centrale doelstelling van het onderzoek is het verwerven van inzicht in de instrumenten die worden gebruikt of mogelijk bruikbaar zijn in het mobiliteitsmanagementbeleid van decentrale overheden. Met dit inzicht worden de volgende twee subdoelstellingen bereikt:

1. Het informeren van decentrale overheden over het beschikbare en bruikbare instrumentarium. Deze informatie biedt decentrale overheden concrete handvaten voor de verankering van mobiliteitsmanagement in het vigerende verkeers- en vervoersbeleid.
2. Het formuleren van aanbevelingen voor de rijksoverheid voor bijvoorbeeld verbetering c.q. aanpassing van wet- en regelgeving op het gebied van het instrumentarium van mobiliteitsmanagement.

Het begrip 'mobiliteitsmanagement' is een van de belangrijkste elementen van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP).<sup>1</sup> Mobiliteitsmanagement is erop gericht via de inzet van een combinatie van instrumenten een optimaal gebruik van infrastructuur en vervoermiddelen te bevorderen. De beleidsverantwoordelijkheid voor mobiliteitsmanagement ligt primair op het niveau van de decentrale overheden. De rijksoverheid vervult daarbij hoofdzakelijk een faciliterende en stimulerende rol, die onder meer tot uiting komt in het mogelijk maken van decentraal overheidsbeleid en het aanreiken van kennis, zoals het onderhavige onderzoeksrapport. De totstandkoming van mobiliteitsmanagement is een samenspel tussen publieke partijen (overheden), private partijen in de rol van werkgever en aanbieder van producten en individuele burgers. De niet-overheidspartijen hebben hierbij uitdrukkelijk ook een eigen verantwoordelijkheid. Deze rapportage is specifiek gericht op beleidsmedewerkers Verkeer en Vervoer bij decentrale overheden, die verkeers- en vervoersdoelstellingen willen realiseren met behulp van mobiliteitsmanagement en daarbij op zoek zijn naar raakvlakken met andere beleidsvelden, zoals ruimtelijke ordening en milieubeleid. De rapportage biedt inzicht in het bestaande instrumentarium voor mobiliteitsmanagement van decentrale overheden en geeft handvatten voor het gebruik ervan.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2000/01, 27 455, nrs. 2 – 3.

De rapportage is in twee fasen totstandgekomen. In de eerste onderzoeksfase is het bestaande instrumentarium voor mobiliteitsmanagement geïnventariseerd. Op basis van die inventarisatie is tijdens een expertmeeting op 6 februari 2002, waaraan deskundigen uit verschillende overheidslagen deelnamen, de behoefte aan nadere verdieping vastgesteld. Daarbij zijn de volgende onderwerpen geselecteerd: beleids- en planvorming, bestemmingsplannen, convenanten, verblijfsheffing en bestuurlijke handhaving. In de tweede fase zijn deze onderwerpen nader uitgewerkt. Bovendien zijn vier buitenlandse casestudies uitgevoerd. De tussenresultaten van het onderzoek zijn telkens getoetst in een begeleidingsgroep, waarin vertegenwoordigers van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV), Directoraat-Generaal Personenvervoer (DGP), Hoofddirectie Juridische Zaken (HDJZ)), het kennisplatform VERDI, de Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer (SKVV), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de provincie Gelderland en de Milieudienst Amsterdam zitting hadden.

## *Leeswijzer*

De rapportage beslaat twee delen:

*Deel 1* betreft een algemene beschouwing van het instrumentarium voor mobiliteitsmanagement. Hierin komt via verschillende ingangen de samenhang van de instrumenten op het gebied van mobiliteitsmanagement aan de orde. Deel 1 sluit af met een overzicht van bevindingen, knelpunten, leerpunten, conclusies en aanbevelingen. Bij deze aanbevelingen komt specifiek de (faciliterende) rol van de rijksoverheid bij de instrumentatie van mobiliteitsmanagement aan de orde.

*Deel 2* vormt een praktische 'instrumentariumgids' voor mobiliteitsmanagement voor decentrale overheden. Naast een 'wegwijzer' voor het gebruik van de gids bevat deze gids een korte beschrijving van alle instrumenten voor mobiliteitsmanagement. Voor enkele specifieke instrumenten bevat de gids een nadere verdieping.

## DEEL 1

### ALGEMENE BESCHOUWING INSTRUMENTARIUM



## 1. BEGRIPSAFBAKENING MOBILITEITSMANAGEMENT

### 1.1 INLEIDING

Mobiliteitsmanagement is een relatief nieuw begrip<sup>2</sup> en is mede daarom nog niet geheel uitgekristalliseerd. Naar verwachting zal eind 2002 een nota inzake mobiliteitsmanagement verschijnen waarin onder meer een visie wordt gepresenteerd op mobiliteitsmanagement. In afwachting daarvan beschrijven wij in dit hoofdstuk de afbakening van het begrip mobiliteitsmanagement zoals wij dat in ons onderzoek hebben gehanteerd en de aandachtsgebieden die in het onderzoek zijn betrokken.

Mobiliteitsmanagement staat in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP)<sup>3</sup> omschreven als 'een geheel van 'verleidende' activiteiten, gericht op het beïnvloeden van gedragsalternatieven ten aanzien van de verplaatsbehoefte, vervoerswijzekeuze en efficiëntie van verplaatsingen'.<sup>4</sup> Mobiliteitsmanagement heeft volgens het NVVP tot doel het aantal keuzemogelijkheden van de mobilist te vergroten en de kwaliteit van de leefomgeving en de bereikbaarheid van met name de stedelijke gebieden te verbeteren. Het gaat erom, conform de grondgedachte van het NVVP, dat de reiziger maatschappelijk aanvaardbare en tegelijkertijd zelf gewenste keuzes maakt uit een palet van alternatieven. Mobiliteitsmanagement is het zodanig organiseren van verkeer en vervoer dat de bestaande infrastructuur efficiënt en effectief wordt gebruikt. Mobiliteitsmanagement maakt deel uit van het integrale verkeers- en vervoersbeleid van alle overheden en benadert mobiliteitsbeleid in samenhang met ander beleid, bijvoorbeeld ruimtelijke ordeningsbeleid.

Mobiliteitsmanagement kan het best via decentrale overheden gestalte krijgen. Juist decentraal kan het beleid integraal en effectief worden vormgegeven. Op dat niveau is er een scherp zicht op mogelijke oplossingen voor concrete, lokale mobiliteitsproblemen en is er zicht op de niet-overheidspartijen die hierbij een rol kunnen spelen. De totstandkoming van mobiliteitsmanagement is namelijk niet uitsluitend een verantwoordelijkheid van (decentrale) overheden. Bedrijven en individuele burgers hebben in het NVVP uitdrukkelijk ook een eigen verantwoordelijkheid een bijdrage te leveren aan mobiliteitsmanagement en kunnen daarnaast met het oog op hun eigen belangen, ook bij toepassing van mobiliteitsmanagement zijn gebaat.

<sup>2</sup> Het begrip werd voor het eerst gebruikt door de minister van Verkeer en Waterstaat in 2000, Kamerstukken II, 1999/2000, 27 165, nr. 2.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2000/01, 27 455, nrs. 2 - 3.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2001/02, 27 455, nr. 59.

Ook het Rijk heeft rollen als het gaat om mobiliteitsmanagement, waarvan de belangrijkste zijn: het faciliteren en stimuleren van marktordening, marktontwikkeling en innovaties door marktpartijen en het faciliteren en stimuleren van decentrale overheden om mobiliteitsmanagement effectief toe te passen en monitoring.

In de afgelopen tijd heeft een ontwikkeling plaatsgevonden inzake de opvattingen omtrent de aandachtsvelden van mobiliteitsmanagement. Volgens het NVVP omvat mobiliteitsmanagement onderwerpen als parkeren, overstappunten, vervoersmanagement bij bedrijven, transportefficiency en -preventie, intermodaal vervoer en modal shift. Mobiliteitsmanagement is volgens het NVVP een kansrijk instrument om de bereikbaarheid van met name stedelijke gebieden en de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Het beleid dat gericht is op 'korte verplaatsingen' speelt daarbij een belangrijke rol. In een latere brief<sup>5</sup> naar aanleiding van de motie-Giskes/Van der Steenhoven<sup>6</sup> (waarin wordt bepleit mobiliteitsmanagement financieel en anderszins een centrale rol te geven in het NVVP) stelt de minister van Verkeer en Waterstaat dat de 'zorg voor mobiliteitsmanagement' de volgende elementen omvat: ketenmobiliteit, gebruik van de fiets, beleid voor korte verplaatsingen, integratie van beleid voor regionale ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer, vervoersmanagement, locatiebeleid en bedrijfsterreinen, parkeerbeleid en overstappunten, regionaal goederenvervoer en stedelijke distributie, regionale doelstellingen voor verkeersveiligheid, vervoer van gevaarlijke stoffen, emissie fijn stof, geluid, ontsnippering. Dit illustreert dat de visie op mobiliteitsmanagement nog volop aan voortschrijdend inzicht onderhevig is.

## 1.2 AFBAKENING MOBILITEITSMANAGEMENT: ALGEMEEN KADER

In het onderhavige onderzoek is - in nauwe samenspraak met de begeleidingscommissie - gekozen voor afbakening van een aantal aandachtsvelden van mobiliteitsmanagement die past bij de taken en verantwoordelijkheden van decentrale overheden. In de onderstaande paragraaf lichten wij deze afbakening van het begrip mobiliteitsmanagement toe.

Hoewel het NVVP aangeeft dat mobiliteitsmanagement door overheden én bedrijven gestalte dient te krijgen, richten wij ons in dit onderzoek uitsluitend op het instrumentarium dat aan decentrale overheden ten dienste staat bij het verwezenlijken van mobiliteitsmanagement.

<sup>5</sup> Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat d.d. 26 november 2001, naar aanleiding van het Nota-overleg inzake het NVVP deel 3 van 19 november, Kamerstukken II, 2001/02, 27 455, nr. 39.

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2001/02, 27 455, nr. 22.

De aandachtsvelden van mobiliteitsmanagement kunnen worden ingedeeld in enerzijds de alternatieven voor het autogebruik en anderzijds het stimuleren van het gebruik van deze alternatieven. Uitgaande van deze indeling onderscheiden wij de volgende aandachtsvelden van mobiliteitsmanagement:

Alternatieven voor autogebruik, zoals:

- fiets
- openbaar vervoer
- autodate bij korte verplaatsingen.

Stimulering van deze alternatieven, door middel van:

- ketenmobiliteit en overstappunten (inclusief reisinformatie)
- parkeerbeleid
- regionaal goederenvervoer en stedelijke distributie
- vervoersmanagement
- locatiebeleid en bedrijventerreinen
- ruimtelijke ordening
- milieubeleid.

Onderstaand geven we een korte beschrijving van deze aandachtsgebieden.

## 1.3 MOBILITEITSMANAGEMENT: ALTERNATIEVEN VOOR AUTOGEBRUIK

### *Fiets*

Voor veel korte ritten, met name binnen stedelijk gebied, is de fiets een efficiënt en voor velen een beschikbaar alternatief voor autogebruik. Fietsbeleid in enge zin is gericht op facilitering van fietsgebruik: goede fietsvoorzieningen zijn een basisvoorwaarde om het huidige fietsgebruik te behouden, om een aantrekkelijk alternatief te bieden voor korte autoritten en om combinaties van de fiets met andere vervoerswijzen voor lange verplaatsingen te versterken. De groeipotentie van het fietsgebruik krijgt aandacht in het beleid inzake ruimtelijke ordening, stedenbouw, het gemotoriseerde personenvervoer (inclusief het openbaar vervoer) en de toekenning en inrichting van ruimte en voorzieningen voor het fietsverkeer. In het kader van het programma Ketenmobiliteit stimuleert de overheid de ontwikkeling van innovatieve (vaak geautomatiseerde) concepten van fietsenstallingen als een 'fietsmolen'. Het bedrijfsleven, in de functie van werkgever, kan zorgdragen voor een toename van het fietsgebruik door het treffen van voorzieningen als stallingen, douches en reparatiemogelijkheden, een fietsenpuntensysteem en het financieel stimuleren van de aanschaf van fietsen. De markt die fietsen produceert kan innovaties tot stand brengen die de drempel voor het fietsgebruik verlagen.

## *Openbaar vervoer*

In het vigerende OV-beleid staat een betere bereikbaarheid van de stedelijke netwerken en verstedelijkte regio's centraal. Deze gebieden zijn pas vitaal als mensen er niet alleen naar toe kunnen gaan (bereikbaarheid), maar ook naar toe willen gaan (verblijfs-, vestigings- en investeringsklimaat). Gezien de verwachte groei van het aantal verplaatsingen kan naar verwachting binnen de stedelijke netwerken en verstedelijkte regio's de meeste winst voor het openbaar vervoer worden geboekt.

Toepassing van collectief vraagafhankelijk vervoer, financiële instrumenten en decentrale aansturing van het regionaal spoorvervoer kunnen in dit kader een positieve uitwerking hebben. De allocatie van exploitatiesubsidies, als voorbeeld van financieel instrumentarium, kan een stimulerende werking hebben. Ten aanzien van exploitatiesubsidies kunnen de volgende hoofdvarianten worden onderscheiden: prestatiebekostiging (bekostiging van geleverde prestaties achteraf, of taakstellend vooraf), lumpsum (beschikbaar stellen van een vast budget waaruit decentrale overheden vervoer kunnen bekostigen) en vraagfinanciering (aangeboden van vervoersconcessies om de vragers meer centraal te stellen en de middelen geïndividualiseerd ter beschikking te stellen in de vorm van een mobiliteitsbudget aan deze groep). Voorts zijn decentrale overheden (conform de Wet personenvervoer 2000) in staat om via hun aanbestedingsprogramma's voor het openbaar vervoer eisen te stellen aan de uitvoering van het stads- en streekvervoer per bus. Ook openbaarvervoerbedrijven die op basis van offertes meedingen naar een concessie voor het verzorgen van openbaar vervoer kunnen in dit kader actief inspeelen op mobiliteitsmanagement. Zij kunnen voorstellen doen om bepaalde, specifiek op het beïnvloeden van gedragsalternatieven gerichte (spits)lijnen te exploiteren. Ook bedrijven kunnen als werkgever het openbaarvervoergebruik van hun werknemers stimuleren door bijvoorbeeld financiële prikkels in te stellen, specifieke buslijnen te financieren of speciale, voor het openbaar vervoer gunstige voorwaarden in de arbeidsvoorwaarden op te nemen.

## *Autodate bij korte verplaatsingen*

Verplaatsingen op de korte afstand vormen het merendeel van alle verplaatsingen. Het grote aandeel van auto's op de korte afstanden levert een relatief grote bijdrage aan problemen rond de bereikbaarheid in de stedelijke omgeving, kwaliteit van de leefomgeving en verkeersveiligheid. Aangezien korte verplaatsingen per definitie op lokale schaal plaatsvinden, liggen de mogelijkheden om alternatieven te stimuleren en belemmeringen voor het gebruik van alternatieven weg te nemen in belangrijke mate bij de gemeenten. Een scala aan mogelijkheden staat hen ter beschikking, onder meer een weloverwogen locatiebeleid en het stimuleren van gedeeld autogebruik.

Gedeeld autogebruik, waaronder autodata, combineert op een aantrekkelijke wijze elementen uit individueel en collectief vervoer en schept een nieuwe markt met veel mogelijkheden voor vervoer op maat. De kern van gedeeld autogebruik vormt de ontkoppeling van bezit en gebruik van de auto. Regionale overheden kunnen zich in deze context onder meer richten op het faciliteren van gedeeld autogebruik door middel van op maat gesneden oplossingen voor bijvoorbeeld parkeren in de binnensteden met aansluiting op het openbaar vervoer en de fiets. Ook het bedrijfsleven kan hierbij stimulerende initiatieven nemen, zoals financiële stimulering, bemiddeling bij het koppelen van potentiële autodata en het creëren speciale parkeervoorzieningen voor autodata.

Private partijen spelen ook een rol op deze markt door het ontwikkelen van een geavanceerd autodate systeem (KAI autoverhuur).

Met het oog op de effectiviteit van de NVVP-doelen heeft de rijksoverheid, in overleg met de decentrale overheden, reeds het voornemen uitgesproken te kiezen voor de doorontwikkeling van twee kansrijke marktsegmenten. Deze marktsegmenten hebben betrekking op korte ritten (verplaatsingen tot 7,5 km, ongeacht reismotieven) en werkgerelateerde verplaatsingen (alle reisafstanden). Dit voornemen is reeds nader geconcretiseerd in de vorm van twee projecten. Binnen 'korte ritten' zijn onder meer fietsbeleid en autodate belangrijke onderwerpen. Bij 'werkgerelateerde verplaatsingen' komen bijvoorbeeld vervoersmanagement en reisinformatie aan de orde. Aanvullend op deze geïdentificeerde 'marktsegmenten' wordt aan decentrale overheden de ruimte geboden om zelf marktsegmenten voor te dragen die kansrijk of beleidsprioritair (moeten) zijn.

## 1.4 MOBILITEITSMANAGEMENT: STIMULERING VAN ALTERNATIEVEN VOOR AUTOGEBRUIK

### *Ketenmobiliteit en overstappunten*

Het doel van ketenmobiliteit is het bewerkstelligen van een betere samenhang en aansluiting tussen verschillende vervoerswijzen (auto, openbaar vervoer, fiets) binnen één reis<sup>7</sup>. Ketenmobiliteit richt zich op verplaatsingen van deur tot deur, waarbij steeds de meest logische vervoermiddelen worden ingezet. Het aanbieden van (digitale) reisinformatie vervult hierbij een centrale rol. Om de klant op maat te bedienen, zullen vervoeraanbieders een breed aanbod aan vervoersdiensten moeten ontwikkelen, duidelijk gedifferentieerd naar prijs en kwaliteit. Daarbij moet optimaal gebruik worden gemaakt van ICT, zodat reizigers bijvoorbeeld gemakkelijker kunnen reserveren en de planning en betaling grotendeels geautomatiseerd verlopen.

<sup>7</sup> Zie ook: Staatscourant 1999, 73, pag. 7.

Goede overstappunten stellen de reiziger in staat om op één route gebruik te maken van verschillende vervoerssystemen. Overstappen kan worden gezien als 'parkeren op afstand'. Een overstappunt vergroot de keuzemogelijkheden voor een verplaatsing. Overstappunten leveren een bijdrage aan een betere benutting van vervoerssystemen en dragen daardoor ook bij aan de bereikbaarheid en de kwaliteit van de leefomgeving van stedelijke gebieden (onder meer door verlichting van de ruimtedruk in de steden door overstappunten aan de rand van de steden te situeren). Overheden kunnen private partijen verleiden tot het ontwikkelen van geavanceerde informatiesystemen gericht op specifieke groepen reizigers (bijvoorbeeld het Individuele Reisinformatie Systeem (IRIS) en SABIMOS, een reizigersinformatiesysteem met behulp van satellietnavigatie).

## *Parkeerbeleid*

Het parkeerbeleid moet zowel de bereikbaarheid als de kwaliteit van de leefomgeving zeker stellen. Parkeerbeleid heeft immers een sterke invloed op de vervoerswijze en de verkeersstromen. Dit vereist maatwerk op lokaal niveau (gegeven de differentiatie van steden c.q. stedelijke gebieden), maar mag niet leiden tot oneigenlijke concurrentie tussen gemeenten. Provincies en kaderwetgebieden selecteren daartoe de gebieden waar regionale afstemming van parkeerbeleid nodig is en zorgen ervoor dat gemeenten die afstemming vormgeven. Gemeenten wordt gevraagd om een actief én onderling afgestemd parkeerbeleid te voeren, gericht op meer betaald parkeren en het tegengaan van parkeeroverlast. Tevens dient hierbij aandacht te worden gegeven aan de toedeling per gebied en het beheer van parkeercapaciteit (als resultante van overleg met bedrijven). Door het uitvoeren van een parkeerbeleid, bijvoorbeeld gericht op specifieke reizigersgroepen als autodaters en carpoolers, kunnen ook bedrijven werknemers verleiden hun woonwerkverkeer anders in te vullen.

## *Regionaal goederenvervoer en stedelijke distributie*

Decentrale overheden hebben de zorg voor voldoende mogelijkheden voor regionaal goederenvervoer en stedelijke distributie. Zij volgen hierbij een aanpak met betrokkenheid van het bedrijfsleven, waarbij uniformiteit van maatregelen en regionale samenhang als uitgangspunten gelden. De provincies en kaderwetgebieden zijn binnen de rijkskaders verantwoordelijk voor het opstellen van kaders voor het interregionale en regionale goederenvervoersbeleid. De gemeenten hebben binnen deze kaders de zorg voor een goede afwikkeling van de stedelijke distributie ter versterking van de stedelijke vitaliteit. Immers, door de groeiende frequentie van goederenleveranties in steden zullen de vervoersstromen van en naar de steden toenemen en dreigt stedelijke distributie verder onder druk te komen staan.

Ook kunnen bedrijven en winkeliers zelf afspraken met elkaar maken over de bevoorradings, zodat bezoekers geen last hebben van de onbereikbaarheid als gevolg van ladende en lossende vrachtauto's.

## *Vervoersmanagement*

Vervoersmanagement is gericht op vermindering van het vermijdbaar individueel gebruik van de auto. Vervoersmanagement bij bedrijven richt zich op zowel het woon-werkverkeer als het zakelijke personenverkeer. Vervoersmanagement kan zich ook richten op goederenvervoer. De door vervoersmanagement gerealiseerde besparingen in autokilometers hebben effect op de verkeersdruk in de ochtend- en avondspits en op de uitstoot van verontreinigende stoffen. Overheid en bedrijfsleven kunnen in overleg zakelijke afspraken over vervoersmanagement maken. In verschillende regio's hebben overheden en bedrijven reeds afspraken gemaakt over verbetering van de bereikbaarheid en reductie van het autogebruik.

Informatie- en communicatietechnologie biedt mogelijkheden om verplaatsingen te voorkomen of in de tijd zodanig te spreiden dat verkeers- en vervoersvoorzieningen beter benut worden. Een betere benutting van de auto (en daarmee van de infrastructuur) kan tevens worden bereikt door bijvoorbeeld gezamenlijk reizen aantrekkelijker te maken (carpoolen, vanpoolen). Bedrijven hebben een scala aan mogelijkheden om zelf vervoersmanagement op te pakken en het gebruik van andere vervoermiddelen te stimuleren. Voorbeelden zijn financiële stimulansen voor bijvoorbeeld carpoolers of OV-gebruikers, een specifiek parkeerbeleid, faciliteiten voor fietsers, etc.

## *Locatiebeleid en bedrijventerreinen*

In het locatiebeleid - verwoord in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening - staat onder meer een betere benutting van bestaande infrastructuur en bebouwd gebied voorop. Dit kan onder meer worden bewerkstelligd door een goed regionaal vastgoedbeleid, eventueel gekoppeld aan lokaal beleid ten aanzien van parkeernormen. Knooppunten bieden eveneens kansen. Dit zijn een beperkt aantal locaties waar meerdere voorzieningen of activiteiten zijn of kunnen worden georganiseerd en die in meerdere richtingen door meerdere vervoerswijzen zijn ontsloten. Ruimtelijk kunnen deze plekken worden gekarakteriseerd als *centrummilieus*<sup>8</sup> (stationsomgeving, binnensteden, nieuwe stedelijke centra en stadsdeelcentra). Voor het personenverkeer moet de overstapfunctie op een knooppunt in zowel fysieke als organisatorische zin worden gewaarborgd. Op grond van het locatiebeleid wordt gestreefd naar locaties en functies die een bijdrage leveren aan de vitaliteit van de stad.

---

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 2000/01, 27 455, nr. 3.

Functiemenging is voor de ruimtelijke kwaliteit belangrijk en kan tevens bijdragen aan kortere verplaatsingsafstanden. Provincies, kaderwet-gebieden en gemeenten stimuleren de geconcentreerde vestiging van bedrijven met omvangrijke goederenstromen (bijvoorbeeld rondom transport-, overslag- of distributiecentra binnen stedelijke netwerken). Mogelijkheden voor multimodale ontsluiting van bestaande bedrijventerreinen moeten optimaal worden benut. Clustering van bedrijven binnen de productieketen kan leiden tot minder transportkilometers en bundeling van goederenvervoer op een aantal verbindingen. Voor kortere afstandsgoederenvervoer wordt de relatie gezocht met een landelijk dekkend systeem van distributieregio's met elk een logistiek park voor de concentratie van logistieke bedrijvigheid.

Bedrijven hebben in de keuze van een vestigingslocatie ook een eigen verantwoordelijkheid. Het is belangrijk bij de afweging van de locatiekeuze de mobiliteitsproblematiek mee te nemen en er zicht op te hebben welke locatie relatief weinig mobiliteit genereert.

## *Ruimtelijke ordening*

Een goede ruimtelijke ordening draagt bij aan een doelmatig en veilig gebruik van infrastructuur (weg, water, spoor) en kan op deze wijze ten dienste staan aan de doelstellingen van mobiliteitsmanagement. Zo kan ruimtelijke ordening op regionaal niveau bijdragen aan het verplaatsen van gemotoriseerd verkeer naar de relatief veilige doorgaande wegen. Andersom is een goed functionerend verkeers- en vervoerssysteem van groot belang voor het functioneren van de stedelijke netwerken en de overige gebieden. Het concept van de stedelijke netwerken (zoals geïntroduceerd in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening) sluit goed aan bij het nationale verkeers- en vervoersbeleid. Centraal staat immers een optimaal gebruik van het bestaande stedelijk gebied en van de bestaande infrastructuur. Daarbij is het van essentieel belang dat binnen de stedelijke netwerken de centrumontwikkeling rond knooppunten in het verkeers- en vervoerssysteem wordt geconcentreerd. Het verkeers- en vervoersbeleid sluit aan bij het ruimtelijk beleid door onder meer zuinig te zijn met ruimte, het ontsnipperingsbeleid bij bestaande infrastructuur en de zogeheten grijsgroene knooppunten.

## *Milieu en leefomgeving*

Een ontkoppeling tussen economische ontwikkeling en de milieubelasting door het verkeer en vervoer wordt op termijn volgens het NVVP nagestreefd. Dit betreft zowel de terreinen van geluid als verzuring en klimaat. Nationale en decentrale overheden streven ernaar dat op termijn de geluidhinder en de geluidsbelasting als gevolg van verkeer en vervoer (sterk) zijn verminderd.

Hiertoe zijn eisen gesteld ten aanzien van de akoestische kwaliteit in stedelijk gebied<sup>9</sup>. De verwachting is dat in de periode van 2010 tot 2030 de gewenste akoestische kwaliteit in het stedelijk en in het landelijk gebied wordt gerealiseerd. Voor 2010 is de ambitie dat de geluidsbelasting in de ecologische hoofdstructuur ten opzichte van 2000 niet is toegenomen. Elke overheidslaag is verantwoordelijk voor de emissies op de eigen infrastructuur en dient hiertoe de benodigde maatregelen te nemen.

Ten aanzien van de doelstellingen voor de luchtkwaliteit worden maatregelen voorbereid ter vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot in de verkeers- en vervoerssector. De modaliteiten die in de ontwikkeling naar schone technologie (sterk) zijn achtergebleven, worden gestimuleerd tot snelle invoering van vergelijkbare reducties in de uitstoot van NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub> en fijn stof. Dit geldt ook voor de modaliteiten waarvoor al een sterke verlaging is bereikt of waarvoor al tot een sterke verlaging is besloten, dan wel waarvoor een streven naar aangescherpte normstelling is. Alle overheden hebben de plicht te streven naar vermindering van de uitstoot van NO<sub>x</sub> en fijn stof. Alle overheden dienen ook te streven naar voorkoming van overschrijding van de normen voor luchtkwaliteit.

Welke maatregelen daartoe worden genomen zal per situatie verschillen, waarbij de speerpunten ervan worden vastgelegd in het vigerende decentrale verkeers- en vervoersbeleid. Ten aanzien van het aspect mobiliteitsmanagement kan de Wet milieubeheer enkele 'aangrijpingspunten' bieden. De Wet milieubeheer schrijft bedrijven immers regels voor ter bescherming van het milieu. Ook het beperken van de nadelige gevolgen van verkeer van en naar inrichtingen valt hieronder. De wet heeft een inrichtingsgebonden werking, dat wil zeggen dat per bedrijf afspraken worden gemaakt over de inspanning die het bedrijf levert. De Milieudienst Amsterdam heeft samen met de VNG een handleiding uitgegeven voor de omgang met vervoersmanagement en de Wet milieubeheer.

---

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2000/01, 27 455, nr. 3.



## 2. INSTRUMENTEN EN MOBILITEITSMANAGEMENT

### *Beleidsdoelstellingen en instrumenten*

De overheid heeft voor het verwezenlijken van haar beleidsdoelstellingen een heel scala aan instrumenten tot haar beschikking.<sup>10</sup> Deze beleidsinstrumenten kunnen aan de hand van twee criteria worden ingedeeld:

- De *visie op sturing* die aan het instrument ten grondslag ligt (overreden, prikkelen of normeren). Deze visie komt tot uiting in verschillende beleidsinstrumenten: communicatieve, financiële of juridische instrumenten. Communicatief sturen op het gebied van mobiliteitsmanagement kan betekenen dat overheden mensen en bedrijven trachten te verleiden aan mobiliteitsmanagement te doen door middel van voorlichten, informeren, overtuigen en overleg. Financieel sturen geschiedt op basis van economische prikkels: door het verstrekken van subsidies om mensen en bedrijven te verleiden aan mobiliteitsmanagement te doen of door belastingen (parkeergeld) te heffen om bepaalde mobiliteitgenererende activiteiten tegen te gaan of in de gewenste banen te leiden. Tot slot kan de sturing ook via wet- en regelgeving of andere juridische instrumenten plaatsvinden, zoals bijvoorbeeld via contracten of convenanten.
- De *aard van de gedragsbeïnvloeding* die het instrument beoogt (stimulerend respectievelijk beperkend). Convenanten over oplossingen voor de bereikbaarheid van een bedrijfsterrein of subsidies voor ketenmobiliteitsprojecten hebben bijvoorbeeld een stimulerende werking op het gedrag van betrokken partijen. Parkeernormen of voorwaarden bij een bouwvergunning (bijvoorbeeld het maken van een vervoersplan) beperken daarentegen het gedrag.

Figuur 2.1 geeft een schematische weergave van deze indeling, waarbij de gearceerde delen de scope van het onderhavige onderzoek kenmerken. Het onderzoek is primair gericht op het juridisch instrumentarium dat decentrale overheden ter beschikking staat voor het verwezenlijken van mobiliteitsmanagementbeleid. Ook financiële instrumenten kunnen aan deze doelstelling een wezenlijke bijdrage leveren. Op communicatieve instrumenten richt het onderzoek zich niet. Dit neemt niet weg dat communicatieve instrumenten van groot belang zijn om mobilisten en bedrijven te verleiden om aan mobiliteitsmanagementactiviteiten mee te doen. Communicatieve instrumenten passen goed in de geest van het NVVP.

<sup>10</sup> M.A.P. Bovens, P. 't Hart, M.J.W. van Twist, & U. Rosenthal, *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2001.

Figuur 2.1 Indeling instrumentarium naar stimulerend en beperkend.

|               | STIMULEREND  | BEPERKEND   |
|---------------|--|---|
| JURIDISCH     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Overeenkomst, contract</li> <li>• Convenant, bestuursovereenkomst, meerjarenaafpraak, etc.</li> <li>• Concessieverlening</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verordening</li> <li>• Vergunning</li> <li>• Ontheffing</li> <li>• Bestemmingsplan</li> <li>• Verkeersbesluit</li> <li>• Bestuursdwang</li> <li>• Dwangsom</li> <li>• Wet voorkeursrecht gemeenten</li> </ul>                |
| FINANCIEEL    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidie</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting</li> <li>• Parkeerbelasting</li> <li>• Baatbelasting</li> <li>• Forenzenbelasting</li> <li>• Toeristenbelasting ofwel verblijfsheffing</li> <li>• Parkeerboete</li> </ul> |
| COMMUNICATIEF | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorlichting, communicatie en educatie, etc.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Propaganda, etc.</li> </ul>  |
|               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bijv. campagnes inzake 'Ritsen', vervoersinformatie</li> </ul>  |   |

Ieder beleidsinstrument kent specifieke voor- en nadelen. Communicatieve beleidsinstrumenten zijn bijvoorbeeld over het algemeen snel inzetbaar en flexibel. Wel is een communicatief instrument tamelijk vrijblijvend. Zo is de gedragsverandering die een voorlichtingscampagne beoogt teweeg te brengen, niet afdwingbaar. Een financieel beleidsinstrument kan vaak eveneens vrij snel worden ingezet en bovendien specifieke doelgroepen aanspreken, maar is vatbaar voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Juridische beleidsinstrumenten zijn minder vrijblijvend.

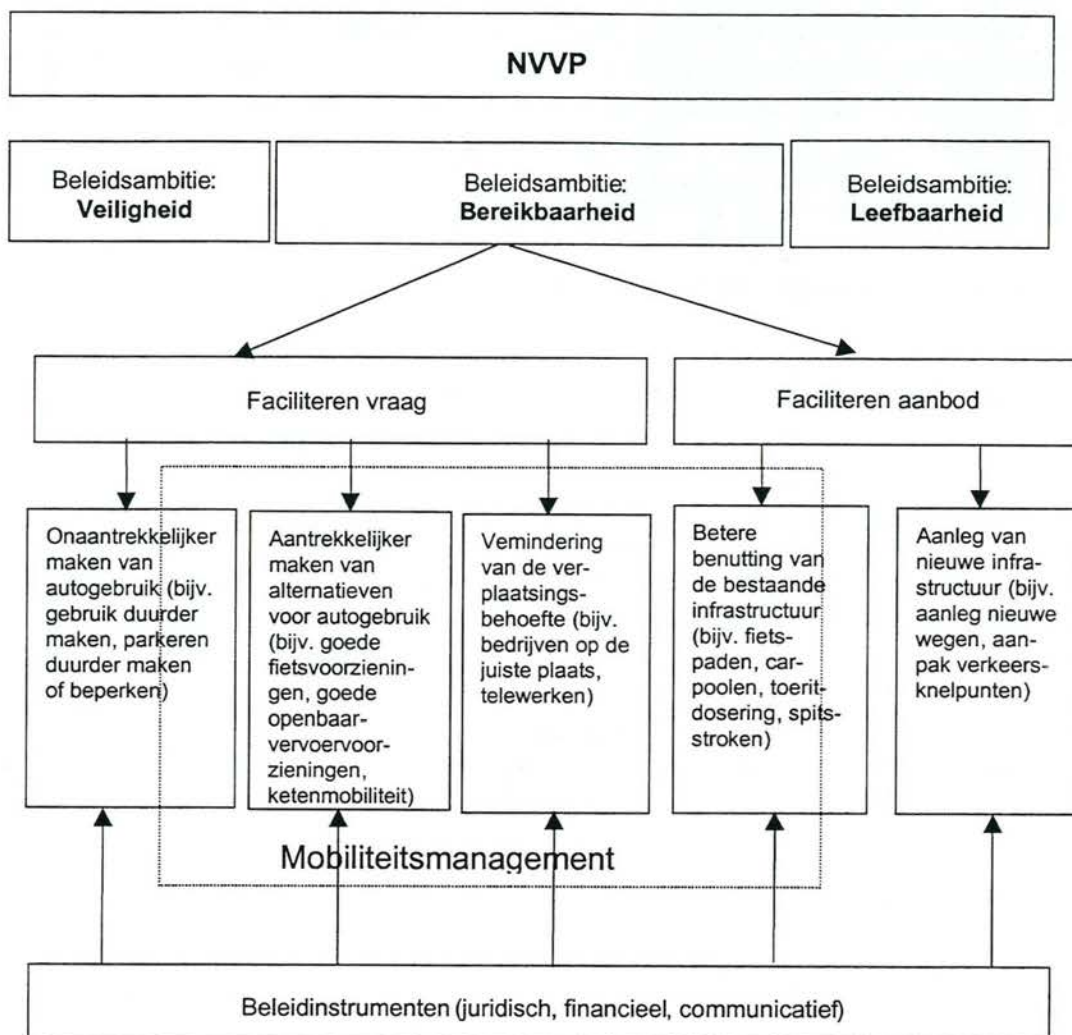
Deze instrumenten kennen echter weer het nadeel dat de totstandkoming veelal een langdurig proces is. Zo is normering via wetgeving tamelijk statisch van karakter, waardoor niet goed kan worden ingespeeld op snelle veranderingen. Bij convenanten daarentegen, die tamelijk snel tot stand kunnen komen, is de democratische legitimatie weer een aandachtspunt. Ook uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid kunnen bij juridische beleidsinstrumenten moeilijk zijn.

Kortom, niet ieder beleidsinstrument is voor iedere situatie of voor iedere beleidsdoelstelling geschikt. Bovendien is het vaak zelfs zo dat voor het bereiken van een beleidsdoelstelling één instrument niet volstaat, doch een mix van beleidsinstrumenten noodzakelijk is. Zo is het bijvoorbeeld vaak verstandig om een subsidie-instrument te combineren met een communicatief instrument: om gebruik te maken van de subsidieregeling moeten beleidssubjecten wel weet hebben van het bestaan ervan. Bij de inzet van beleidsinstrumenten geldt echter niet het beginsel 'meer is beter'. Door een teveel aan verschillende beleidsinstrumenten kan veel tijd verloren gaan met afstemming, coördinatie en controle.

## *Mobiliteitsmanagement en beleidsinstrumenten*

Mobiliteitsmanagement richt zich volgens het NVVP op drie beleidsambities: bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid. Bereikbaarheid kan worden gezien als de centrale beleidsdoelstelling van mobiliteitsmanagement. Leefbaarheid en veiligheid vormen als het ware de randvoorwaarden waarbinnen het beleid (gericht op bereikbaarheid) wordt vormgegeven. Dat betekent dat maatregelen gericht op bereikbaarheid bij voorkeur moeten bijdragen aan leefbaarheid en veiligheid of daar zo weinig mogelijk afbreuk aan moeten doen. Vervolgens kan de beleidsambitie nader worden gespecificeerd naar een vermindering van de vraag en een vergroting van het aanbod. De overheid heeft een faciliterende rol in het onaantrekkelijker maken van het autogebruik, het aantrekkelijker maken van alternatieven en/of het verminderen van de verplaatsingsbehoefte. Om deze beleidsdoelstellingen te bereiken, kunnen juridische, financiële en communicatieve instrumenten worden ingezet (voor schematisch overzicht zie figuur 2.2).

Figuur 2.2 Positionering beleidsinstrumenten mobiliteitsmanagement binnen ambities NVVP.



Mobiliteit mag, volgens het NVVP. In de filosofie van het NVVP krijgen maatregelen die alternatieven voor autogebruik aantrekkelijker maken meer nadruk dan maatregelen die dit niet doen. In figuur 2.2 hebben we het aandachtsgebied van mobiliteitsmanagement aangegeven waar we ons in dit onderzoek op zullen gaan richten. We richten ons dus met name op beleidsdoelstellingen die bijdragen aan het aantrekkelijker maken van alternatieven voor het autogebruik en het verminderen van de verplaatsingsbehoefte. Ten dele richten we ons ook op het onaantrekkelijker maken van het autogebruik (bijvoorbeeld het parkeerbeleid) en op een betere benutting van de infrastructuur (bijvoorbeeld fietspaden). We richten ons niet op de maatregelen die met de aanleg van infrastructuur te maken hebben.

## *Het verleidend karakter van mobiliteitsmanagement*

Mobiliteitsmanagement is het geheel van 'verleidende' activiteiten, gericht op het beïnvloeden van gedragsalternatieven ten aanzien van de verplaatsbehoefte, vervoerswijzekeuze en efficiëntie van verplaatsingen. Zoals reeds verwoord, kan mobiliteitsmanagement het best via decentrale overheden gestalte krijgen. Maar decentrale overheden kunnen dit niet alleen. Ook het bedrijfsleven en individuele burgers spelen een belangrijke rol, zowel vanuit een eigen verantwoordelijkheid alsmede vanuit eigen doelen en ambities op het gebied van verkeer en vervoer. Mobiliteitsmanagement is een wisselwerking tussen publiek en privaat, waarbij de overheid private partijen en individuele reizigers dient te verleiden zich op een andere manier te verplaatsen. Overheden kunnen in dat kader op verschillende manieren interventies plegen. Zij kunnen de juridische, financiële of communicatieve instrumenten op verschillende manieren inzetten om gedragsalternatieven te beïnvloeden. Daarbij is het niet zozeer van belang welk instrument wordt ingezet, maar vooral de manier waarop dat gebeurt. Een juridisch instrument kan bijvoorbeeld de vorm krijgen van het in het leven roepen van verplichtingen via wet- en regelgeving. Dit past echter niet erg in een 'verleidende' visie. Een juridisch instrument daarentegen kan óók worden ingezet om rechten te scheppen, verplichtingen weg te nemen (dereguleren) of via overeenkomsten (bijvoorbeeld door 'package deals') mogelijkheden te scheppen voor partijen om hun vervoersgedrag te wijzigen. Ook met convenanten en concessieverlening kunnen overheden bedrijven verleiden om mee te denken over het oplossen van mobiliteitsproblemen. Een dergelijke inzet van een juridisch instrument voldoet veel meer aan het verleidende karakter zoals het NVVP dat beoogt. Hetzelfde principe geldt voor de inzet van financiële instrumenten. Zo kunnen overheden via subsidieregelingen bedrijven 'verleiden' innovatieve ideeën te ontwikkelen op het gebied van mobiliteit. Daarentegen passen heffingen en belastingen minder in het verleidende karakter van mobiliteitsmanagement. Ook de inzet van communicatieve instrumenten kan op een verleidende manier vorm krijgen, door burgers en bedrijven via voorlichting te wijzen op de voordelen die verbonden zijn aan het veranderen van vervoersgedrag of door kansrijke initiatieven op dit gebied te verspreiden.



## 3. HET KADER VOOR DE JURIDISCHE INSTRUMENTEN

### *Publiek recht en civiel recht*

De juridische instrumenten die de overheid ter beschikking staan, kunnen worden ingedeeld in een publiekrechtelijk en een civielrechtelijk instrumentarium (figuur 3.1).

Figuur 3.1 Indeling juridische instrumenten.

| PUBLIEK RECHT  |   |
|--|---|
| Internationale verdragen   |   |
| Europees recht (verordeningen, richtlijnen)  |   |
| Grondwet   |   |
| Formele wetgeving (Kaderwetten, Sectorwetten)  |   |
| Algemene maatregelen van bestuur (amvb's)  |   |
| Ministeriële regelingen  |   |
| Bevoegdheden van decentrale overheden, bijvoorbeeld gebaseerd op de Provinciewet, de Gemeentewet, de Wet op de ruimtelijke ordening, de Planwet verkeer en vervoer (bijv. verordeningen, streekplannen, structuurplannen, bestemmingsplannen, provinciale of regionale verkeers- en vervoersplannen) |   |
| Individuele besluiten (bijv. vergunningen, onthefingen, subsidietoekenningen)  |   |
| Beleidsregels ('pseudo-regelgeving')   |   |
| Gedragscodes   |   |
|  | CIVIEL RECHT  |
|  | Bestuursovereenkomsten, convenanten (ook wel een mengvorm tussen publiek recht en civiel recht), contracten, aanbestedingen, toezeggingen, intentieverklaringen, (mondelinge) afspraken |
|  | Oprichten van en deelnemen in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen  |

Het verkennende onderzoek richt zich op die instrumenten die de decentrale overheden zelf kunnen inzetten. In figuur 3.1 is dit instrumentarium gearceerd weergegeven. Dit betekent dat wetgeving als de Planwet verkeer en vervoer en de Wet personenvervoer niet in het onderzoek wordt opgenomen. Deze wetten hebben wel invloed op en geven bevoegdheden aan de decentrale overheden, maar zijn niet inzetbaar door de decentrale overheden zelf. In de volgende paragraaf zullen wij kort ingaan op de grenzen die van dergelijke regelingen uitgaan ten aanzien van het inzetten van juridische en financiële instrumenten bij decentrale overheden.

## *Grenzen voor toepassing van juridische instrumenten*

Decentrale overheden die instrumenten voor mobiliteitsmanagement willen inzetten moeten rekening houden met een aantal grenzen. Het gebruik van instrumenten om te komen tot verleidende activiteiten om aan mobiliteitsmanagement te doen is dus aan een aantal grenzen verbonden:

- *Hiërarchische grenzen.* Niet iedere overheidslaag kan ieder juridisch instrument toepassen. Zo hebben decentrale overheden geen directe invloed op internationale verdragen, Europees recht, de Grondwet, formele wetgeving, algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen. Dit neemt niet weg dat de kaders voor dit juridisch instrumentarium wel worden bepaald door het instrumentarium dat hoger in de 'hiërarchie' staat. Een provinciale of gemeentelijke verordening mag dan ook niet in strijd komen met een hogere regeling, dat wil zeggen een regeling van rijkswege, de Grondwet of een verdragsbepaling.
- *Territoriale grenzen.* Een provincie of gemeente kan alleen een verordening maken of beleid maken die betrekking heeft op het eigen territorium. Een gemeente heeft dus geen bevoegdheid om een verkeerscirculatieplan vast te stellen voor het gebied van een andere gemeente.
- *Grenzen aan staatssteun.* Een decentrale overheid is eveneens gebonden aan Europese regelgeving. Dit betekent bijvoorbeeld dat ook decentrale overheden geen subsidies mogen verstrekken aan bedrijven als deze een concurrentiebeperkend effect hebben ten opzichte van bedrijven in andere Europese lidstaten. Dit geldt ook voor het opleggen van technische voorschriften. Technische voorschriften kunnen in bepaalde gevallen worden gezien als 'maatregelen van gelijke werking', d.w.z. concurrentiebelemmerende maatregelen. De noodzakelijkheid op dergelijke onderwerpen in Europees verband te regelen is ook één van de redenen waarom bijvoorbeeld het verplicht stellen van een 'dodehoekspiegel' voor vrachtauto's zo moeizaam verloopt.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Minister Netelenbos heeft op 26 maart 2002 toestemming gekregen van Brussel om voor het einde van dat jaar de dodehoekspiegel op alle vrachtwagens wettelijk te verplichten. In Nederland wordt een extra spiegel of camera vanaf 1 januari 2003 verplicht voor alle vrachtwagens met een Nederlands kenteken. De Europese Commissie heeft toegezegd voor juni 2002 een voorstel te presenteren betreffende een nieuwe Europese richtlijn voor een beter zichtveld voor bestaande vrachtwagens. Het voorstel moet nog goedgekeurd worden. Zie verder: [www.fietsersbond.nl](http://www.fietsersbond.nl) en [www.fietsersbond.be](http://www.fietsersbond.be).

- *Grenzen aan overheidsactiviteiten op de markt.* Het NVVP gaat in op de verhouding tussen markt en overheid, waarbij wordt gesteld dat de ontwikkeling 'meer markt, andere overheid' de komende jaren zeker zal doorzetten<sup>12</sup>. In het opzetten en uitvoeren van verleidende activiteiten in het kader van mobiliteitsmanagement zouden overheden ertoe kunnen overgaan allerlei dienstverlenende activiteiten te verrichten op het grensvlak van de publieke en de private sector. Hiermee dreigt het gevaar dat de overheid via kruissubsidiëring de eerlijke concurrentieverhoudingen op de markt verstoort. De mate waarin de publieke sector zich op het private terrein mag begeven, is dan ook begrensd. Met het wetsvoorstel markt en overheid<sup>13</sup> beoogt het kabinet zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheidsorganisaties en ondernemingen te bewerkstelligen. Uitgangspunt is dat overheidsorganisaties slechts bij uitzondering diensten leveren die ook door private partijen kunnen worden geleverd. Deze uitzonderingen gelden daar waar het openbaar belang groter is dan de nadelen van private concurrentie. Dit is bijvoorbeeld in discussie bij regionale adviespunten voor vervoersmanagement waarvan een aantal op het grensvlak van publiek (het uitvoeren van publieke taken) en privaat (bijvoorbeeld het opstellen van vervoersplannen) opereren.

Daarnaast geeft de wet een aantal gedragsregels voor overheden die naast de publieke taak ondernemende activiteiten verrichten dan wel een overheidsbedrijf willen oprichten. De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel markt en overheid is overigens nog niet afgerond. Hoe een en ander daadwerkelijk gaat functioneren is dus ook nog onduidelijk. Het wetsvoorstel betekent dat decentrale overheden heel voorzichtig moeten zijn om diensten aan te bieden op het gebied van mobiliteitsmanagement. In de praktijk zullen overheden weinig tot geen mogelijkheden hebben activiteiten te verrichten die ook door de markt kunnen worden verricht.

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2000/01, 27 455, nr. 3.

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 2001/02, 28 050, nr. 3.



## 4. HET INSTRUMENTARIUM VOOR MOBILITEITSMANAGEMENT

### 4.1 INLEIDING

In totaal hebben wij ruim 35 instrumenten geïnventariseerd waarover decentrale overheden kunnen beschikken bij het vormgeven van mobiliteitsmanagement. Voor de presentatie van deze instrumenten hanteren wij de volgende indeling:

- Instrumenten verbonden met beleids- en planvorming.
- Verordeningen en besluiten (algemeen geldend).
- Individuele beschikkingen (gericht op specifieke personen, bedrijven en dergelijke).
- Financiële instrumenten.
- Overige instrumenten.

Dit hoofdstuk brengt op verschillende manieren samenhang aan in het instrumentarium voor mobiliteitsmanagement. Het instrumentarium wordt vanuit verschillende invalshoeken benaderd. In de eerste plaats geven wij aan welke instrumenten in aanmerking komen om te worden ingezet bij een specifiek beleidsprobleem op het gebied van mobiliteit. Wij onderscheiden hierbij drie invalshoeken: de binnenstad, een bestaand bedrijfsterrein en een nieuw bedrijfsterrein. In de tweede plaats geven wij aan welke decentrale overheid (provincie, kaderwetgebied, gemeente) kan beschikken over welk instrument. In de derde plaats koppelen wij de instrumenten aan andere beleidsterreinen. Immers, mobiliteitsmanagement benadert het mobiliteitsbeleid in samenhang met andere beleidsterreinen. Veel instrumenten waar mobiliteitsmanagement gebruik van kan maken hebben hun thuisbasis bij andere beleidsterreinen. In de vierde plaats gaan wij in op de beleidsfase waarin de mobiliteitsproblematiek zich bevindt. In de fase van beleidsvoorbereiding zijn immers andere instrumenten beschikbaar dan bij de beleidsuitvoering. In de vijfde plaats koppelen wij de in hoofdstuk 2 genoemde aandachtsvelden van mobiliteitsmanagement aan de instrumenten.

## 4.2 INSTRUMENTARIUM VAN MOBILITEITSMANAGEMENT NAAR BELEIDS-PROBLEEM

Om het instrumentarium voor mobiliteitsmanagement te concretiseren, hebben wij in deze paragraaf bij wijze van voorbeeld drie soorten specifieke - territoriaal bepaalde - beleidsproblemen uitgewerkt voor de toepassing van het instrumentarium voor mobiliteitsmanagement. Het gaat hierbij om:

- mobiliteitsmanagement in de binnenstad
- mobiliteitsmanagement op een bestaand bedrijventerrein
- mobiliteitsmanagement op een nieuw bedrijventerrein.

Figuur 4.1 Instrumentarium mobiliteitsmanagement naar beleidsprobleem.

| BELEIDSPROBLEEM  | (CATEGORIE) INSTRUMENTARIUM  |
|--|--|
| BINNENSTAD<br>Combinatie wonen, werken, recreëren                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkeers- en vervoersplan</li> <li>• Structuurplan</li> <li>• Financiële instrumenten</li> <li>• Convenant</li> <li>• Bestemmingsplan</li> <li>• Bouwverordening</li> <li>• Bouwvergunning</li> </ul> |
| Parkeren   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkeers- en vervoersplan</li> <li>• Structuurplan</li> <li>• Financiële instrumenten</li> </ul>  |
| Bereikbaarheid in spijstijden, maar ook daarbuiten (fiets, auto) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkeers- en vervoersplan</li> <li>• Structuurplan</li> <li>• Financiële instrumenten</li> <li>• Verkeersbesluit</li> </ul>   |
| Bedrijven op verkeerde locatie                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenant</li> <li>• Bestemmingsplan</li> <li>• Bouwverordening</li> <li>• Bouwvergunning</li> </ul>  |
| Stedelijke distributie   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkeers- en vervoersplan</li> <li>• Convenant</li> </ul>   |

| BELEIDSPROBLEEM  | (CATEGORIE) INSTRUMENTARIUM   |
|--|---|
| BESTAAND BEDRIJVENTERREIN<br>Revitalisering                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkeers- en vervoersplan</li> <li>• Milieubeleidsplannen</li> <li>• Streekplan</li> <li>• Structuurplan</li> <li>• Bestemmingsplan</li> <li>• Financiële instrumenten</li> <li>• Convenant</li> </ul> |
| Bereikbaarheid met name in spijstijden (fiets, OV, (vracht)auto) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkeers- en vervoersplan</li> <li>• Financiële instrumenten</li> <li>• Convenant</li> </ul>   |
| Bedrijven op verkeerde locatie                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Structuurplan</li> <li>• Bestemmingsplan</li> <li>• Bouwverordening</li> <li>• Bouwvergunning</li> <li>• Financiële instrumenten</li> <li>• Convenant</li> </ul>                                       |
| Parkeren   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkeers- en vervoersplan</li> <li>• Financiële instrumenten</li> <li>• Convenant</li> </ul>   |
| NIEUW BEDRIJVENTERREIN<br>Projectontwikkeling                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenant</li> <li>• Streekplan</li> <li>• Structuurplan</li> <li>• Bestemmingsplan</li> <li>• Bouwverordening</li> <li>• Bouwvergunning</li> </ul>  |
| Bereikbaarheid per OV en fiets met name in de eerste jaren       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkeers- en vervoersplan</li> <li>• Financiële instrumenten</li> <li>• Convenant</li> </ul>   |
| (Wild) parkeren  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkeers- en vervoersplan</li> <li>• Financiële instrumenten</li> <li>• Convenant</li> </ul>   |

De uitwerking laat zien dat bepaalde instrumenten voor sommige typen beleidsproblemen bijzonder geschikt zijn, terwijl diezelfde instrumenten voor een ander probleem minder geschikt zijn. Dit komt enerzijds omdat de oorzaken van mobiliteitsproblemen per (geografisch) gebied kunnen verschillen, anderzijds omdat de actoren met wie een overheid per gebied te maken heeft verschillen. Zo zijn mobiliteitsproblemen in de binnenstad van een andere orde dan die op een bedrijventerrein. Mobiliteitsproblemen in de binnenstad hebben een meer structureel karakter (lokale verkeerscirculatie en effecten op kwaliteit van de woon- en leefomgeving), terwijl de problemen op bedrijventerreinen zich meer voordoen in piekperioden. In de binnenstad heeft de overheid te maken met een veelheid aan actoren (middenstanders, binnenstadbewoners, voetgangers, fietsers), terwijl op een bedrijventerrein de actoren veelal individuele bedrijven zijn. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat in het parkeerbeleid in binnensteden andere accenten (en hiermee ook andere doelstellingen) centraal staan dan in het parkeerbeleid op bedrijventerreinen.

## *Mobiliteitsmanagement in de binnenstad*

Binnensteden hebben doorgaans een specifieke mobiliteitsproblematiek. Zo is het voor bewoners en bezoekers lastig om de auto te parkeren. De fietsbereikbaarheid laat te wensen over vanwege bijvoorbeeld het ontbreken van vrije fietspaden en fietsenstallingen. Vaak zijn bedrijven van oudsher daar gevestigd, hetgeen niet altijd past bij de mobiliteit die zij thans genereren. Bedrijven en winkels zijn niet altijd meer goed te bevoorraden. Mobiliteitsmanagement kan er met gebruik van de geïnventariseerde instrumenten toe bijdragen deze problemen op te lossen. Een integrale aanpak dient centraal te staan, waarbij er (naast verkeer en vervoer) aandacht is voor onder meer ruimtelijke ordening en economie. Een eerste stap hier toe betreft het vastleggen van de gewenste ontwikkelingen en ambities in het verkeers- en vervoersplan. Daarnaast kan mobiliteitsmanagement een plaats krijgen in een structuur- of bestemmingsplan.

Onder meer ten aanzien van de (groeierende) parkeerproblematiek in binnensteden kan van de instrumenten van mobiliteitsmanagement een (sterk) stimulerende werking uitgaan. Dit kan verder worden versterkt door de beschikbare instrumenten in nauwe samenhang te bezien en goed op elkaar af te stemmen. Zo kunnen gemeenten in de tariefstelling van het parkeren in de binnenstad, in aanvulling op de gemeentelijke parkeerheffing, convenanten sluiten met private parkeerexploitanten. Hierin kan onder meer worden overeengekomen dat de exploitant een gedeelte van de parkeeropbrengsten afdraagt aan de gemeente, die de beschikbare gelden vervolgens kan aanwenden om aanverwante projecten te stimuleren.

Naast het planvormingskader waarbinnen mobiliteitsmanagement in binnensteden vorm kan krijgen, draagt het bestemmingsplan eveneens bij aan de bescherming van de leefbaarheid van een gebied. Dit wordt in het bestemmingsplan vertaald in ruimtelijk relevante aspecten. Zo kunnen bestemmingsplannen de basis bieden voor het vaststellen van (algemeen verbindende) voorschriften ten aanzien van het aantal parkeergarages, parkeerplaatsen alsmede fietsenstallingen.

Nauw gerelateerd aan het bestemmingsplan spelen ook procedures een rol die gekoppeld zijn aan de verstrekking van benodigde vergunningen, teneinde de bereikbaarheid van binnensteden te stimuleren. Het bestemmingsplan vormt immers een belangrijk toetsingskader voor uitvoeringsbesluiten, met name bouwvergunningen. Via de (bouwverordening en) bouwvergunning kunnen eisen worden gesteld aan bijvoorbeeld de bouw van parkeergarages. De voorschriften die in de bouwvergunning zijn opgenomen kunnen worden gehandhaafd door het instrument bestuursdwang of dwangsom.

Bij het versterken van de bereikbaarheid van de binnenstad kunnen gemeenten eveneens (samenwerkings)overeenkomsten of convenanten afsluiten met marktpartijen. Zo heeft de gemeente Den Haag een intentieovereenkomst afgesloten met grootwinkelbedrijven die, in het kader van de realisatie van een nieuw Haags centrum, bereid zijn gevonden om in de binnenstad te investeren en deze te verbeteren en te vernieuwen. In dergelijke overeenkomsten kunnen ook allerlei afspraken in pakketvorm worden gemaakt om bezoekers te verleiden op een andere wijze naar de binnenstad te gaan. Denk hierbij aan een combinatie van stimulerende maatregelen voor het openbaar vervoer (financieren van directe busverbinding van parkeerlocatie aan de rand van een stad naar de binnenstad) of repressieve maatregelen (minder parkeerplaatsen, verplichten fietsenstallingen te realiseren, verplichten vervoersplannen op te stellen).

### *Mobiliteitsmanagement op een bestaand bedrijventerrein*

De mobiliteitsproblematiek op bestaande bedrijfsterrainen is van een heel andere orde dan in de binnenstad. Door onder meer de toenemende drukte op de wegen, een tekort aan parkeerplekken en een gebrekkige kwaliteit van het openbaar vervoer worden steeds meer bedrijven geconfronteerd met serieuze mobiliteitsgerelateerde problemen. Individuele bedrijven kunnen deze problemen vaak niet (efficiënt) oplossen. Op bedrijventerreinen ontbreekt het nog vaak aan een goede samenwerking tussen de bedrijven onderling en met de overheid.

Mobiliteitsmanagement kan er met gebruik van de geïnventariseerde instrumenten toe bijdragen deze problemen op te lossen. Het verkeers- en vervoersplan kan hiervoor het beleidsmatig kader vormen. Instrumenten verbonden met de ruimtelijke ordening zoals bestemmingsplan, bouwverordening en bouwvergunning zijn reeds vigerend en het vergt veelal een langdurige procedure om ze aan te passen. Er staan overheden met name financiële instrumenten, convenanten en overeenkomsten ter beschikking.

Mobiliteitsmanagement kan bijvoorbeeld worden ingezet om bedrijven ertoe te verleiden medeverantwoordelijk voor de bereikbaarheid te zijn, waarbij er eveneens ruim aandacht wordt besteed aan het beheersaspect. Een innovatieve manier van samenwerken tussen publieke en private partijen is dat gemeenten bedrijven er door middel van convenanten toe verleiden om in gezamenlijkheid te komen tot een centrale beheersorganisatie voor het bedrijventerrein (die eventueel ook op andere gebieden diensten aan individuele bedrijven kan aanbieden). Deze zogenaamde parkmanagementorganisatie<sup>14</sup> treedt onder meer op als vertegenwoordiger van het terrein en behartigt collectieve en individuele belangen. In nauwe samenwerking met deze organisatie(s) kan de gemeente de kwaliteit van de openbare ruimte bewaken en verbeteren en in overleg treden ten aanzien van infrastructuur of OV-lijnen. Zo kunnen onder meer contracten worden afgesloten omtrent het organiseren van collectief vervoer, centraal parkeerbeheer, fietsvoorzieningen, een zakelijk deelautosysteem, carpooling, etc. In convenanten zouden gemeenten bedrijven er ook toe kunnen verleiden de werktijden met elkaar af te stemmen zodat de spijtijden worden opgerekt en de congestie vermindert.

Ten aanzien van het parkeeraspect en vanuit het economische belang van een gemeente bij de aanwezigheid van het bedrijventerrein, kan de gemeente bedrijven de mogelijkheden bieden om hun parkeercapaciteit te vergroten. Hiertoe heeft zij enkele financiële instrumenten tot haar beschikking. Een van deze mogelijkheden betreft betaald parkeren, tegen een door de gemeente vastgesteld tarief, waardoor de gemeente kan sturen op het gebruik. Tevens kan aan de bedrijven de mogelijkheid worden geboden om op het eigen terrein naar eigen inzicht de parkeergelegenheid uit te breiden, maar boven de minimumnorm aan de gemeente een bijdrage te betalen in de kosten voor de ontsluiting. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de afweging over de mate van autogebruik door werknemers bij de bedrijven wordt gelegd. Daarnaast kunnen gemeenten een soepelere parkeernorm op bedrijventerreinen (bij bedrijven) hanteren indien de betrokken bedrijven beschikken over bijvoorbeeld een vervoersplan en/of participeren in andere initiatieven van vervoersmanagement.

<sup>14</sup> Met parkmanagement wordt bedoeld het maken van afspraken tussen de belanghebbende partijen op het bedrijventerrein over de inrichting en het beheer van het terrein. Het doel is het verkrijgen en op lange termijn vasthouden van een gewenst kwaliteitsniveau. Zie verder: [www.ecn.nl](http://www.ecn.nl) of [www.dhv.nl](http://www.dhv.nl).

## *Mobiliteitsmanagement op een nieuw bedrijventerrein*

Een belangrijk probleem bij nieuwe bedrijfsterrainen is dat de ontsluiting met het openbaar vervoer pas goed op gang komt als er meerdere bedrijven zijn gevestigd. Veel forenzen hebben dan al gekozen voor de auto als vervoermiddel en zijn dan moeilijk overreedbaar om met het openbaar vervoer te gaan. Zeker bij in ontwikkeling zijnde bedrijfsterrainen vormen de vele mogelijkheden van vrij parkeren een belemmering voor het effectief verbeteren van de bereikbaarheid.

Mobiliteitsmanagement kan er met gebruik van de geïnventariseerde instrumenten toe bijdragen deze problemen op te lossen. Van groot belang is dat op een nieuw bedrijfsterrein de vestiging van bedrijven nog kan worden gestuurd. Bij het bepalen van een geschikte vestigingsplaats is het van belang te kijken naar de infrastructuur en de bereikbaarheid van het bedrijventerrein, in relatie tot het soort bedrijvigheid op het toekomstige terrein. Randvoorwaarden die hieruit voortkomen en die mede de locaties bepalen waar bedrijven (in de toekomst) gehuisvest kunnen worden, zouden moeten worden ingebed in de verschillende planvormingsinstrumenten die decentrale overheden ter beschikking staan (verkeers- en vervoersplan, streekplan, structuurplan, bestemmingsplan). Hierdoor hebben decentrale overheden voor de toepassing van mobiliteitsmanagement ook de beschikking over instrumenten zoals bestemmingsplannen, bouwverordeningen en -vergunningen. Ook bij nieuw aan te leggen bedrijventerrainen kan parkmanagement worden gevoerd. Verder zijn zaken als het sluiten van een convenant op het gebied van mobiliteitsmanagement, vaak gemakkelijker te realiseren op het moment dat een bedrijf zich wil vestigen dan wanneer het bedrijf er eenmaal is gevestigd.

Bij de aanleg van nieuwe bedrijventerrainen is er een bijzondere positie weggelegd voor de provincie. Conform de herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening<sup>15</sup> beschikt de provincie over de bevoegdheid om aanpassingen door te voeren in de bestemmingsplannen die door de gemeenten ter toetsing worden voorgelegd. Daarnaast heeft met name de provincie een rol bij het voorkomen dat gemeenten elkaar met hun locatie- en vestigingsbeleid beconcurreren, waarmee afbreuk wordt gedaan aan de doelen van mobiliteitsmanagement.

Door middel van convenanten en/of overeenkomsten is het mogelijk de te vestigen bedrijven ertoe te verleiden aan mobiliteitsmanagement te gaan doen door combinaties van stimulerende (bijvoorbeeld een spitsbusverbinding laten rijden) en repressieve maatregelen (bijvoorbeeld verplichten een vervoersplan te maken). Ook in de contracten met projectontwikkelaars zijn aspecten op te nemen waarmee bedrijven ertoe worden verleid bij te dragen aan een goede bereikbaarheid.

<sup>15</sup> Kamerstukken II, 2001/02, 27 029, nr. 2.

Wanneer projectontwikkelaars en overheden gezamenlijk risicodragend zijn in deze is er sprake van een publiek-private samenwerking (PPS)<sup>16</sup>.

## 4.3 INSTRUMENTARIUM VAN MOBILITEITSMANAGEMENT NAAR OVERHEIDSLAAG

Figuur 4.2 geeft een overzicht van de geïnventariseerde instrumenten en laat zien welke overheidslaag over dat instrument beschikt. Uit figuur 4.2 blijkt dat gemeenten relatief over de meeste instrumenten op het gebied van mobiliteitsmanagement beschikken. Met name op het gebied van belastingen zijn de gemeenten koploper. Provincies beschikken ook over een heel scala aan instrumenten. Verder blijkt dat kaderwetgebieden weliswaar over een flink aantal beleids- en planvormende en overige instrumenten beschikken, maar geen verordenende en beschikkende bevoegdheden hebben.

Een aantal instrumenten van de drie overheidslagen heeft een onderlinge afhankelijkheid. Zo dienen de verkeers- en vervoersplannen van de diverse overheden redelijkerwijze in overeenstemming met elkaar te zijn. Dit geldt ook voor de milieubeleidsplannen. Ook het streekplan, regionaal structuurplan en bestemmingsplan dienen niet in tegenspraak met elkaar te zijn. De andere instrumenten zijn door de verschillende overheden redelijk autonoom te gebruiken.

---

<sup>16</sup> PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Er zijn twee vormen te onderscheiden: PPS gericht op gezamenlijke planvorming en ontwikkelingen en PPS gericht op uitvoering. Het doel van PPS is het realiseren van meerwaarde en efficiëntiewinst. Zie verder ook: [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl) en <http://212.206.208.170/PPS/>.

Figuur 4.2 Indeling instrumentarium naar decentrale overheidslaag.

| CATEGORIE                         | INSTRUMENT   | OVERHEIDSLAAG DIE OVER HET INSTRUMENT BESCHIKT |                 |      |
|-----------------------------------|--|--|-----------------|------|
|                                   |  | Prov.  | Kaderwet-gebied | Gem. |
| <i>Beleids- en planvorming</i>    | Provinciaal verkeers- en vervoersplan              | ●  |                 |      |
|                                   | Regionaal verkeers- en vervoersplan                |  | ●               |      |
|                                   | Gemeentelijk verkeers- en vervoersplan             |  |                 | ●    |
|                                   | Provinciaal milieubeleidsplan                      | ●  |                 |      |
|                                   | Regionaal milieubeleidsplan                        |  | ●               |      |
|                                   | Gemeentelijk milieubeleidsplan                     |  |                 | ●    |
|                                   | Provinciaal streekplan                             | ●  |                 |      |
|                                   | Regionaal structuurplan                            |  | ●               |      |
|                                   | Gemeentelijk structuurplan                         |  |                 | ●    |
|                                   | Bestemmingsplan                                    |  |                 | ●    |
|                                   | Meerjarenafspraken                                 |  |                 | ●    |
| <i>Verordeningen en besluiten</i> | Autonome verordeningbevoegdheid                    |  |                 | ●    |
|                                   | Algemene Plaatselijke Verordening                  |  |                 | ●    |
|                                   | Provinciale milieuverordening                      | ●  |                 |      |
|                                   | Wegenverordening                                   | ●  |                 | ●    |
|                                   | Bouwverordening                                    |  |                 | ●    |
|                                   | Provinciaal verkeersbesluit                        | ●  |                 |      |
|                                   | Gemeentelijk verkeersbesluit                       |  |                 | ●    |
| <i>Individuele beschikkingen</i>  | Vergunning op basis van Wet milieubeheer           | ●  |                 | ●    |
|                                   | Bouwvergunning                                     |  |                 | ●    |
|                                   | Vergunning op basis van Wet geluidhinder           |  |                 | ●    |
|                                   | Ontheffing op basis van de Wegenverkeerswet        | ●  |                 | ●    |
| <i>Financiële instrumenten</i>    | Provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting | ●  |                 |      |
|                                   | Parkeerbelasting                                   |  |                 | ●    |
|                                   | Baatbelasting                                      |  |                 | ●    |
|                                   | Forenzenbelasting                                  |  |                 | ●    |
|                                   | Toeristenbelasting ofwel verblijfsheffing          |  |                 | ●    |
|                                   | Subsidies  | ●  | ●               | ●    |

| CATEGORIE                   | INSTRUMENT                           | OVERHEIDSLAAG DIE OVER HET INSTRUMENT BESCHIKT |                     |      |
|-----------------------------|--------------------------------------|--|---------------------|------|
|                             |                                      | Prov.  | Kaderwet-<br>gebied | Gem. |
| <i>Overige instrumenten</i> | Overeenkomsten                       | ●  | ●                   | ●    |
|                             | Convenanten                          | ●  | ●                   | ●    |
|                             | Bestuursovereenkomsten of -akkoorden | ●  | ●                   | ●    |
|                             | Wet voorkeursrecht gemeenten         |  |                     | ●    |
|                             | Concessieverlening                   | ●  | ●                   | ●    |
|                             | Organisatorische maatregelen         | ●  | ●                   | ●    |
|                             | Beleidsregels                        | ●  | ●                   | ●    |
|                             | Gedragscodes                         | ●  | ●                   | ●    |
|                             | Bestuurlijke handhaving              | ●  | ●                   | ●    |
|                             | Bestuursdwang                        | ●  | ●                   | ●    |
|                             | Dwangsom                             | ●  | ●                   | ●    |

## 4.4 INSTRUMENTARIUM VAN MOBILITEITSMANAGEMENT NAAR BELEIDSTERREIN

Mobiliteitsmanagement moet vaak gebruikmaken van instrumenten die hun thuisbasis hebben op beleidsterreinen als ruimtelijke ordening, economie, milieu en financiën. In figuur 4.3 staan de instrumenten voor mobiliteitsmanagement ingedeeld naar eerstverantwoordelijk beleidsterrein. Hieruit blijkt dat naast verkeer en vervoer met name milieu en ruimtelijke ordening voor mobiliteitsmanagement relevante beleidsterreinen zijn. Niet alleen tussen de overheidslagen, maar ook binnen de beleidsterreinen zijn instrumenten afhankelijk van elkaar. Zo dienen bouwvergunningen en bouwverordeningen te passen binnen het bestemmingsplan dat weer moet passen binnen het gemeentelijk structuurplan.

Figuur 4.3 Instrumenten ingedeeld naar eerstverantwoordelijk beleidsterrein.

| CATEGORIE                         | INSTRUMENT   | BELEIDSTERREIN     |          |                      |        |           |
|-----------------------------------|--|--------------------|----------|----------------------|--------|-----------|
|                                   |  | Verkeer en vervoer | Economie | Ruimtelijke ordening | Milieu | Financiën |
| <i>Beleids- en planvorming</i>    | Provinciaal verkeers- en vervoersplan              | ●                  |          |                      |        |           |
|                                   | Regionaal verkeers- en vervoersplan                | ●                  |          |                      |        |           |
|                                   | Gemeentelijk verkeers- en vervoersplan             | ●                  |          |                      |        |           |
|                                   | Provinciaal milieubeleidsplan                      |                    |          |                      | ●      |           |
|                                   | Regionaal milieubeleidsplan                        |                    |          |                      | ●      |           |
|                                   | Gemeentelijk milieubeleidsplan                     |                    |          |                      | ●      |           |
|                                   | Provinciaal streekplan                             |                    |          | ●                    |        |           |
|                                   | Regionaal structuurplan                            |                    |          | ●                    |        |           |
|                                   | Gemeentelijk structuurplan                         |                    |          | ●                    |        |           |
|                                   | Bestemmingsplan                                    |                    |          | ●                    |        |           |
|                                   | Meerjarenafspraken                                 | ●                  |          |                      |        |           |
| <i>Verordeningen en besluiten</i> | Autonome verordeningenbevoegdheid                  | ●                  | ●        | ●                    | ●      |           |
|                                   | Algemene Plaatselijke Verordening                  | ●                  | ●        | ●                    | ●      |           |
|                                   | Provinciale milieuverordening                      |                    |          |                      | ●      |           |
|                                   | Wegenverordening                                   | ●                  |          |                      |        |           |
|                                   | Bouwverordening                                    |                    |          | ●                    |        |           |
|                                   | Provinciaal verkeersbesluit                        | ●                  |          |                      |        |           |
|                                   | Gemeentelijk verkeersbesluit                       | ●                  |          |                      |        |           |
| <i>Individuele beschikkingen</i>  | Vergunning op basis van Wet milieubeheer           |                    |          |                      | ●      |           |
|                                   | Bouwvergunning                                     |                    |          | ●                    |        |           |
|                                   | Vergunning op basis van Wet geluidhinder           |                    |          |                      | ●      |           |
|                                   | Ontheffing op basis van de Wegenverkeerswet        | ●                  |          |                      |        |           |
| <i>Financiële instrumenten</i>    | Provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting |                    |          |                      |        | ●         |
|                                   | Parkeerbelasting                                   |                    |          |                      |        | ●         |
|                                   | Baatbelasting                                      |                    |          |                      |        | ●         |
|                                   | Forenzenbelasting                                  |                    |          |                      |        | ●         |
|                                   | Toeristenbelasting ofwel verblijfsheffing          |                    |          |                      |        | ●         |
|                                   | Subsidies  |                    |          |                      |        | ●         |

# Berenschot

| CATEGORIE                       | INSTRUMENT                           | BELEIDSTERREIN           |               |                              |        |                |
|---------------------------------|--------------------------------------|--------------------------|---------------|------------------------------|--------|----------------|
|                                 |                                      | Verkeer<br>en<br>vervoer | Econo-<br>mie | Ruimte-<br>lijke<br>ordering | Milieu | Finan-<br>ciën |
| <i>Overige<br/>instrumenten</i> | Overeenkomsten                       | •                        | •             | •                            | •      | •              |
|                                 | Convenanten                          | •                        | •             | •                            | •      | •              |
|                                 | Bestuursovereenkomsten of -akkoorden | •                        | •             | •                            | •      | •              |
|                                 | Wet voorkeursrecht gemeenten         |                          |               | •                            |        |                |
|                                 | Concessieverlening                   | •                        |               |                              |        |                |
|                                 | Organisatorische maatregelen         | •                        | •             | •                            | •      | •              |
|                                 | Beleidsregels                        | •                        | •             | •                            | •      | •              |
|                                 | Gedragscodes                         | •                        | •             | •                            | •      | •              |
|                                 | Bestuurlijke handhaving              |                          |               | •                            | •      |                |
|                                 | Bestuursdwang                        |                          |               | •                            | •      |                |
|                                 | Dwangsom                             |                          |               | •                            | •      |                |

Het goed uitvoeren van mobiliteitsmanagement stelt eisen aan de wijze waarop overheden omgaan met het 'tussen de oren krijgen' van het betrekken van mobiliteit bij de inzet van beleidsinstrumenten binnen een organisatie. Een beleidsmedewerker Verkeer en Vervoer moet dan ook alert zijn op mogelijkheden voor de inzet van instrumenten van mobiliteitsmanagement. Zo is het goed als hij of zij betrokken is bij de formulering van bestemmingsplannen, het milieubeleidsplan, het opstellen van bouwvergunningen of het vestigingsbeleid, omdat daarbij aspecten van mobiliteitsmanagement aan de orde kunnen zijn. Maar ook minder voor de hand liggende beleidsterreinen, zoals onderwijs en volksgezondheid, hebben invloed op mobiliteit. Denk bijvoorbeeld aan schooltijden, aanvangstijden van colleges of bezoeken van ziekenhuizen, die een grote invloed kunnen hebben op de omvang van spitsverkeer en de benodigde openbaarvervoercapaciteit. Ook zal de beleidsmedewerker die actief is op het gebied van mobiliteitsmanagement andere medewerkers van de afdelingen Verkeer en Vervoer moeten betrekken bij mobiliteitsmanagement (bijvoorbeeld bij het aanbesteden van openbaar vervoer). Het realiseren van mobiliteitsmanagement binnen een decentrale overheid vergt dan ook een integrale aanpak van de betrokken medewerker.

Naast overleg met andere overheden, zoals met buurgemeenten of provincies, is het noodzakelijk om beleidsproblemen en maatregelen goed op elkaar af te stemmen. Voor provincies en kaderwetgebieden geldt dat zij een speciale rol hebben bij het realiseren van mobiliteitsmanagement wanneer dat door individuele gemeenten niet kan worden bereikt. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat zich conflicterende beleidsdoelstellingen kunnen voordoen als een gemeente nieuwe bedrijven weinig parkeermogelijkheden of verblijfsheffingen biedt en tegelijkertijd wil dat zich in de gemeente veel nieuwe bedrijven vestigen. Als een buurgemeente een minder 'actief' mobiliteitsbeleid voert, zou het bedrijf wellicht voor die andere gemeente kiezen. Hier is dan ook met name een rol weggelegd voor kaderwetgebied of provincie. Zij kunnen in hun provinciaal of regionaal verkeers- en vervoersplan bepalingen opnemen die aan dat bezwaar tegemoetkomen en het voor individuele gemeenten voordelig maken om het mobiliteitsbeleid volledig te implementeren.

## 4.5 INSTRUMENTARIUM VAN MOBILITEITSMANAGEMENT IN HET BELEIDSPROCES

De totstandkoming van beleid kan worden beschreven als een reeks van min of meer opeenvolgende fasen. De fasen worden steeds opnieuw doorlopen. De beleidscyclus is doorgaans opgebouwd uit de volgende fasen<sup>17</sup>:

- Fase 1. *Agendavorming*: het proces waardoor maatschappelijke problemen de aandacht van het publiek en/of beleidsmakers krijgen.
- Fase 2. *Beleidsvoorbereiding*: het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op het te voeren beleid.
- Fase 3. *Beleidsbepaling*: de besluitvorming over de inhoud van beleid.
- Fase 4. *Beleidsuitvoering*: het omzetten van beleidvoornemens in concrete acties.
- Fase 5. *Beleidsvaluatie*: het beoordelen van de totstandkoming, de inhoud en de resultaten van beleid.
- Fase 6. *Terugkoppeling en heroverweging*: het verwerken van de resultaten van beleidsevaluaties en andere informatie, gericht op de eventuele voortzetting, bijstelling of beëindiging van een gevoerd beleid.

In figuur 4.4 koppelen wij de voor mobiliteitsmanagement relevante instrumenten aan de fasen van het beleidsproces: welke instrumenten kan een decentrale overheid in welke procesfase het beste hanteren? Zo is er ook sprake van een zekere volgtijdelijkheid van instrumenten. Overigens kunnen dezelfde instrumenten in verschillende fasen nuttig zijn. In de beleidsvoorbereiding staan de instrumenten die de beleidsplannen vormen centraal.

<sup>17</sup> M.A.P. Bovens, P. 't Hart, M.J.W. van Twist, & U. Rosenthal, *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2001.

Het is van groot belang dat in de verkeers-, vervoers- en milieubeleidsplannen aandacht wordt geschonken aan mobiliteitsmanagement. Vervolgens zijn bij de beleidsbepaling, naast de beleidsinstrumenten, meer concretiserende instrumenten uit met name de ruimtelijke ordeningshoek (zoals het streekplan en het structuurplan) aan de orde. Wij hebben eerder geconstateerd dat het meeliften met instrumenten van de ruimtelijke ordening van groot belang is voor mobiliteitsmanagement. Daarom dient binnen het kaderstellende RO-instrumentarium aandacht te worden besteed aan mobiliteitsmanagement. Ook is het reeds mogelijk in deze fase een bestuursovereenkomst te sluiten tussen verschillende overheden, waarin de hoofdlijnen van beleid met elkaar wordt bepaald. Al deze instrumenten vormen een belangrijk kader voor de verdere beleidsuitvoering. Bij de beleidsuitvoering staan de verordeningen, beschikkingen en financiële instrumenten centraal. Op basis hiervan wordt de uitvoering van het beleid concreet vormgegeven waarbij mobiliteitsmanagement een plaats kan krijgen.

Figuur 4.4 Indeling instrumenten naar beleidsfase.

| FASE                    | (CATEGORIE) INSTRUMENTARIUM   |
|-------------------------|---|
| 1. Agendavorming        | N.v.t.  |
| 2. Beleidsvoorbereiding | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkeers- en vervoersplannen</li> <li>• Milieubeleidsplannen</li> </ul>  |
| 3. Beleidsbepaling      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkeers- en vervoersplannen</li> <li>• Milieubeleidsplannen</li> <li>• Streekplan</li> <li>• Structuurplannen</li> <li>• Bestemmingsplannen</li> <li>• Bestuursovereenkomsten of -akkoorden</li> </ul>  |
| 4. Beleidsuitvoering    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestuursovereenkomsten of -akkoorden</li> <li>• Overeenkomsten</li> <li>• Convenanten</li> <li>• Verordeningen en besluiten</li> <li>• Individuele beschikkingen</li> <li>• Financiële instrumenten</li> <li>• Organisatorische maatregelen</li> <li>• Concessieverlening</li> </ul> |

| FASE                               | (CATEGORIE) INSTRUMENTARIUM   |
|------------------------------------|---|
| 5. Beleidsevaluatie                | N.v.t.  |
| 6. Terugkoppeling en heroverweging | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verordeningen en besluiten</li> <li>• Beleidsregels</li> <li>• Gedragscodes</li> <li>• Bestuurlijke handhaving</li> <li>• Bestuursdwang</li> <li>• Dwangsom</li> </ul> |

Fase 1 (agendavorming) en fase 5 (beleidsevaluatie) van de beleidscyclus kunnen met name worden gekarakteriseerd als processtappen waarbij niet expliciet gebruikgemaakt wordt van de instrumenten. Deze instrumenten vormen wel het kader (de context) waarbinnen deze fasen worden doorlopen. Met name bij de evaluatie van de totstandkoming, de inhoud en de resultaten van beleid vormt het (juridisch) instrument het toetsingskader waarbinnen uitspraken worden gedaan omtrent het doorlopen proces, de eindproducten en de behaalde resultaten.

## 4.6 INSTRUMENTARIUM VAN MOBILITEITSMANAGEMENT NAAR AANDACHTS- GEBIED

In figuur 4.5 staat aangegeven welke instrumenten kunnen worden ingezet op welke aandachtsgebieden van mobiliteitsmanagement, zoals onderscheiden in hoofdstuk 2. Uit de figuur blijkt dat met name de instrumenten die tot de categorie beleids- en planvorming behoren zich over alle aandachtsvelden van mobiliteitsmanagement uitstrekken. Omdat deze instrumenten vaak het kader vormen waarbinnen andere instrumenten een plaats hebben, is het belangrijk dat binnen deze instrumenten mobiliteitsmanagement een plaats krijgt. Met andere woorden, als mobiliteitsmanagement niet of onvoldoende aan de orde komt in deze kaderstellende instrumenten, wordt het lastig mobiliteitsmanagement op basis van de andere instrumenten vorm te geven. Ook overeenkomsten, convenanten, bestuursovereenkomsten en beleidsregels zijn instrumenten waarbinnen alle aandachtsvelden van mobiliteitsmanagement een plaats kunnen krijgen. Interessant zijn ook de meer specifieke instrumenten per aandachtsveld. Zo is concessieverlening een belangrijk instrument om mobiliteitsmanagement in het kader van het openbaar vervoer een plaats te geven. Voor vervoersmanagement vormen de bouwverordening en vergunningen op basis van de Wet milieubeheer de belangrijkste specifieke instrumenten. Voor de aandachtsvelden parkeerbeleid en milieu en leefomgeving zijn relatief veel instrumenten van toepassing. Voor het aandachtsveld 'fiets' zijn relatief de minste instrumenten van toepassing. Met name de verkeersbesluiten en vergunningen op basis van de Wet milieubeheer zijn hier relevant.

Figuur 4.5 Indeling instrumentarium naar aandachtsgebied van mobiliteitsmanagement.

| CATEGORIE                         | INSTRUMENTARIUM  | Fiets | Openbaar vervoer | Autodate bij korte verplaatsingen | Ketennobiliteit (inclusief reisinformatie) | Parkeerbeleid | Regionaal goederenvervoer en stedelijke distributie | Vervoersmanagement | Locatiebeleid en bedrijventerreinen | Ruimtelijke Ordening | Milieu en leefomgeving |
|-----------------------------------|--|-------|------------------|-----------------------------------|--|---------------|---|--------------------|-------------------------------------|----------------------|------------------------|
| <i>Beleids- en planvorming</i>    | Provinciaal, regionaal of gemeentelijk verkeers- en vervoersplan | ●     | ●                | ●                                 | ●  | ●             | ●   | ●                  | ●                                   | ●                    | ●                      |
|                                   | Provinciaal, regionaal of gemeentelijk milieubeleidsplan         | ●     | ●                | ●                                 | ●  | ●             | ●   | ●                  | ●                                   | ●                    | ●                      |
|                                   | Provinciaal streekplan   |       |                  |                                   | ●  | ●             | ●   |                    | ●                                   |                      |                        |
|                                   | Regionaal structuurplan  |       | ●                |                                   | ●  |               |   |                    | ●                                   |                      | ●                      |
|                                   | Gemeentelijk structuurplan                                       | ●     | ●                | ●                                 | ●  | ●             | ●   | ●                  | ●                                   | ●                    | ●                      |
|                                   | Bestemmingsplan  | ●     | ●                | ●                                 | ●  | ●             | ●   | ●                  | ●                                   | ●                    | ●                      |
|                                   | Meerjarenafspraken   |       |                  |                                   |  |               |   |                    |                                     |                      |                        |
| <i>Verordeningen en besluiten</i> | Autonome verordnungsbevoegdheid                                  |       |                  |                                   |  | ●             |   |                    |                                     |                      | ●                      |
|                                   | Algemene Plaatselijke Verordening                                |       |                  |                                   |  |               |   |                    |                                     |                      | ●                      |
|                                   | Provinciale milieuverordening                                    |       |                  |                                   |  |               | ●   |                    |                                     | ●                    | ●                      |
|                                   | Wegenverordening   |       |                  |                                   |  |               | ●   |                    |                                     | ●                    | ●                      |
|                                   | Bouwverordening  |       |                  |                                   |  | ●             |   | ●                  | ●                                   | ●                    | ●                      |
|                                   | Provinciaal verkeersbesluit                                      | ●     | ●                |                                   |  | ●             |   |                    |                                     |                      |                        |
|                                   | Gemeentelijk verkeersbesluit                                     | ●     | ●                | ●                                 |  | ●             | ●   |                    |                                     |                      | ●                      |
| <i>Individuele beschikkingen</i>  | Vergunning op basis van Wet milieu-beheer                        | ●     | ●                | ●                                 | ●  | ●             | ●   | ●                  |                                     |                      | ●                      |
|                                   | Bouwvergunning   |       |                  |                                   |  |               |   |                    |                                     | ●                    | ●                      |
|                                   | Vergunning op basis van Wet geluid-hinder                        |       |                  |                                   |  |               |   |                    | ●                                   |                      | ●                      |
|                                   | Ontheffing op basis van Wegenverkeerswet                         |       | ●                |                                   |  |               |   |                    | ●                                   |                      | ●                      |

# Berenschot

| CATEGORIE                      | INSTRUMENTARIUM   | Fiets | Openbaar vervoer | Autodate bij korte verplaatsingen | Ketennobiliteit (inclusief reisinformatie) | Parkeerbeleid | Regionaal goederenvervoer en stedelijke distributie | Vervoersmanagement | Locatiebeleid en bedrijventerreinen | Ruimtelijke Ordening | Milieu en leefomgeving |
|--------------------------------|---|-------|------------------|-----------------------------------|--|---------------|---|--------------------|-------------------------------------|----------------------|------------------------|
| <i>Financiële instrumenten</i> | Belastingen   |       |                  |                                   |  | •             |   |                    | •                                   |                      | •                      |
|                                | Subsidies   |       | •                |                                   | •  | •             | •   |                    | •                                   |                      | •                      |
| <i>Overige instrumenten</i>    | Overeenkomsten, convenanten, bestuursovereenkomsten of -akkoorden | •     | •                | •                                 | •  | •             | •   | •                  | •                                   | •                    | •                      |
|                                | Wet voorkeursrecht gemeenten                                      |       |                  |                                   |  |               |   |                    | •                                   |                      |                        |
|                                | Concessieverlening  |       | •                |                                   |  |               |   |                    |                                     |                      |                        |
|                                | Organisatorische maatregelen                                      |       |                  |                                   | •  | •             | •   | •                  | •                                   |                      | •                      |
|                                | Beleidsregels   | •     | •                | •                                 | •  | •             | •   | •                  | •                                   | •                    | •                      |
|                                | Gedragscodes  | •     | •                | •                                 |  | •             | •   | •                  | •                                   | •                    | •                      |
|                                | Bestuurlijke handhaving   |       |                  |                                   |  | •             |   |                    | •                                   | •                    | •                      |



## 5. ANALYSE, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De centrale doelstelling van ons verkennend onderzoek was het verwerven van inzicht in de instrumenten die worden gebruikt of mogelijk bruikbaar zijn in het mobiliteitsmanagementbeleid van decentrale overheden. In de vorige hoofdstukken hebben wij de geïnventariseerde instrumenten vanuit verschillende invalshoeken gepresenteerd. Op basis hiervan, de gevoerde gesprekken en enkele nader onderzochte buitenlandse cases (zie bijlage 1) zijn wij tot een aantal inzichten gekomen aangaande de instrumentatie van mobiliteitsmanagement. Deze presenteren wij in concluderende zin in dit hoofdstuk. Waar nodig voorzien wij onze inzichten van aanbevelingen.

### 5.1 INSTRUMENTATIE VAN MOBILITEITSMANAGEMENT BIJ DECENTRALE OVERHEDEN

#### *Mobiliteitsmanagement en decentrale overheden: kader is onduidelijk*

In hoofdstuk 1 van dit rapport hebben wij het begrip mobiliteitsmanagement nader afgebakend. Wat ons opvalt is dat in het algemeen de kaders van mobiliteitsmanagement nog niet helder zijn. De in de beleidsstukken van Verkeer en Waterstaat genoemde aandachtsgebieden van mobiliteitsmanagement zijn niet allemaal van dezelfde orde. Zo noemt de minister soms specifieke beleidsvelden (bijvoorbeeld parkeerbeleid), soms bepaalde vervoermiddelen (gebruik van de fiets) of dan weer een negatief extern effect (emissie van fijn stof). Ook de decentrale overheden zoeken nog naar de positionering van mobiliteitsmanagement. Onze indruk is dat decentrale overheden een verschillende invulling geven aan mobiliteitsmanagement. Om mobiliteitsmanagement echt tot een succes te maken, is het van belang dat iedereen hetzelfde beeld heeft over het doel en de inhoud van het begrip. Het verdient onzes inziens dan ook aanbeveling een kader te ontwikkelen voor het begrip mobiliteitsmanagement. Hier is in het kader van de voor eind 2002 toegezegde Nota mobiliteitsmanagement een rol weggelegd voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

#### *Inventarisatie juridische en financiële instrumenten*

Mobiliteitsmanagement beschikt niet over eigen instrumenten. Uit onze inventarisatie blijkt dat decentrale overheden over in totaal ruim 35 juridische en financiële instrumenten kunnen beschikken om de doelstellingen van mobiliteitsmanagement te bereiken. Met behulp van deze instrumenten kunnen specifieke problemen in bijvoorbeeld binnensteden, bestaande en nieuwe bedrijfsterreinen worden opgelost.

Veel instrumenten zijn gerelateerd aan het verkeers- en vervoers-, het ruimtelijke ordenings- en het milieubeleid. De meeste instrumenten staan ter beschikking van gemeenten. Kaderwetgebieden en provincies hebben minder instrumenten ter beschikking.

Van belang is te constateren dat de geïnventariseerde instrumenten deels afhankelijk zijn van elkaar. Beleidsinstrumenten als de verkeers- en vervoersplannen dienen op elkaar te zijn afgestemd. Ook de ruimtelijke ordeningsinstrumenten als streek-, structuur- en bestemmingsplan dienen met elkaar in overeenstemming te zijn. Tevens geldt in het algemeen dat de verordeningen en individuele beschikkingen binnen de planvormings- en beleidsinstrumenten moeten passen. Het is derhalve van groot belang dat in de planvormings- en beleidsinstrumenten mobiliteitsmanagement een plaats krijgt.

## *De inzet van instrumenten in algemene zin*

De keuze voor de inzet van beleidsinstrumenten voor het bereiken van beleidsdoelen kent voor- en nadelen. Het instrument voorlichting over bijvoorbeeld vervoersmanagement is een snel inzetbaar en flexibel instrument. Wel is het instrument tamelijk vrijblijvend. Zo is het meedoen aan vervoersmanagement, hetgeen de voorlichting beoogt, niet afdwingbaar. Normstelling door middel van wetgeving kan wel via sancties worden gehandhaafd. Dit instrument heeft echter het nadeel dat de totstandkoming ervan veelal een langdurig proces is. Wetgeving is daardoor een statisch instrument, waarmee niet goed kan worden ingespeeld op snelle veranderingen. Een juridisch instrument als een wijziging van het bestemmingsplan kan al gauw zo'n drie tot vijf jaar vergen. Een economisch of financieel instrument kan vaak vrij snel worden ingezet en kan bovendien specifieke doelgroepen aanspreken. Maar dit instrument is tevens vatbaar voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Met name financiële instrumenten zijn niet altijd onbeperkt inzetbaar. Het geld voor subsidies moet per slot van rekening ergens vandaan komen. Ook zijn financiële instrumenten niet altijd even effectief in het beïnvloeden van gedragsalternatieven. Met tarieven en heffingen kan slechts tot op zekere hoogte invloed worden uitgeoefend. Kortom, niet ieder beleidsinstrument is voor iedere situatie of voor iedere beleidsdoelstelling geschikt.

## *De inzet van juridische en financiële instrumenten*

In het onderzoek constateren wij dat er niet een standaardpakket is van instrumenten dat mobiliteitsmanagement altijd en overal helpt. Iedere situatie vergt een eigen recept. Bepaalde beleidsproblemen vragen om de inzet van specifieke juridische en financiële instrumenten. Soms kan via een mix van beperkende en stimulerende instrumenten resultaat worden behaald op het gebied van mobiliteitsmanagement.

Zo kunnen partijen worden gestimuleerd om een convenant te sluiten over bijvoorbeeld vervoersmanagement, door als aanvulling het subsidie-instrument of een aanpassing van het bestemmingsplan in te zetten of als alternatief een parkeerbelasting voor te houden. Het gaat hierbij om een juiste mix van stimulerende en repressieve maatregelen om maximaal resultaat te behalen.

Bij de inzet van beleidsinstrumenten geldt echter niet het beginsel 'meer is beter.' Te veel instrumenten tegelijk inzetten kan ook nadelig zijn. De voortdurende stapeling van instrumenten kan leiden tot een afnemende draagvlak voor het beleid. De inzet van te veel instrumenten kan afbreuk doen aan de effectiviteit van mobiliteitsmanagement, omdat dat veel afstemming, coördinatie en controle vereist.

Verder is niet alleen de vraag van belang welke instrumenten worden ingezet, maar vooral de manier waarop zij worden ingezet. De manier waarop een instrument wordt ingezet en ingevuld, kan namelijk wezenlijke consequenties hebben voor de beleidseffecten die ze teweeg kunnen brengen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de inzet van het subsidie-instrument (zie hiervoor de Leidraad subsidieregeling Verkeer en Waterstaat). Op een hoger niveau geldt dit ook voor wet- en regelgeving en beleidsnota's van de rijksoverheid. De keuzes die worden gemaakt bij de manier waarop daaraan gestalte wordt gegeven, kunnen soms grote consequenties voor de praktijk hebben. Onduidelijke begrippen, het introduceren van nieuwe begrippen en ingewikkelde wetgeving hebben grote gevolgen voor de mate waarin in de praktijk gebruik van de wet- en regelgeving wordt gemaakt.

## *De ingebouwde spanning van juridische instrumenten en verleiden*

Mobiliteitsmanagement wordt omschreven als 'een geheel van 'verleidende' activiteiten, gericht op het beïnvloeden van gedragsalternatieven ten aanzien van de verplaatsingsbehoefte, vervoerswijzekeuze en efficiëntie van verplaatsingen.' Voor het uitvoeren van verleidende activiteiten die gericht zijn op beïnvloeden, hebben decentrale overheden een groot aantal mogelijkheden. Veel van deze mogelijkheden staan los van het gebruik van juridische en financiële instrumenten. Gerichte communicatie naar of goed gemeenschappelijk overleg met burgers en bedrijven kan ook leiden tot concrete acties om aan mobiliteitsmanagement te doen. Dit past veel meer in de geest van het NVVP dan het sturingsdenken uit het oude SVV II.<sup>18</sup> Dit past ook meer in de geest van mobiliteitsmanagement en het verleiden van bedrijven en reizigers. Het gebruik van beperkende juridische en financiële instrumenten is dan ook veelal een uiterste middel dat op gespannen voet kan staan met verleiden. Uit figuur 2.1 blijkt dat er relatief meer instrumenten met een beperkend karakter zijn dan instrumenten met een stimulerend karakter.

<sup>18</sup> Kamerstukken II, 2000/01, 27 455, nr. 3.

Wat de juridische instrumenten betreft, kan met name tot verleidende activiteiten worden gekomen op basis van convenanten en bestuursovereenkomsten. Wat de financiële instrumenten betreft, hebben met name subsidies een stimulerend en verleidend karakter.

## *De grenzen van instrumenten*

In hoofdstuk 2 zijn wij nader ingegaan op met name de grenzen die worden gesteld vanuit rijkswet- en regelgeving. Het huidige instrumentarium biedt overheden veel ruimte, zolang zij hiërarchische grenzen, territoriale grenzen, grenzen aan staatssteun en grenzen aan overheidsactiviteiten op de markt maar niet overschrijden. Waar de exacte grenzen liggen, kunnen wij niet in algemene zin voorspellen. Degenen die zich benadeeld voelen doordat een overheid één van de grenzen overschrijdt, zal die beslissing bij de rechter kunnen aanvechten. De rechter oordeelt daarbij met inachtneming van alle omstandigheden van het geval.

De grenzen aan marktactiviteiten van de overheid leiden tot de conclusie dat decentrale overheden goed moeten afwegen of ze zelf verleidende activiteiten moeten uitvoeren. Vaak zullen zij die activiteiten aan de markt moeten overlaten. Overheden mogen immers niet de markt verstoren. Wel kunnen zij - door middel van het gericht inzetten van beleidsinstrumenten - randvoorwaarden scheppen waarbinnen marktpartijen activiteiten die voor mobiliteitsmanagement relevant zijn, sneller oppakken, bijvoorbeeld door het inzetten van het subsidie-instrument, de vermindering van administratieve lasten en regeldruk.

Wij concluderen dat decentrale overheden veel instrumenten ter beschikking hebben om mobiliteitsmanagement vorm te geven. Wel kunnen de instrumenten beter worden benut om de mobiliteitsdoelstellingen te behalen. In het algemeen is met een aantal instrumenten reeds enige ervaring opgedaan, terwijl de ervaring met mobiliteitsmanagement bij een instrument als convenant nog in de kinderschoenen staat. Er lijkt bij decentrale overheden een gebrek aan kennis te zijn over werking en effecten van deze instrumenten in relatie tot mobiliteitsmanagement. Deze gebrekkige kennis betreft ook de grenzen van instrumenten, bijvoorbeeld: hoe ver kun je gaan met het stellen van voor mobiliteitsmanagement relevante voorwaarden in bestemmingsplannen? Die vragen zijn moeilijk kort en snel te beantwoorden. Grenzen worden namelijk bepaald door de rechter, die zijn oordeel zal laten afhangen van de concrete omstandigheden van het geval. Als er onvoldoende jurisprudentie is op een bepaald gebied, zullen grenzen onduidelijk zijn. Hoe ver echt kan worden gegaan, zal proefondervindelijk moeten worden bewezen op basis van bijvoorbeeld proefprojecten. Dergelijke vragen onderstrepen wel het belang van uitwisseling van kennis en ervaring tussen de 'trekkers' van mobiliteitsmanagement bij decentrale overheden.

In de praktijk zal mobiliteitsmanagement tot stand moeten komen in een samenspel tussen en samenwerking met verschillende beleidsterreinen en overheden. Dit alleen al zal aan de instrumentering ten gunste van mobiliteitsmanagement de nodige grenzen stellen. In deel 2 van het onderzoeksrapport wordt hier op hoofdlijnen bij een aantal instrumenten ingegaan. Voor de rijksoverheid is tot slot de notie van belang dat de introductie van nieuwe begrippen of instrumenten in wet- of regelgeving onduidelijkheden kunnen oproepen ten aanzien van de reikwijdte daarvan, hetgeen decentrale overheden 'huiverig' kan maken om ze in te zetten of waardoor veel gerechtelijke procedures nodig zijn om begrippen helder te krijgen. Via duidelijk geformuleerde wet- of regelgeving en een uitgebreide toelichting kan de wet- en regelgever daaraan tegemoetkomen.

## *Mobiliteitsmanagement en andere beleidsterreinen*

Met mobiliteitsmanagement is bewust niet gekozen voor een specifieke sectorale benadering, maar meer voor een benadering van samenwerken met andere beleidsterreinen voor het bereiken van successen op het gebied van mobiliteit. Deze beleidsterreinen kunnen liggen op het gebied van verkeer en vervoer zelf (bijvoorbeeld goederenvervoer, openbaar vervoer) of daarbuiten (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, milieu, economie). Er is afstemming nodig met veel verschillende beleidsterreinen; immers mobiliteitsmanagement heeft geen eigen instrumenten. Dit betekent dat medewerkers die verantwoordelijk zijn voor mobiliteitsmanagement en de instrumentering daarvan alert moeten zijn op ontwikkelingen en maatregelen op al deze beleidsterreinen. Bij decentrale overheden zullen medewerkers collega's binnen de afdeling moeten wijzen op de mogelijkheden die bijvoorbeeld het instrument concessieverlening biedt om iets aan mobiliteitsmanagement te doen. Maar ook bij andere afdelingen zullen zij actief moeten zijn om mobiliteitsmanagement bij instrumenten onder te brengen. Overigens geldt dit ook op rijksniveau. Zo dient bijvoorbeeld Verkeer en Waterstaat er bij VROM voor te zorgen dat de belangen van mobiliteitsmanagement goed worden betrokken bij de fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening. Instrumenten op het gebied van ruimtelijke ordening zijn namelijk van groot belang voor mobiliteitsmanagement. Dit geldt ook voor de totstandkoming van de Algemene aanwijzingen voor convenanten, dat ook voor mobiliteitsmanagement kan worden ingezet. Hoewel deze aanwijzingen voor de rijksdienst gelden, worden ook lagere overheden uitgenodigd daarvan gebruik te maken. Bovendien gelden ze als ook de rijksoverheid partij is bij het convenant en zijn dus uit dien hoofde relevant. Daarnaast zou het Ministerie van Verkeer en Waterstaat alert moeten zijn op ontwikkelingen ten aanzien van beleidsinstrumenten op andere terreinen, die ook zouden kunnen worden ingezet voor mobiliteitsmanagement. Hierbij gaat het met name om de financiële instrumenten, waaronder ook zaken als marktwerking. Het laatste onderwerp is een verantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken.

Wij hebben de indruk dat verkeer en vervoer nog onvoldoende aandacht heeft op de andere beleidsterreinen. Gezien de onbekendheid van mobiliteitsmanagement bevelen wij aan dat medewerkers mobiliteitsmanagement hun beleidsterrein proactief onder de aandacht brengen bij andere beleidsterreinen. Er wordt veel gevraagd van de beleidsmedewerker die zich met mobiliteitsmanagement bezighoudt: kennis van zaken op veel verschillende terreinen en instrumenten en een sterke gerichtheid op samenwerking.

## *Instrumentatie in de praktijk*

In onze zoektocht naar instrumenten hebben wij veel telefonisch contact gehad met verschillende decentrale overheden. Over het gebruik van instrumenten bestaat een wisselend beeld. Soms zien decentrale overheden instrumentatie in het geheel niet zitten, het gaat met name om verleiden, stimuleren op basis van een goede communicatie en voorlichting. Andere decentrale overheden willen juist wel juridische en financiële instrumenten gebruiken. Sommige decentrale overheden gebruiken bijna geen enkel instrument voor mobiliteitsmanagement; andere overheden hebben ervaring met één of meerdere instrumenten. Decentrale overheden staan aan het begin van het experimenteren met dergelijke instrumenten. Mobiliteitsmanagement staat nog duidelijk in de kinderschoenen. Dit is niet verwonderlijk, omdat de uitwerking van mobiliteitsmanagement nog niet zo lang geleden is gestart.

## *Kennis op het gebied van instrumentering*

Het valt ons op dat decentrale overheden niet altijd goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden die juridische en financiële instrumenten bieden. Ook zijn zij niet goed op de hoogte van elkaars ervaringen. Wij hebben de indruk dat men op meerdere plaatsen tegelijk het wiel probeert uit te vinden. Juist in deze prille fase van beleidsontwikkeling is de uitwisseling van informatie van groot belang. Het onderhavige onderzoek in de vorm van eerste verkenning is een eerste stap om in kennisleemtes te voorzien. Wij bevelen het Rijk aan samen met de decentrale overheden door te gaan met het invullen van de kennisfunctie (AVV en Kennisplatform VERDI).<sup>19</sup> Het Rijk heeft hierbij een coördinerende rol, waarbij de vraag van decentrale overheden centraal staat. In dit verband bevelen wij aan specifieke vragen op het gebied van instrumentering en mobiliteitsmanagement bij decentrale overheden te inventariseren en op basis hiervan nader onderzoek te doen en proefprojecten te starten. In de volgende paragraaf gaan wij nader in op enkele mogelijke proefprojecten. Ook het Platform mobiliteitsmanagement van het KP Verdi is hierbij van belang.

<sup>19</sup> Kamerstukken II, 2000/01, 27 455, nr. 3.

In dit netwerk zijn zowel het Rijk als een aantal experts en deskundigen bij de centrale overheden vertegenwoordigd. Ook zou kunnen worden gedacht aan het faciliteren van de uitwisseling van kennis en ervaring tussen betrokkenen van mobiliteitsmanagement binnen een bepaalde overheid, door het gericht creëren en regisseren van een netwerk. Hiertoe biedt de moderne informatie- en communicatietechnologie de mogelijkheid. Ervaringen met dergelijke netwerken op andere gebieden wijzen uit dat zij goed kunnen functioneren als de netwerken nadrukkelijk een combinatie vormen tussen én een fysiek netwerk (de deelnemers hebben elkaar in levende lijve ontmoet) én een virtueel netwerk (de deelnemers hebben de mogelijkheid om snel via bijvoorbeeld e-mail of internetfora ervaringen uit te wisselen).

## 5.2 CONCRETE KNELPUNTEN IN DE INSTRUMENTEN

Een van de doelstellingen van ons onderzoek was het doen van aanbevelingen om het bestaande instrumentarium aan te passen of te verbeteren. Een belangrijke conclusie is dat wij in het onderzoek vanuit de wet- en regelgeving op rijksniveau weinig knelpunten tegenkomen in relatie tot het instrumenteren van mobiliteitsmanagement door decentrale overheden. Er is vooral een leemte aan kennis over het instrumenteren van mobiliteitsmanagement. In deze paragraaf zullen wij vijf concrete knelpunten aan de hand van voorbeelden beschrijven.

### *Beleidsuitvoering en handhaving*

Er zijn gemeenten die met het oog op mobiliteitsmanagement een actief restrictief parkeerbeleid voeren op bedrijfsterreinen. Anderzijds zijn er bedrijfsterreinen die bezoekers veel mogelijkheden bieden overal te parkeren. De bevoegdheid van normstelling voor parkeren en optreden tegen dit zogenaamd wild parkeren zijn bij verschillende onderdelen van de gemeenten belegd, respectievelijk de afdeling Verkeer en Vervoer en de politie. In dit concrete voorbeeld heeft de politie andere prioriteiten dan het verbaliseren van wildparkeerders. Dit betekent dat mobiliteitsmanagement geen succes kan worden, omdat niet aan de randvoorwaarden wordt voldaan. Beleidsuitvoering en -handhaving gaan niet hand in hand. Overigens geldt dit ook op een breder terrein dan in het concreet genoemde voorbeeld, zoals bij de handhaving van parkeren elders, de handhavingsaanpak van fietsendiefstallen (bij veel diefstallen worden burgers niet verleid de fiets te pakken) en de veiligheid in en om stationsgebieden. Wij bevelen aan een proefproject te starten, waarbij beide partijen (de politie en de verkeers- en vervoersafdeling) gezamenlijk tot oplossingsrichtingen komen. Een dergelijk project start met het formuleren van gemeenschappelijke kaders. Door elkaar op deze wijze op te zoeken en belangstelling voor en inzicht in elkaars werkterreinen te krijgen, kan al een betere samenwerking verkregen worden. In een echt proefproject worden gezamenlijke meetbare doelstellingen geformuleerd op een bepaald specifiek terrein.

In geval van de wildparkeerders kan dan worden gemeten wat de situatie vooraf is geweest en wat de situatie is na verloop van tijd wanneer de politie streng heeft opgetreden. De vraag is welk mobiliteitseffect is opgetreden met welke inspanning van de politie. Tot slot is van belang te evalueren hoe de samenwerking in procesmatige zin is verlopen en te kijken of ook elders een dergelijke samenwerking tot stand kan komen.

## *Baatbelasting*

Er zijn gemeenten die voor bedrijfsterreinen een extra ontsluiting willen maken met de snelweg of een grote parkeergarage willen bouwen. Gemeenten kunnen hiervoor een baatbelasting heffen voor de bedrijven op het desbetreffende bedrijfsterrein die bij deze voorzieningen gebaat zijn. Ook al komt een gemeente hierover met een ondernemingsvereniging tot overeenstemming, is het moeilijk een juridische constructie te vinden die waarborgt dat ook alle individuele ondernemers zich binden. Met andere woorden, als een individueel bedrijf weigert te betalen, heeft de gemeente geen mogelijkheden de gelden te claimen. In de praktijk is gebleken dat individuele ondernemers succesvol zijn bij bezwaar- en beroepsprocedures. Wij bevelen aan nader te onderzoeken of er een juridische constructie bestaat waarmee het instrument baatbelasting effectief kan worden ingezet in het kader van het realiseren van parkeervoorzieningen.

## *Convenanten*

Een soortgelijke problematiek bestaat bij convenanten. Overheden zullen veelal convenanten sluiten met groeperingen van private partijen. Ook dan is het lastig individuele bedrijven te binden aan de afspraken zoals in het convenant opgenomen. Wij bevelen aan een aantal convenanten nader te evalueren en na te gaan welke oplossingen daar zijn gevonden voor deze problematiek.

## *Ontsluiting nieuwbouwlocaties en nieuwe bedrijventerreinen*

Instrumenten voor mobiliteitsmanagement bieden te weinig mogelijkheden om bij nieuwbouwlocaties een goed openbaar vervoer te regelen. Nu is het vaak zo dat Vinex-locaties vaak onvoldoende zijn aangesloten op openbaarvervoernetwerken. Pas als een substantieel aantal mensen in het gebied woont, kan een openbaarvervoerverbinding rendabel zijn. Een groot gedeelte van de bewoners heeft dan echter inmiddels een auto aangeschaft of zijn mobiliteitsgedrag afgestemd op de auto.

Tweeverdieners in nieuwbouwwijken moeten over zelfs twee auto's beschikken.<sup>20</sup> Daarmee wordt een grote kans voor mobiliteitsmanagement gemist, omdat reizigers feitelijk geen gedragsalternatief wordt aangeboden. Een van de oorzaken lijkt te zijn dat de financiering van het openbaar vervoer is gekoppeld aan het aantal reizigers. Anderzijds lijkt ook in de ruimtelijke planning en in de feitelijke bestuurlijke afstemming onvoldoende rekening te worden gehouden met openbaarvervoervoorzieningen voor nieuwbouwwijken. Spiegelbeeldig doet hetzelfde probleem zich voor bij nieuwe bedrijventerreinen. Ook dáár wordt niet altijd voldoende rekening gehouden met adequate openbaarvervoervoorzieningen, waardoor werknemers in veel gevallen feitelijk geen gedragsalternatief wordt geboden dan met de auto naar het werk te komen.

Een convenant zou hierbij een mogelijkheid bieden. Ook zou bij de aanbesteding van openbaar vervoer rekening moeten worden gehouden met het publieke belang ook nieuwbouwwijken aan te doen.

### *Mogelijke afstemmingsproblemen door conflicterende beleidsdoelstellingen*

Bij de toepassing van mobiliteitsmanagement door gemeenten kunnen zich conflicterende beleidsdoelstellingen voordoen, waardoor het mobiliteitsbelang niet goed uit de verf komt. Een voorbeeld hiervan is dat gemeenten, met het oog op hun economisch vestigingsbeleid, met elkaar gaan concurreren om bedrijven binnen hun gemeente gevestigd te krijgen en daardoor minder aandacht besteden aan het belang van mobiliteitsmanagement dan wenselijk zou zijn. In dergelijke gevallen zou de provincie een sterkere, coördinerende rol moeten spelen.

### *Noodzaak tot aanbevelingen en verbeteringen in het instrumentarium*

Afgezien van de hiervoor genoemde knelpunten, die nader specialistisch onderzoek vergen, zijn we zijn tot de conclusie gekomen dat het in dit stadium nog te vroeg is om uitgekristalliseerd en gefundeerd antwoord te geven op de vraag naar noodzakelijke aanpassingen of verbeteringen bij het instrumentarium voor mobiliteitsmanagement. Daarvoor is het begrip mobiliteitsmanagement nog te nieuw en te diffuus, zodat decentrale overheden nog onvoldoende ervaring hebben kunnen opdoen met mobiliteitsmanagement. Bovendien is er weinig structureel zicht op praktijkvragen die bij decentrale overheden op dit gebied leven. Het in de vorige paragraaf aanbevolen netwerk kan faciliterend zijn bij het opkomen van duidelijke praktijkvragen. Door dit netwerk kan er een beter en meer permanent zicht komen op de vragen en behoeftes die leven bij decentrale overheden.

---

<sup>20</sup> Huizenmarkt en politiek, NRC 29/12/2001.

Ook deze verkennende studie kan daarbij een rol spelen, doordat zij kan bijdragen aan een beter inzicht van decentrale overheden in de instrumenten op het gebied van mobiliteitsmanagement, en daarmee ook nieuwe vragen kan oproepen. Het blijven monitoren van het onderwerp blijft daarmee van belang.

## 5.3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De in de vorige paragrafen genoemde conclusies en knelpunten zijn in het volgende schema beknopt weergegeven. Bij de aanbevelingen hebben wij telkens aangegeven op welke 'adressant' de aanbeveling zich richt: rijksoverheid of decentrale overheid.

| CONCLUSIES  |
|---|
| <i>Instrumenten</i> <ul style="list-style-type: none"><li>• Er zijn voor decentrale overheden ongeveer 35 juridische en financiële instrumenten voor mobiliteitsmanagement beschikbaar. Een deel van deze instrumenten heeft een sterke onderlinge relatie.</li><li>• Er is geen standaardpakket instrumenten dat voor iedere situatie geldt: iedere situatie vraagt om een eigen recept. Ieder instrument kent eigen voor- en nadelen.</li><li>• Juridische instrumenten zijn statisch, financiële instrumenten flexibel, communicatieve instrumenten zijn vrijblijvend.</li><li>• Beperkende juridische en financiële instrumenten kunnen op gespannen voet met 'verleiden' staan. Met name convenanten, overeenkomsten en subsidies kunnen een verleidend karakter hebben.</li><li>• Niet alleen de keuze van het instrument, maar ook de manier waarop invulling aan dat instrument wordt gegeven, kan van belang zijn voor de beleidseffecten die het instrument teweegbrengt.</li></ul> |
| <i>Invulling van mobiliteitsmanagement door decentrale overheden</i> <ul style="list-style-type: none"><li>• Decentrale overheden zijn nog zoekende naar de positionering van mobiliteitsmanagement.</li><li>• Decentrale overheden maken wisselend gebruik van de hun ter beschikking staande instrumenten voor mobiliteitsmanagement.</li><li>• Niet alle decentrale overheden zijn even actief op het gebied van mobiliteitsmanagement. Dit komt omdat mobiliteitsmanagement enerzijds nog een jong begrip is en anderzijds de begripsdefinitie en het kader van mobiliteitsmanagement nog niet voldoende zijn uitgekristalliseerd.</li><li>• De huidige instrumenten geven decentrale overheden heel veel mogelijkheden mobiliteitsmanagement vorm te geven.</li><li>• Er is echter een gebrek aan kennis over de mogelijkheden van deze instrumenten.</li><li>• Decentrale overheden zijn niet altijd goed op de hoogte van elkaars ervaringen.</li></ul>                                |

|   |
|---|
| CONCLUSIES  |
| <p><i>Inzet van instrumenten door decentrale overheden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobiliteitsmanagement kent geen eigen instrument. Daarom is mobiliteitsmanagement sterk afhankelijk van andere beleidsterreinen.</li> <li>• Het instrumentarium biedt overheden veel ruimte, zolang hiërarchische, territoriale en marktordeningsgrenzen niet worden overschreden.</li> </ul>   |
| <p><i>Knelpunten bij instrumenten van mobiliteitsmanagement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In het onderzoek zijn op rijksniveau weinig knelpunten geconstateerd bij het instrumenteren van mobiliteitsmanagement.</li> <li>• Beleidsuitvoering en -handhaving gaan niet overal hand in hand (parkeren, veiligheid).</li> <li>• Bij instrumenten als baatbelasting en convenanten zijn individuele ondernemers moeilijk te binden.</li> <li>• Instrumenten voor mobiliteitsmanagement geven in de praktijk te weinig mogelijkheden om bij nieuwbouwlocaties een goede OV-ontsluiting te garanderen.</li> </ul>   |
| <p>AANBEVELINGEN VOOR HET RIJK</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verduidelijk het begrip mobiliteitsmanagement door een duidelijk conceptueel kader te ontwikkelen in de later dit jaar te verschijnen nota over mobiliteitsmanagement (Verkeer en Waterstaat).</li> <li>• Verbeter de kennis over de mogelijkheden van instrumenten bij mobiliteitsmanagement in de praktijk (V&amp;W coördineert, decentrale overheden bepalen). Geef hierbij ook proefprojecten een rol.</li> <li>• Wees alert op ontwikkelingen op andere beleidsterreinen die van belang zijn voor instrumenten op het gebied van mobiliteitsmanagement (bijvoorbeeld Ruimtelijke Ordening, convenanten en de ontwikkeling van nieuwe beleidsinstrumenten).</li> <li>• Doe nader specialistisch onderzoek om de relatie tussen het ruimtelijke-ordeningsinstrumentarium en het openbaarvervoerbeleid bij nieuwbouwlocaties (VINEX) en nieuwe bedrijfsterreinen te onderzoeken.</li> <li>• Doe nader specialistisch onderzoek om de juridische en praktische aspecten van het gebruik van baatbelasting als middel voor mobiliteitsmanagement te onderzoeken.</li> <li>• Wees bij wet- en regelgeving alert op de beleidseffecten die keuzes op dit vlak kunnen hebben voor de praktijk.</li> <li>• Bij al deze aspecten zien wij een belangrijke rol voor het KP Verdi in samenwerking met V&amp;W en de decentrale overheden.</li> </ul> |
| <p>AANBEVELINGEN VOOR DECENTRALE OVERHEDEN</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medewerkers Verkeer en Vervoer moeten proactief mobiliteitsmanagement bij andere beleidsterreinen onder de aandacht brengen. Beleidsmedewerkers met mobiliteitsmanagement in hun portefeuille moeten zich zeer sterk richten op andere beleidsterreinen. Mobiliteitsmanagement vergt van de betrokken beleidsmedewerker integrale kennis en kunde en gerichtheid op samenwerking.</li> <li>• Leid medewerkers Verkeer en Vervoer op in samenwerkingsgerichtheid en integrale kennis en kunde.</li> <li>• Begin mobiliteitsmanagement in te bedden in planvormings- en beleidsinstrumenten. Zij vormen vaak een kader voor andere instrumenten.</li> </ul>   |

## AANBEVELINGEN VOOR DECENTRALE OVERHEDEN

- Wees extra alert op het invoeren van mobiliteitsmanagement bij nieuwe bedrijventerreinen of nieuwbouwlocaties. Dáár is door integraal beleid veel winst te behalen op het gebied van bereikbaarheid.
- Doe ervaring op met de inzet van nieuwe instrumenten, zoals convenanten.
- Gebruik een mix van instrumenten maar overdrijf het niet - zodra te veel coördinatie en afstemming is vereist, verliest de mix zijn effectiviteit.
- Bevorder op het gebied van mobiliteitsmanagement samenwerking en coördinatie met politie, bijvoorbeeld waar het gaat om parkeerhandhaving, het tegengaan van fietsendiefstal en de veiligheid in en om stations. Start hierover een proefproject.
- Weeg goed af of activiteiten in het kader van mobiliteitsmanagement door overheden zelf moeten worden uitgevoerd of dat dit aan marktpartijen moet worden overgelaten.
- Provincies zouden een sterkere, coördinerende rol moeten spelen in gevallen waarbij zich conflicterende beleidsdoelstellingen of 'concurrentie' tussen gemeenten kunnen voordoen.

### 5.4 NADERE VERDIEPING INSTRUMENTARIUM

In het onderzoek zijn de volgende instrumenten diepgaander onderzocht: planvorming verkeers- en vervoersbeleid, bestemmingsplan, verblijfsheffing, convenant en bestuurlijke handhaving. In deel 2 gaan wij hier uitgebreid op in. In deze paragraaf trekken wij de belangrijkste conclusies.

#### *Planvorming verkeer en vervoer*

De rode draad in regionaal verkeers- en vervoersbeleid wordt gevormd door samenwerking, waarbij de verschillende verkeers- en vervoersplannen het scharnierpunt vormen. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het beleidsveld van verkeer en vervoer zijn versnipperd. Het is voor een overheidslaag niet mogelijk om alleen te opereren. Het voordeel van het maken van een verkeers- en vervoersplan op decentraal niveau is dat alle betrokken partijen in overleg een gezamenlijke visie ontwikkelen op problemen en oplossingen in de regio. Meer dan vroeger biedt regionaal verkeers- en vervoersbeleid aanknopingspunten voor samenwerking met marktpartijen. Concreet kan hierbij onder meer worden gedacht aan samenwerkingsverbanden waarbij met bedrijven tegelijkertijd de ontwikkeling van gebieden (bedrijfsterreinen) en infrastructuur wordt aangepakt.

De toepassingsmogelijkheden die het verkeers- en vervoersplan biedt ten aanzien van mobiliteitsmanagement zijn evenwel beperkt te noemen. Het (regionaal) verkeers- en vervoersplan bevat immers 'slechts' de speerpunten van beleid op de verschillende aandachtsvelden, en is aldus met name kaderstellend. Het proces van planontwikkeling naar uiteindelijke uitvoering (en de diverse samenwerkingsvormen die in dit kader worden aangegaan) bevat evenwel een directere relatie om mobiliteitsmanagement verder te verankeren in het vigerend beleid van decentrale overheden.

## *Bestemmingsplan*

Het bestemmingsplan vormt al sinds jaren een belangrijk instrument in het verkeers- en vervoersbeleid. De mogelijkheden die het bestemmingsplan kan bieden ten behoeve van (onderdelen van) mobiliteitsmanagement worden door gemeenten onderkend. Het is de taak van de gemeente erop toe te zien dat de regels die in het bestemmingsplan zijn vastgelegd ook worden nagevolgd. Enkele gemeenten volgen hierbij een stringent handhavingsbeleid: een beleid dat erop gericht is alle zaken die in strijd zijn met een geldend bestemmingsplan direct aan te pakken. De toepassingsmogelijkheden van het instrument 'bestemmingsplan' lijkt kansrijke elementen te bieden ten behoeve van mobiliteitsmanagement, mede gelet op de voorstellen conform de herziening van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Zo is het bestemmingsplan bij uitstek een middel dat kan worden ingezet in het kader van locatiebeleid. Gebieden met bestemmingen die een bepaalde mobiliteitsbehoefte genereren, kunnen op elkaar worden afgestemd. Ook kan van bestemmingsplannen creatief gebruik worden gemaakt, zoals de Straatsburgse casus ons leert. Daar wordt in bestemmingsplannen bijvoorbeeld het aantal parkeerplaatsen dat bij een kantoorgebouw mag worden aangelegd, afhankelijk gesteld van de nabijheid van openbaarvervoervoorzieningen.

## *Verblijfsheffing*

Toepassing van verblijfsheffing houdt in dat er gebieden (bijvoorbeeld ringen rondom de binnenstad) worden aangewezen, waarvoor geldt dat het verblijf binnen dat gebied wordt belast met een tarief. In Nederland is daar nog geen toepassingservaring mee. Een systeem waarbij het principe van verblijfsheffing wordt geïntegreerd met een betalingssysteem, biedt de volgende voordelen ten opzichte van het traditionele parkeer- en vergunningenbeleid:

- Doorgaand verkeer dat gebruikmaakt van het aangewezen gebied (bijvoorbeeld de binnenstad) betaalt voor het belasten van dat gebied.
- Parkeren voor forensen (die werken in de binnenring en hun auto kwijt kunnen bij kantoren en bedrijven of in de schil rondom de binnenstad) is niet meer gratis mogelijk.

- De automobilist betaalt nooit te veel (of te weinig).
- Het systeem biedt de automobilist veel gemak.

## *Convenanten*

Een convenant is een schriftelijke afspraak van de overheid, met een of meer wederpartijen, die betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden of anderszins gericht is op verwerking van overheidsbeleid. Convenanten lijken een zeer geschikt instrument te zijn voor mobiliteitsmanagement, omdat er afspraken mee kunnen worden gemaakt zowel tussen overheidspartijen onderling als tussen overheidspartijen en private partijen. Ook de inhoud van convenanten is vrijwel onbeperkt. Vooral voor concrete, in de tijd en qua uitstraling overzienbare onderwerpen is het instrument convenanten geschikt. Voor langdurige, structureel ingrijpende afspraken die ook bevoegdheden en instituties raken, moet men eerder aan een publiekrechtelijk ingebed instrument als de gemeenschappelijke regeling, een openbaar lichaam of zelfs specifieke wetgeving denken.

## *Bestuurlijke handhaving*

Bestuurlijke handhaving betreft de handhaving van wettelijke of in vergunningen neergelegde voorschriften door een bestuursorgaan. Bestuurlijke handhaving is het sluitstuk van de beleidsketen. Het instrument is afhankelijk van de normstelling die is neergelegd in wetten, vergunningen, e.d. Bestuurlijke handhaving is niet direct het meest aangewezen instrument voor mobiliteitsmanagement. Het wordt wel een bruikbaar instrument geacht voor verkeersveiligheid. Verkeersveiligheid heeft echter slechts zijdelings met bereikbaarheid te maken, een van de belangrijkste doelstellingen van mobiliteitsmanagement.

## 5.5 LEERPUNTEN BUITENLANDSE CASES MOBILITEITSMANAGEMENT

In het kader van het onderzoek hebben wij enkele buitenlandse cases onderzocht, waarbij wij met name hebben gekeken naar mogelijke leerervaringen voor Nederland (voor een uitgebreide beschrijving zie bijlage 1).

Straatsburg heeft met succes zijn congestieproblematiek aangepakt. Het heeft dat gedaan door een samenhangende bovenregionale aanpak en kwantitatieve analyse, een middellange- en langetermijnperspectief, een afgestemd beleid en het tot stand brengen van een uitstekend openbaarvervoernetwerk, waardoor met succes een beweging van auto naar openbaar vervoer kon worden bewerkstelligd. Het afstemmen van maatregelen op een goed openbaarvervoerbeleid heeft geleid tot synergie. In Nederland lijkt dit principe nog weinig te worden toegepast.

Een belangrijke factor in het succesvolle beleid in Straatsburg was de politieke wil bij de bestuurders, waardoor vele lokale actoren konden samenwerken. Leerpunt voor Nederland is dat de case Straatsburg laat zien dat er op gemeentelijk niveau goede mogelijkheden zijn om een integraal tarievenbeleid op het gebied van mobiliteitsmanagement te bewerkstelligen. Door het in een juiste balans op elkaar afstemmen van parkeertarieven op gemeentelijke parkeerplaatsen en tarieven van private exploitanten, openbaarvervoertarieven, taxitarieven en de inzet van het instrument verblijfsheffing, kan synergie worden bereikt. In het parkeerbeleid kan met name door differentiatie in uurtarieven een onderscheid worden gemaakt naar verschillende soorten reizigers.

De mobiliteitsproblematiek in Vlaanderen wordt niet langer beschouwd als een problematiek van infrastructuur, maar veeleer als een problematiek van integratie van verschillende beleidssectoren (ruimtelijke ordening, stedelijk beleid, openbaar vervoer, financiën, milieu, etc.), van beheer van netwerken in plaats van infrastructuur, van multimodaliteit in plaats van unimodaliteit en van verknoping van overstap en overslag tussen netwerken ('intermodaliteit'). Leerpunt voor Nederland is dat vanuit deze integrale benadering alsmede een veranderende samenwerkingscultuur ('partnerships in mobiliteit' is de Vlaamse boodschap) een grotere betrokkenheid van partijen bij beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering wordt bereikt. Hiermee kan commitment worden gecreëerd ten aanzien van beleidsvoornemens en worden partijen medeverantwoordelijk gemaakt om daadwerkelijk uitvoering te geven aan het opgestelde beleid. Door de structuur van het mobiliteitsconvenant in Vlaanderen (moederconvenant, mobiliteitsplan, bijakten en modules) alsmede de volgtijdelijkheid waarmee het (totstandkomings)proces wordt doorlopen, wordt bereikt dat aan het geformuleerde beleid concreet en op een consistente wijze invulling wordt gegeven. Dit heeft tot gevolg dat de 'kloof' tussen beleid en uitvoering wordt verkleind. Door de instrumentatie (convenant, plan, bijakten) in Vlaanderen lijkt de stap van beleid naar uitvoering minder vrijblijvend dan in Nederland.

Het aangaan van 'partnerships' met marktpartijen om in gezamenlijkheid een nadere invulling te geven aan het vigerend verkeers- en vervoersbeleid in casu het beleid ten aanzien van mobiliteitsmanagement, heeft ook in Nottingham tot succesvolle toepassingen geleid. Op basis van deze samenwerkingsverbanden met marktpartijen (waarbij een doelgroepbenadering centraal staat) zijn vervolgens Transport Task Groups ingesteld, waarin vertegenwoordigers van lokale overheden en private partijen zitting hebben. Deze zijn belast met de concrete uitwerking van beleidsvoornemens en maatregelen op het gebied van verkeer en vervoer en anderzijds andere (aanpalende) beleidsterreinen, zoals onderwijs, energie en milieu. Een voorbeeld is de Nottingham Commuter Planners Club. Dit partnership heeft bijvoorbeeld geleid tot de instelling van de workplace levy (heffing voor bedrijven op parkeren door forensen).

Leerpunt voor Nederland is dat dergelijke 'partnerships' tussen (lokale) overheid en marktpartijen in de praktijk leiden tot vruchtbare samenwerkingsverbanden. Hierdoor worden marktpartijen direct betrokken bij de ontwikkeling en uitwerking van beleid en dragen zij hiervoor ook medeverantwoordelijkheid. Coördinatie van (de uitvoering van) het beleid vindt in gezamenlijkheid plaats, relevante informatie wordt wederzijds uitgewisseld en lokale initiatieven worden onder gezamenlijke verantwoordelijkheid geïnitieerd en uitgewerkt. Aldus wordt een omgeving gecreëerd waarin voor beide partijen synergie-effecten te behalen zijn. Hierin staat met name een doelgroepbenadering centraal.

## Conclusie:

- Op basis van onderzoek in België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk blijkt dat daar met een aantal instrumenten meer ervaring is opgedaan dan in Nederland.

## Aanbevelingen op basis van de belangrijkste leerpunten:

- Experimenteer met een integraal tarievenbeleid (parkeren, OV, taxi, etc.).
- Experimenteer met convenanten om van planvorming tot uitvoering te komen, waarbij ook de private sector wordt betrokken.
- Experimenteer lokaal met partnerships waarbij publieke en specifieke groepen van private partijen samenwerken en zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen.

## BIJLAGE 1

### CASESTUDY MOBILITEITSMANAGEMENT STRAATSBURG



## CASESTUDY MOBILITEITSMANAGEMENT STRAATSBURG

### *Aanleiding*

Deze casestudy is uitgevoerd in het kader van het verkennend onderzoek naar juridisch instrumentarium voor mobiliteitsmanagement voor decentrale overheden. Dit onderzoek wordt in opdracht van de Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer uitgevoerd door Berenschot. Het doel van de casestudy is om lessen te formuleren voor de Nederlandse situatie. De casestudy vond plaats via een quick scan en is met name gebaseerd op literatuur- en documentenonderzoek.

### *Inleiding*

Straatsburg, met circa 263.000 inwoners de zesde grote stad van Frankrijk, is een toeristische trekpleister, een studentenstad<sup>21</sup> en de zetel voor diverse internationale instituties. In de binnenstad zijn veel dienstensectoren gevestigd.

In het begin van de jaren negentig kampte de stad met toenemende mobiliteitsproblematiek. Het forensenverkeer stroomde dagelijks de stad binnen. Doorgaand verkeer doorkruiste de stad. Ernstige congestievorming in de binnenstad was het gevolg.<sup>22</sup>

Twaalf jaar later is er veel veranderd in het Straatsburgse straatbeeld. Er is een moderne tramway aangelegd, een rondweg leidt het doorgaand verkeer om de stad heen, de binnenstad is gevrijwaard van autoverkeer. Straatsburg heeft inmiddels diverse prijzen gewonnen in het kader van het verkeers- en vervoersbeleid.

In het hiernavolgende zal eerst de bestuurlijke context van Straatsburg worden geschetst. Vervolgens worden de hoofdlijnen van het Straatsburgse verkeers- en vervoersbeleid belicht. Daarna wordt aandacht besteed aan het parkeerbeleid en de financiering van het mobiliteitsbeleid. De casestudy wordt afgesloten met een conclusie, die enkele leerpunten voor de Nederlandse situatie bevat.

---

<sup>21</sup> Circa 50.000 studenten.

<sup>22</sup> Land Use and Transport Planning in the Strasbourg Urban Area, CETE du Nord-Pas de Calais, Sophie Nicolas.

## *Bestuurlijke context*

De bestuurlijke context in Straatsburg is enerzijds vergelijkbaar met die in Nederland, anderzijds is de verdeling van bevoegdheden aanmerkelijk anders. In de Straatsburgse agglomeratie heeft met name de regio, de Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS), die 27 gemeenten in de regio Straatsburg verenigt, veel bevoegdheden op het gebied van verkeers- en vervoersbeleid. Zo heeft de regio het Plan voor stedelijke mobiliteit<sup>23</sup> opgesteld en coördineert zij dit met de bevoegde autoriteiten. De regio is ook de bevoegde autoriteit voor het openbaar vervoer. Er zijn ook nog andere bestuurslagen, zoals bijvoorbeeld het departement Bas-Rhin, die de bevoegde autoriteit is voor het interlokale vervoer in het Bas-Rhin-gebied. De Elzas-regio is de bevoegde autoriteit voor de regionale transporten over de weg of het spoor. Daarnaast zijn gemeenten het bevoegd gezag wat betreft verkeersreglementen en parkeerreglementen. Ook stellen de gemeenten bestemmingsplannen vast. De CTS (Compagnie des Transports Strasbourgeois) is de exploitant van de bus en tramway. In Straatsburg worden burgers betrokken bij het verkeers- en vervoersbeleid door publieke debatten zoals over de tramservice en actieve voorlichting tijdens aanlegprocessen.

## *Verkeers- en vervoersbeleid in Straatsburg*

Straatsburg stelde al in het begin van de jaren negentig een samenhangend mobiliteitsplan vast. In 1996 werden dergelijke plannen door de Wet op het tegengaan van luchtvervuiling in geheel Frankrijk verplicht gesteld. Het Straatsburgse verkeers- en vervoersbeleid stond in het afgelopen decennium in het teken van de volgende vijf pijlers: verkeer bannen uit binnenstad, de voetgangerszone vergroten, het openbaar vervoer reorganiseren, het parkeerbeleid aanpassen en het fietspadennetwerk uitbreiden.

Sinds 1992 is de binnenstad inderdaad gevrijwaard van doorgaand verkeer door een verkeerscirculatieplan, Le Plan Strass. De oppervlakte van het autovrije voetgangersgebied in het centrum is verdubbeld.

Verder zijn twee tramlijnen aangelegd: in 1994 lijn A, die de stad van noord naar zuid doorkruist. Deze tramlijn vormt de ruggengraat van het stedelijke openbaarvervoernetwerk. Lijn B, in 2001 voltooid, doorkruist de stad van oost naar west.

Op de grens van de stad en het platteland zijn multimodale terminals aangelegd, met parkeerplaatsen en een trein-, tram- en busstation. De parkeertarieven zijn laag (15 F per auto, zonder limiet; N.B.: twee uur in het centrum parkeren kost evenveel). Iedere passagier ontvangt een retourticket naar het centrum. Er wordt veel gebruik van gemaakt. Zaterdags zijn de terminals veelal helemaal vol. Er zijn plannen om er meer bij te bouwen.

<sup>23</sup> Plan de déplacements urbains, juni 2000.

Het fietspadennetwerk is aanzienlijk uitgebreid. Er zijn overal in de stad goed bereikbare fietsverhuurplaatsen. Per jaar huren 15.000 personen een fiets in Straatsburg. Daarvan zijn 80% inwoners van Straatsburg zelf. Ook is ter stimulering van fietsgebruik veel energie gestopt in het tegengaan van fietsendiefstal, bijvoorbeeld door de aanleg van metalen fietsparkeerringen bij tramhaltes en bewaakte fietsenstallingen. Verder wordt in Straatsburg de combinatie van fietsgebruik met openbaar vervoer gestimuleerd doordat de fiets tijdens daluren gratis meegenomen mag worden op de tram. CTS-abonnementhouders (Compagnie des Transports Strasbourgeois) mogen gratis van de fietsenstallingen rond stations gebruikmaken. Tot slot organiseert Straatsburg diverse fietsevenementen om het fietsgebruik verder te promoten. De verhuur van elektrische auto's was slechts een matig succes.<sup>24</sup>

De resultaten van het innovatieve mobiliteitsbeleid in Straatsburg worden als positief beoordeeld.<sup>25</sup> Het autogebruik in de binnenstad is gestagneerd. Het gebruik van openbaar vervoer is significant toegenomen. Trams vervoeren dagelijks circa 70.000 passagiers per dag (in plaats van de verwachte 50.000).<sup>26</sup> Straatsburg heeft relatief de meeste fietspaden van alle Franse steden (500 km in 2004). Door de afgenomen congestie is de economie van de stad verbeterd. In de gehele regio blijft het autogebruik echter toenemen. Met name in de buitenwijken doen zich nog congestieproblemen voor. Forensenverkeer blijft een hoofdprobleem.

In juni 2000 is het Plan voor stedelijke mobiliteit vastgesteld, waarin het mobiliteitsbeleid voor de toekomst is vastgelegd. Het lijvige plan voorziet in het stimuleren van fietsgebruik en het stimuleren van openbaar vervoer, met het doel autogebruik te beperken. De filosofie achter het plan is dus een wezenlijk andere dan het NVVP, waarin het gebruik van de auto als gegeven wordt beschouwd. De scope is veranderd. Ook de scope van de analyse van problemen met vrachtverkeer is verbreed.

---

<sup>24</sup> Database LEDA.

<sup>25</sup> Monitoring Progress towards Sustainable Mobility: Evaluation of Five Car Free Cities Experience.

<sup>26</sup> Monitoring Progress towards Sustainable Mobility: Evaluation of Five Car Free Cities Experience.

## *Parkeerbeleid*

Het Straatsburgse parkeerbeleid kent drie hoofddoelstellingen:

1. Het begunstigen van economische activiteiten door het uurparkeren te privilegeren.
2. Het forensenparkeerverkeer te limiteren door tariefpolitiek, door hen naar openbaarvervoermogelijkheden te verschuiven of naar transferia.
3. De mogelijkheden voor parkeren voor inwoners die geen privé-garage hebben te behouden.

Parkeerfaciliteiten in de binnenstad worden beperkt. Er worden met name parkeergarages gebouwd in de buitenwijken. Parkeertarieven zijn een mengeling van stimulerende en restrictieve maatregelen. Restrictieve elementen zijn bijvoorbeeld de invoer van betaald parkeren in de gehele binnenstad en langetermijnparkeren, beperkt voor inwoners van de binnenstad.

Parkeren in de binnenstad is beperkt van duur, maximaal één tot twee uur, à FF 9,- per uur. Op die manier worden de langdurende parkeerders of forensen-auto's uit de stad geweerd.<sup>27</sup> Deze maatregelen stimuleren het gebruik van openbaar vervoer of parkeerplaatsen aan de rand van de binnenstad.

De inwoners van het centrum kunnen hun auto tegen gereduceerde tarieven parkeren. Er zijn zes parkeergebieden voor inwoners. De bewoners krijgen een parkeerkaart voor FF 15,- per twaalf uur of FF 120,- per maand.

Het Ruimtelijke Ordeningsplan van Straatsburg<sup>28</sup> definieert een maximum en minimum aantal parkeerplaatsen voor kantoorgebouwen: minimaal één en maximaal drie voor 100 m<sup>2</sup>. Locaties nabij tramhaltes krijgen een lager minimum en maximum: 0,5 en twee voor 100 m<sup>2</sup>.

## *Financiering van het mobiliteitsbeleid*

In Frankrijk is tweederde van alle gemeenten aangesloten bij enige vorm van intergemeentelijke structuur die een zelfstandige fiscale eenheid vormt. Deze stedelijke regio heeft de beschikking over de opbrengsten van de (regionale) 'Versement Transport'. Deze Versement Transport wordt geheven over de in de agglomeratie gevestigde bedrijven en de brutosalarissen van de werknemers.<sup>29</sup> De Versement Transport is een speciale belasting om de ontwikkeling en verbetering van het openbaar vervoer te subsidiëren.

<sup>27</sup> Fiche Stationnement Mai 1999.

<sup>28</sup> Plan d'occupation des sols.

<sup>29</sup> CASE-STUDIE ORLÉANS, Het Franse succes ontrafeld, Eduard de Jong, i.s.m. Rob van der Bijl, LRNL t.b.v. Studiereis Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV).

De belasting bestaat uit een zeker percentage van de lonen die werkgevers met meer dan negen werknemers uitbetalen. Voor grote steden met meer dan 100.000 inwoners, zoals Straatsburg, zijn er twee maximumtarieven: 1% en 1,75%. Het 1,75%-tarief geldt voor steden waar het openbaar vervoer eigen beddingen heeft door bijvoorbeeld de aanwezigheid van een tram- of metronetwerk. Voor Parijs is het tarief uitzonderlijk: 2,20%. In Straatsburg werd de verkeersbelasting voor bedrijven ingevoerd in januari 1974, en werd het tarief verhoogd van 1% naar 1,75% in januari 1992 om nieuwe tramlijnen te financieren. De verkeersbelasting gaat terug op een rapport van de Nationale Assemblée uit 1973 (het rapport-Valleix), dat stelde dat een goed verkeersbeleid een sleutelement is in stedelijke ontwikkeling. Het rapport stelde ook dat kwalitatieve openbaarvervoervoorzieningen privé-bedrijven ten goede komen en sprak over de noodzaak om zulke voorzieningen te financieren. Het rapport-Destrade (goedgekeurd door het parlement in 1982) maakte de verkeersbelasting verplicht en gaf er een nieuwe wending aan. Ze werd uitgebreid naar middelgrote steden om de belangrijkste stedelijke gebieden te ontwikkelen, energie te besparen en goede reisvoorwaarden voor pendelaars te scheppen. De belangrijkste vernieuwing was dat lokale overheden voortaan zelf konden beslissen of het ingezamelde geld naar nieuwe investeringen of naar werkingskosten moest gaan. De twee hoofddoelstellingen van de huidige verkeersbelasting zijn:

- lokale overheden toelaten hun financiële tekorten voor werkingskosten te verminderen door fondsen over te brengen van hun algemene budgetten naar deze verkeersbelasting
- lokale overheden de financiële mogelijkheden geven om hun openbaarvervoernetwerk te verbeteren zonder staatssubsidies of bijkomende leningen.

Het rapport-BREEF uit 1994 verklaart dat de verkeersbelasting geen significante invloed heeft op de loonkosten of op de locatiekeuze van bedrijven. Ze maakt ook voor minder dan 1% deel uit van de totale belastingdruk in Frankrijk. Het is duidelijk dat deze verkeersbelasting voor bedrijven een zeer krachtig middel is voor de financiering en ontwikkeling van het openbaar vervoer in Frankrijk. De verkeersbelasting is van kracht in meer dan 85% van de stedelijke gebieden met meer dan 20.000 inwoners. Bijna 40% van de kosten van het openbaar vervoer in Frankrijk wordt door deze maatregel gedragen.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> LEDA-eindbrochure 1999, Legal and Regulatory Measures for Sustainable Transport in Cities (wettelijke en regulerende maatregelen voor duurzaam vervoer in steden).

De Straatsburgse Vervoersmaatschappij CTS is een zogeheten Société d'Economie Mixte, kortweg een SEM, waarvan de regio (CUS) de belangrijkste aandeelhouder is. Publiek-private samenwerking in Frankrijk komt tot uiting via de constructie van een SEM. Hoewel binnen een SEM zowel private als publieke partijen zijn verenigd en het geheel functioneert als een commercieel bedrijf, kan het wellicht beter worden gezien als een publieke dienst die op een private wijze te werk gaat. Met het totstandkomen van de Franse decentralisatiewetten van 1983 werd bepaald dat de plaatselijke overheid (de regio, het departement of de gemeente) de grootste partner in een SEM moet zijn. Naast de eventuele participatie van de staat of nationale overheid, mag de deelname van de plaatselijke overheid echter niet groter zijn dan 80% van het aandelenkapitaal.

Zodra de lokale autoriteiten het initiatief hebben genomen tot de uitvoering van een project van openbaar belang kan een SEM worden opgericht. Aan zo'n SEM kan ook een buitenlands bestuursorgaan deelnemen, zolang beide landen een overeenkomst hebben getekend en het openbaar belang in het geding is. De SEM wordt belast met het maken van een begroting, een zogenaamde EPDR (Etat Prévisionnel des Recettes et des Dépenses), die zij alvorens het project start aan de lokale autoriteiten ter goedkeuring dient te overhandigen. Deze eerste EPDR beschrijft alle te verwachten inkomsten en uitgaven en de hoogte van het benodigde budget. De EPDR's die in de jaren daarop volgen, worden slechts voorgelegd aan de administratieve raad van de SEM zelf en geven een overzicht van de voortgang van het project. De financiële risico's worden door de lokale autoriteiten gedragen. Blijkt de SEM na afronding van een project geld over te houden, dan komt dit aan de lokale organisatie ten goede. Deze kunnen desgewenst het geld gebruiken voor een nieuw project, al dan niet met gebruikmaking van dezelfde SEM. Het is ook mogelijk dat het budget ontoereikend is geweest en er tekorten optreden. In zo'n geval is het aan de lokale autoriteiten of zij dit tekort willen aanvullen. Dit is afhankelijk van het politieke klimaat. Als de politieke rollen sinds de initiatieffase niet zijn veranderd, zal een eventueel tekort worden gedekt. Anders zou het project immers stilgelegd moeten worden, wat voor de regerende partij gezichtsverlies betekent. Prestige gaat in zulke gevallen vaak boven geld. Is de macht verschoven naar de (toenmalige) oppositie, dan zal de bereidwilligheid tot financiële ondersteuning een stuk minder zijn.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> BRON: Metropolis Architecten B.V., Rotterdam 1998 - 1999; onderzoek i.o.v. Rijksplanologische Dienst.

## *Conclusies en leerpunten*

Straatsburg heeft met succes zijn congestieproblematiek aangepakt. Het heeft dat gedaan door een samenhangende bovenregionale aanpak en analyse, een middellange- en langetermijnperspectief, een afgestemd beleid en het tot stand brengen van een uitstekend openbaarvervoernetwerk, waardoor het met succes een beweging van auto naar openbaar vervoer kon bewerkstelligen. Een belangrijke factor in het succesvolle beleid was de politieke wil bij de bestuurders, waardoor vele lokale actoren konden samenwerken. Een niet te onderschatten succesfactor verder is de Franse expertise op het gebied van lightrail. Ook in andere Franse steden (Orléans, Grenoble) is daarmee ervaring opgedaan. De doelen zijn bereikt door een mix van maatregelen. Innovatieve maatregelen zijn geëxporteerd naar de omliggende regio's. Straatsburg biedt Nederland dan ook een voorbeeld van het succesvol voeren van mobiliteitsmanagementbeleid. De successen van park & ride faciliteiten liggen in de directe nabijheid van hoofdwegen, het aantrekkelijke parkeertarief en de korte verbindingstijd voor openbaar vervoer.

De Straatsburgse casus levert voor Nederland de volgende punten ter lering of inspiratie op:

- In Straatsburg is de nadruk gelegd op bovengemeentelijke probleemanalyse en -aanpak op de middellange termijn. Daarbij is er - passend in de Franse traditie - zeer veel aandacht voor kwantitatieve gegevens.
- De regionale transportbelasting, die wordt geheven over de in de regio gevestigde resultaten, financiert een groot deel van het openbaar vervoer, terwijl uit onderzoek blijkt dat de belasting nauwelijks invloed heeft op de locatiekeuze van bedrijven of op de loonkosten.
- Bij de ruimtelijke planning van de aanleg van de tram is gestart vanuit het stadscentrum. Vandaaruit is het tramnetwerk uitgebreid naar de periferie.
- De tramlijn is leidend geweest voor het verdere verkeers- en vervoersbeleid. Zo sluit bijvoorbeeld het verkeerscirculatieplan aan op het openbaarvervoernetwerk. Na de aanleg van de noord-zuid-tramlijn, werd het autoverkeer in de noord-zuidelijke richting via het verkeerscirculatieplan beperkt.
- In bestemmingsplannen wordt het aantal parkeerplaatsen waar een bedrijf recht op heeft - naast het vloeroppervlak - afhankelijk gesteld van de nabijheid van openbaarvervoermogelijkheden. Een kantoorgebouw in de nabijheid van een tramhalte heeft recht op minder parkeerplaatsen.

# Berenschot

- Het parkeerbeleid in de binnenstad geeft voorrang aan kortbezoekend verkeer (maximaal twee uur). Het parkeren door forenzen wordt ontmoedigd. Dit heeft de economische ontwikkeling van de stad gestimuleerd.
- Ook het mogelijk maken voor binnenstadbewoners om hun auto in de nabijheid van hun woning te parkeren, wordt als doel van het mobiliteitsbeleid gezien.
- Interessant is verder dat het fietsbeleid expliciet in samenhang wordt gezien met het tegengaan van fietsendiefstal.
- Om degenen die van de terminal gebruikmaken om boodschappen te doen (een aanzienlijk aandeel) van dienst te zijn, overweegt Straatsburg om een service te ontwikkelen die met elektrisch aangedreven busjes boodschappen van de winkel naar de terminal brengt. Shoppers hoeven dan minder te sjouwen.

## BIJLAGE 2

### CASESTUDY MOBILITEITSCONVENANTEN IN VLAANDEREN

# Berenschot

D7644 – aug. 2002



Consulting Group

## CASESTUDY MOBILITEITSCONVENANTEN IN VLAANDEREN

### *Inleiding*

Het Vlaamse Gewest en zijn steden en gemeenten hebben de laatste jaren belangrijke stappen gezet in het verkeersbeleid. De eerste resultaten zijn geboekt op het vlak van verkeersveiligheid (onder meer de realisatie van 30-km/h-zones, aanpak van 'zwarte punten' (black spots) en handhaving en controle, etc.). Voorts worden momenteel diverse initiatieven ontplooid en uitgewerkt om de leefbaarheid van centrumgebieden te vergroten: sommige centra zijn verkeersluwer geworden, gemeenten herzien de lokale verkeerscirculatie en het parkeren alsmede de fietsvoorzieningen krijgen meer aandacht. Het verkeers(leefbaarheids)beleid hanteerde hiervoor het instrument 'verkeersplan' of 'verkeersleefbaarheidsplan'.

Het Vlaamse Gewest heeft evenwel de ambitie uitgesproken om een stap verder te zetten, waarbij plannen en activiteiten in een duurzaam perspectief worden geplaatst. Dat wil zeggen, kiezen voor een economische, ecologische en sociale ontwikkeling van de mobiliteit die de komende generaties niet belast met de lasten waarvoor men in de huidige situatie de verantwoordelijkheid draagt.

In Vlaanderen wordt nu derhalve een mobiliteitsbeleid van de grond getrokken dat breder van opzet is wat betreft de te volgen beheersingsstrategieën (kernwoorden: geïntegreerd in ruimtelijke ordening, multimodaal, intermodaal) en sterker de nadruk legt op het te ontwikkelen actieprogramma. Steden en gemeenten zijn intensief bezig met het ontwikkelen van een specifiek mobiliteitsbeleid, aangepast aan de lokale behoeften en hun ruimtelijke structuur. Naast het opstellen van een mobiliteitsplan wordt in deze context een ander (juridisch) instrument gehanteerd dat deze ontwikkeling verder versterkt: het mobiliteitsconvenant.

### *Het mobiliteitsconvenant in Vlaanderen*

De toepassing van convenanten in (de voorbereiding en uitvoering van) het beleid in Vlaanderen is niet nieuw. Reeds sinds midden jaren negentig werkt de Vlaamse Gemeenschap met het systeem van convenanten (gedefinieerd als overeenkomsten tussen verschillende partijen in een bepaald beleidsdomein). Het milieuconvenant was een eerste initiatief in deze richting.

Op het gebied van mobiliteit groeide evenwel in dezelfde periode het besef dat de uitdagingen zeer fundamenteel waren. De files werden langer, het aantal verkeersongevallen bleef onrustwekkend groot, de leefbaarheid van vele kernen kwam door de dagelijkse verkeersoverlast danig in het gedrang, de luchtvervuiling bleef toenemen, etc.

Samen met de introductie van 'het principe van duurzame ontwikkeling' groeide dan ook de gedachte om het mobiliteitsbeleid een andere richting uit te sturen, conform de hiervoor uitgesproken ambitie. Om aan deze ambitie (een economische, sociale en ecologische ontwikkeling van de mobiliteit zonder afwenteling van de negatieve aspecten naar toekomstige generaties) te kunnen voldoen, zijn de volgende uitgangspunten onderscheiden:

- Kiezen voor ruimtelijke sturing.
- Versterken van de vervoersalternatieven.
- Optimaal benutten van het bestaande wegennetwerk.
- Zo mogelijk een andere levensstijl en een andere vervoerswijzekeuze.

Deze vaststelling leidde tot het voorstel voor een geïntegreerd stedelijk mobiliteitsbeleid via (mobiliteits)convenanten. Bij het Vlaamse Gewest groeide tegelijkertijd het besef dat, om dit geïntegreerd stedelijk mobiliteitsbeleid in de praktijk succesvol te laten zijn, hiervoor (intensieve) samenwerking en (gestructureerd) overleg gewenst en noodzakelijk was met alle betrokken partijen. Vanuit het streven naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben het Vlaamse Gewest, de gemeenten, de provincies en de vervoersmaatschappij De Lijn sinds april 1996 diverse mobiliteitsconvenanten afgesloten. Daarnaast worden eveneens derden in het proces betrokken, als direct betrokken partij bij de verdere invulling en uitwerking van de afspraken uit het convenant (in de zogenaamde 'modules'). De convenanten hebben op vele plaatsen in Vlaanderen al geleid tot een integrale(re) aanpak van de mobiliteitsproblemen.

Het mobiliteitsbeleid van gemeenten, steden, provincies, De Lijn en het Vlaamse Gewest vertoont immers raakvlakken op diverse terreinen van het verkeers- en vervoersbeleid. Het wordt dan ook van belang geacht dat ze hun plannen en maatregelen op elkaar afstemmen om zo een samenhangend beleid te kunnen voeren.

Door te werken met mobiliteitsconvenanten streven partijen ernaar om:

- de verkeersveiligheid te vergroten
- de verkeersleefbaarheid te verbeteren
- de vervoersvraag te beheersen.

Om de groei van dit vervoer te beheersen en om de (veroorzaakte en gesignaleerde) problemen niet af te wentelen op de komende generaties, wil Vlaanderen (zoals reeds eerder vermeld) werken aan een 'duurzame mobiliteit'. In de optiek van betrokken partijen dient een dergelijk beleid sturend te zijn in plaats van vraagvolgend. Het uitgangspunt hierbij is een multimodaal mobiliteitsbeleid dat ingebed is in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) en dat tevens verwoord is in het Mobiliteitsplan Vlaanderen.

## *Toelichting mobiliteitsconvenant*

Een convenant wordt in deze context gedefinieerd als een (vrijwillige) overeenkomst tussen de betrokken partners, die gesloten wordt om een vooraf omschreven resultaat te bereiken. De mobiliteitsconvenanten zoals die in Vlaanderen worden toegepast, bestaan uit:

1. een moederconvenant (met opmaak van het mobiliteitsplan)
2. een of meer bijakten
3. modules.

### Ad 1. Het moederconvenant en het mobiliteitsplan.

In het *moederconvenant* worden de algemene afspraken vastgelegd. Het is met andere woorden de intentieverklaring van de ondertekende partners om samen te werken om voor die gemeente(n) de mobiliteitsproblemen geïntegreerd planmatig en multimodaal aan te pakken. Multimodaal betekent dat er niet alleen aandacht gaat naar de auto, maar ook naar alle andere vervoerswijzen, dus ook naar voetgangers, fietsers en het openbaar vervoer.

In de volgende tabel is een overzicht gegeven van de partners die bij het moederconvenant betrokken zijn, alsmede hun bevoegdheid op de betrokken (beleids)terreinen.

| PARTNER   | BEVOEGDHEID   |
|---|---|
| Vlaamse Gewest  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Gewestwegen</li><li>• Ruimtelijke ordening</li><li>• (Rijks)toelage aan De Lijn</li></ul>                                       |
| Gemeentelijke overheden   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Lokale ruimtelijke ordening</li><li>• Parkeerbeleid</li><li>• Gemeentelijk wegennet</li><li>• Politionele bevoegdheid</li></ul> |
| Provincies  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Provinciewegen</li></ul>  |
| De Lijn   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Exploitatie en investeringen in stads- en streekvervoer</li></ul>   |
| Derden (scholen, bedrijven, organisaties, ...) die het convenant onderschrijven |   |

Om de ondertekende intentieverklaring kracht bij te zetten, 'verplicht' de gemeente zich om een gemeentelijk mobiliteitsplan op te stellen. Uiteraard gebeurt dat in samenspraak met de andere partners. Voor de opmaak van het mobiliteitsplan kan de gemeente overigens een subsidie krijgen.

Het moederconvenant bepaalt voorts dat er een gemeentelijke begeleidingscommissie (GBC) wordt opgericht. Die GBC is het overlegforum voor de voorbereiding van en de besluitvorming rond het convenant. Concreet verzorgt de GBC de voorbereiding en opvolging van het gemeentelijk mobiliteitsplan en begeleidt ze tevens de voorbereiding van convenantgebonden projectdossiers. In de GBC nemen alle lokale actoren en partners van het convenant zitting.

Om ad-hocoplossingen en improvisatie te ontmoedigen, staat in het moederconvenant dat toekomstige projecten moeten worden teruggekoppeld en getoetst aan de uitgangspunten van het moederconvenant en het lokale mobiliteitsplan. Die toetsing gebeurt door de zogenaamde provinciale auditcommissie (PAC). In de PAC zetelen de (provinciale) afgevaardigden van de partners van het convenant.

De lokale overheid verplicht zich ertoe om na de ondertekening van het moederconvenant een *mobiliteitsplan* te maken. Tijdens een dergelijk proces dient een toekomstvisie voor de regio/het gebied te worden ontwikkeld. Dit planningsproces bestaat uit vier fasen. Het omvat de fasen van probleemomschrijving tot het vastleggen van beleidskeuzen in een plan van actie (beleidsplan). Voor elk van de onderscheiden fasen worden de volgende doelstellingen gehanteerd:

- Oriëntatiefase: hierin wordt een inventarisatie en synthese gemaakt van de bestaande plannen en studies, wordt een overzicht gemaakt van de visies van actoren, wordt een omschrijving gemaakt van het mobiliteitsprobleem en wordt een definiëring opgesteld van het verdere onderzoek. Deze fase wordt afgesloten met een oriëntatienota.
- Opbouw van het plan: eerst wordt het noodzakelijke aanvullende onderzoek verricht. Vervolgens worden een trendscenario en een of meer alternatieve ontwikkelingsscenario's (gericht op duurzame mobiliteit) uitgewerkt en geëvalueerd. Deze fase mondt uit in een synthesesnota.
- Opstellen beleidsplan: uit de scenario's wordt een keuze gemaakt. Die keuze wordt vervolgens geconcretiseerd in een beleidsplan, waarin de zogenaamde krachtlijnen van de actiedomeinen staan en de verantwoordelijkheden van de beleidsactoren. De maatregelen die de partners moeten nemen, worden in een actieprogramma opgenomen. De acties worden gerangschikt volgens prioriteit en tijdsplanning, zodat zich een hiërarchie vormt.
- Evaluatiefase: als het mobiliteitsplan klaar is, kan het uitvoeren van de gemaakte beleidskeuzes starten. Het evalueren en terugkoppelen ervan gebeurt in een evaluatiefase.

Het gemeentelijk mobiliteitsplan vormt het kader voor de acties die in de projectbijakten worden opgenomen.

## Ad 2. De bijakten.

Een gemeente die een moederconvenant heeft getekend, kan (afhankelijk van de behoefte en de noodzaak hiertoe) bijakten afsluiten. Er zijn twee soorten bijakten:

- Bijakten die de financiering van de planning regelen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan subsidie voor en begeleiding van de gemeente(n) bij de opmaak van het mobiliteitsplan of een subsidie voor de gemeente(n) bij het maken van een studie voor een weg met een bovenlokale of regionale verbindingsfunctie.
- Projectbijakten voor infrastructuur en/of openbaar vervoer. Deze projectbijakten regelen specifieke afspraken over de realisatie van projecten. Uiteraard moeten die concrete projecten passen in de duurzame mobiliteitsvisie die achter het mobiliteitsplan zit.

Het aantal bijakten dat binnen het kader van een convenant kan worden afgesloten, wordt niet vooraf bepaald. Nieuwe (project)bijakten kunnen steeds aan het moederconvenant worden gekoppeld.

Iedere projectbijakte bestaat uit een voorblad met enkele algemene bepalingen en een of meer modules.

## Ad 3. De modules.

Een projectbijakte kan bestaan uit verschillende modules. De modules kunnen betrekking hebben op:

- de verbetering van of de aanleg van nieuwe infrastructuur, waaronder herinrichting van doortochten, geluidswerende maatregelen langs gewestwegen, herinrichting van aansluitingsinfrastructuur ter verbetering van de bereikbaarheid van specifieke zones van commerciële activiteiten in privaat of openbaar beheer
- de uitbouw van een kwaliteitsvol openbaar vervoer, waaronder informatieverschaffing over openbaar vervoer en verhoging van het openbaarvervoer-aanbod
- projecten ter ondersteuning van de zwakke weggebruiker, waaronder subsidiëring van de herinrichting van schoolomgevingen, aanleg van nieuwe (verbindende) afzonderlijk liggende fietspaden langs (gewestwegen) gemeente- of provinciewegen, subsidiëring van nieuwe verbindende fietspaden langs gewestwegen.

Dankzij het bestaan van modules is maatwerk mogelijk en kunnen projecten integraal worden bekeken. Het is immers niet relevant om alleenstaande projecten te realiseren zonder dat die passen binnen de algemene mobiliteitsvisie van de betrokken gemeente. De afzonderlijke projecten dienen elkaar te versterken binnen het kader van het gemeentelijk mobiliteitsplan.

## *Ervaringen toepassing Vlaanderen*

Uit literatuurstudie blijkt dat meer dan 90% van de Vlaamse gemeenten een moederconvenant heeft ondertekend en bijna eenderde van de Vlaamse steden en gemeenten eind 2001 reeds over een op- en vastgesteld mobiliteitsplan bezit. Nog eens eenderde van deze steden en gemeenten bevindt zich in de laatste fase, waardoor met enige zekerheid kan worden gesteld dat meer dan tweederde van de Vlaamse gemeenten eind 2002 een vastgesteld mobiliteitsplan heeft.

Sinds het ontstaan van het mobiliteitsconvenant zijn daarnaast reeds meer dan 280 projectbijakten afgesloten, wat concreet maakt dat circa 40% van het jaarbudget van afdelingen Wegen en Verkeer tegenwoordig aan convenantgebonden projecten besteed wordt. Daarnaast vallen ook veel infrastructurele en aanbodsverhogende projecten van De Lijn onder het convenant.

Ondanks deze initiatieven, is de toepassing van het mobiliteitsconvenant in de huidige situatie nog volop in ontwikkeling. Zo wordt momenteel onder meer ruim aandacht besteed aan de bestuurlijk-organisatorische context waarbinnen de mobiliteitsplannen en -convenanten totstandkomen. Hiertoe is een zogenaamd 'kwaliteitszorgprogramma' in ontwikkeling, waarin de vertaalslag centraal staat van planontwikkeling naar daadwerkelijke projectrealisatie.

Tevens is de, in 1996 opgezette, auditstructuur veranderd. Voorheen bestond deze structuur per provincie uit externe auditoren (vertegenwoordigers van marktpartijen). Deze rapporteerden rechtstreeks aan de Vlaamse minister over de plannen c.q. planprocessen en de relatie met de opgestelde doelstellingen. Tegenwoordig is de audit van het proces geïnternaliseerd. Dit is evenwel het resultaat geweest van een 'zwaar bevochten gevecht', waarbij met name de onafhankelijkheid (zelfstandigheid) van individuele gemeenten centraal stond.

## *Handhaving en evaluatie*

Vlaamse steden en gemeenten hebben diverse instrumenten tot hun beschikking om de ontwikkeling en uitvoering van het mobiliteitsbeleid vorm te geven. Hoewel nagenoeg alle gemeenten en steden over een mobiliteitsplan beschikken, zijn zij evenwel niet verplicht tot het sluiten van een mobiliteitsconvenant.

In gemeenten en steden die hiertoe wel zijn overgegaan, kent het mobiliteitsconvenant een decretale verankering. Het is een overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest (bij delegatiebesluit de minister bevoegd voor Mobiliteit), de Vlaamse vervoermaatschappij De Lijn, de gemeente en eventuele derden. Conform het moederconvenant verbinden gemeenten zich ertoe om binnen maximaal twee jaar een mobiliteitsplan op te stellen. Om het convenantbeleid te operationaliseren, werd enerzijds in elke provincie een provinciale auditcommissie (PAC) in het leven geroepen en anderzijds op Vlaams niveau een begeleidende Task Force opgericht. Per gemeente waarmee een mobiliteitsconvenant is afgesloten, wordt telkens ook een gemeentelijke begeleidingscommissie opgericht die de ontwikkeling van de plannen en projecten voorbereidt en de uitvoering ervan begeleidt. Het evaluatieconcept van het mobiliteitsconvenant gaat uit van een jaarlijkse voortgangsrapportering binnen de gemeentelijke begeleidingscommissie en een vijfjaarlijkse bijsturing van het mobiliteitsplan binnen de provinciale auditcommissie en de gemeentelijke begeleidingscommissie. De jaarlijkse voortgangsrapportage heeft niet tot doel tot een bijsturing van het mobiliteitsplan zelf te komen maar die die in het kader van het beleidsplan werden gemaakt. De doelstelling van de vijfjaarlijkse evaluatie is te komen tot een duurzaam mobiliteitsbeleid voor de komende 10 jaar. Met de vijfjaarlijkse evaluatie wil men tot een evaluatie van het bestaande mobiliteitsplan komen en tot formuleren van een nieuwe langetermijnvisie.

## *Conclusies en leerpunten*

Uit het voorgaande blijkt dat het mobiliteitsbeleid zoals dat in Vlaanderen wordt toegepast, afwijkt van het traditionele verkeersbeleid en op enkele onderdelen ook op de wijze waarop dit beleid in Nederland in de huidige situatie totstandkomt. Deze geconstateerde afwijking heeft in Vlaanderen tot gevolg gehad dat een proces van '*bestuurlijke vernieuwing*' of ook een '*management of change*' op gang is gebracht: veranderende missie en veranderende cultuur van samenwerking, beleidsvoorbereiding en programmatie van acties. De mobiliteitsproblematiek wordt niet langer beschouwd als een problematiek van infrastructuur, maar veeleer als een problematiek van integratie van verschillende beleidssectoren (ruimtelijke ordening, stedelijk beleid, openbaar vervoer, financiën, milieu, etc.), van beheer van netwerken in plaats van infrastructuur, van multimodaliteit in plaats van unimodaliteit en van verknoping van overstap en overslag tussen netwerken ('intermodaliteit').

Uit deze verandering in missie, visie en strategie in Vlaanderen alsmede het gebruik van mobiliteitsconvenanten, kunnen de volgende relevante succesfactoren worden gedestilleerd die leerpunten kunnen vormen voor Nederland:

- Grotere betrokkenheid van partijen bij beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering door een veranderende samenwerkingscultuur ('partnerships in mobiliteit' is de Vlaamse boodschap). Vanuit de regionale en lokale overheden moeten betrokken partijen worden gestimuleerd om gezamenlijk een duurzame mobiliteitsmissie gestalte te geven. Door deze partijen vroegtijdig in het (beleids)proces te betrekken, en te behouden, zijn decentrale overheden in staat om draagvlak en commitment te creëren ten aanzien van de beleidsvoornemens. Anderzijds worden partijen medeverantwoordelijk gemaakt om daadwerkelijk uitvoering te geven aan het opgestelde beleid.
- Veranderend plannings- en overlegkader: *het covenant* als kader voor onderlinge afspraken over verantwoordelijkheden en gezamenlijke programmering tussen de betrokken partners: tussen bestuursniveaus, tussen (regionale/lokale) overheid en autonome overheidsbedrijven, tussen beleidssectoren binnen de (regionale/lokale) overheid (onder meer verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, economie en milieu), tussen regionale overheid en (inter)nationale overheid, maar ook tussen overheden en marktpartijen.
- Door de structuur van het mobiliteitscovenant (moedercovenant, mobiliteitsplan, bijakten en modules) alsmede de volgtijdelijkheid waarmee het totstandkomingsproces wordt doorlopen, wordt bereikt dat aan het geformuleerde beleid concreet en op een consistente wijze invulling wordt gegeven. Dit heeft tot gevolg dat de 'kloof' tussen beleid en uitvoering wordt verkleind.

BIJLAGE 3

CASESTUDY 'MOBILITEITSMANAGEMENT IN NOTTINGHAM'

## CASESTUDY 'MOBILITEITSMANAGEMENT IN NOTTINGHAM'

### *Inleiding*

Mobiliteitsmanagement heeft de afgelopen jaren een prominentere plaats gekregen in het vigerend verkeers- en vervoersbeleid van decentrale overheden in Nottingham. Deze toenemende interesse in mobiliteitsmanagement kan worden teruggevoerd tot een aantal ontwikkelingen die in het verleden hebben plaatsgevonden.

In de eerste plaats is de stad Nottingham sinds 1998 geheel verantwoordelijk voor het verkeers- en vervoersbeleid alsmede de bestaande (weg)infrastructuur binnen haar (stads)grenzen. Voorheen waren de nationale en regionale overheid, respectievelijk het Department of Transport en de County Council, verantwoordelijk voor de wegen in de stad en waren de spoorweg- en busmaatschappijen verantwoordelijk voor het openbaar vervoer. Deze verandering in verantwoordelijkheden heeft tot gevolg dat er nu één enkele autoriteit verantwoordelijk is voor het lokale verkeer en vervoer, waarmee kansen kunnen worden gecreëerd voor (de toepassing van) mobiliteitsmanagement en andere (aanverwante) initiatieven. Wel wordt er nauw samengewerkt met de County Council om een gezamenlijke strategie te ontwikkelen voor het vigerend verkeers- en vervoersbeleid.

In de tweede plaats werd men zich in toenemende mate bewust van de noodzaak om beter gebruik te maken van de huidige capaciteit van de bestaande infrastructuur boven de aanleg van nieuwe infrastructuur om in de gesignaleerde vraag te voorzien. Uit de 'Road Traffic Forecasts in Nottinghamshire' (1989) bleek dat de verwachte groei van het autoverkeer tot 2010 (142%) op termijn niet meer kon worden geaccommodeerd.

Hiermee samenhangend, groeide het besef dat de gesignaleerde lokale verkeers- en vervoersproblematiek veeleer vanuit een vraaggeoriënteerde invalshoek kon worden benaderd dan door alleen het vergroten van de beschikbare capaciteit (aanbodgericht). Centraal hierin stond de wens tot het bieden van alternatieven (onder meer openbaar vervoer) aan de reiziger ten gunste van de auto. De toename van het autoverkeer veroorzaakte immers problemen in de verkeerscirculatie, had negatieve effecten op het milieu en de leefomgeving en was mede verantwoordelijk voor het 'wegtrekken' van werkgelegenheid uit het centrum van de stad. Naast economische, sociale en milieuvoordelen die met een vraaggeoriënteerde benadering konden worden bereikt, moet worden opgemerkt dat de gemeente ook een (eigen) financieel belang had om alternatieven voor de auto verder te stimuleren: zij was namelijk eigenaar van een van de lokale busmaatschappijen.

In de vierde plaats uitten de belangengroeperingen, de maatschappij en de nationale overheid (overeenkomstig de afspraken gemaakt in het kader van 'Agenda 21') hun grote bezorgdheid over de negatieve effecten op het milieu en de leefomgeving als gevolg van de groei van het autoverkeer. Implementatie van de maatregelen in het kader van Agenda 21 was gedelegeerd aan de regionale en lokale overheden, waardoor deze overheden 'gedwongen' werden om nadrukkelijk aandacht te schenken aan hun (gedelegeerde) milieuverantwoordelijkheid.

Ten slotte werden de decentrale overheden eveneens beïnvloed door de ontwikkelingen die elders in Europa hadden plaatsgevonden, in het bijzonder in de Duitse stad Karlsruhe ('tweelingstad' van Nottingham), waar het beleid zich nadrukkelijk richtte op de ontwikkeling van een lightrail-systeem (Light Rapid Transit) als onderdeel van een integrale transportstrategie.

Mede op basis van deze ontwikkelingen hebben de lokale overheden de ambitie uitgesproken om concrete initiatieven op te starten ten behoeve van mobiliteitsmanagement en hiermee mobiliteitsmanagement een centrale plaats te laten vervullen in het vigerend verkeers- en vervoersbeleid. Hiermee trachtten de lokale overheden eveneens een voorbeeldfunctie te vervullen voor marktpartijen, teneinde draagvlak te realiseren en initiatieven uit de markt op het gebied van mobiliteitsmanagement verder te stimuleren.

## *Context mobiliteitsmanagement in Nottingham*

In het algemeen richt het verkeers- en vervoersbeleid in Nottingham zich op de volgende drie speerpunten:

- Het verbeteren van de lokale leefomgeving en het beschermen ervan tegen de negatieve effecten die voortkomen uit vervoersbewegingen.
- Het verbeteren van de kwaliteit van (alle) verplaatsingen, waarbij prioriteit wordt gegeven aan die verplaatsingen die in de bestaande situatie de meeste 'weerstand' ondervinden.
- Het verbeteren van de efficiëntie van het transportsysteem in het algemeen, en het ter beschikking stellen van middelen ten gunste van de meest efficiënte en minst 'schadelijke' modaliteiten.

Ten behoeve van (de toepassing van) mobiliteitsmanagement in het vigerend verkeers- en vervoersbeleid voor Nottingham, zijn enkele aspecten geïdentificeerd die de kaders bepalen wat onder mobiliteitsmanagement wordt verstaan:

- Mobiliteitsmanagement stimuleert individuen, bedrijven en organisaties om in hun vervoersbehoefte te voorzien door efficiënt gebruik te maken van de verschillende vervoerswijzen en deze in samenhang te bezien.

# Berenschot

- Mobiliteitsmanagement is primair een 'aanpak' waarbij informatievoorziening en coördinatie centraal staan, en die op korte termijn tegen lage kosten kan worden geïmplementeerd. Tevens kan het ook meerwaarde bieden voor aanpalende beleidsterreinen van verkeer en vervoer.
- Mobiliteitsmanagement gaat zowel over personen- als over goederenvervoer.
- Mobiliteitsmanagement in personenvervoer streeft naar het verminderen van het aantal, de lengte van en de behoefte aan individuele verplaatsingen. Het tracht de modal split ten gunste van het openbaar vervoer, fietsers en voetgangers te bevorderen.
- Mobiliteitsmanagement in het goederenvervoer streeft naar een vermindering van de effecten van goederenvervoertuigen op het milieu en de leefomgeving.
- Het gebruik van 'diensten' in het kader van mobiliteitsmanagement is primair gericht op de 'eindgebruikers'.
- Mobiliteitsmanagement stimuleert het 'gebruik' van ondersteunende maatregelen, maar zorgt als zodanig niet voor nieuwe infrastructuur.

Bij de verdere ontwikkeling van mobiliteitsmanagement in Nottingham staan met name die initiatieven centraal die bijdragen aan een vermindering van het autobezit in het woon-werkverkeer. Deze 'doelgroepbenadering' draagt bij aan het streven naar een duurzame ontwikkeling van de mobiliteit, waarbij tegelijkertijd economische en sociale doelstellingen worden nagestreefd. In relatie tot (de toepassing van) mobiliteitsmanagement zijn voor de regio de volgende doelstellingen geformuleerd:

- Het stimuleren van alternatieve vervoerswijzen voor met name verplaatsingen naar het centrum, de omliggende kernen en andere grote attractiepunten.
- Het verbeteren van de kwaliteit, de betrouwbaarheid en het imago van het openbaar vervoer in nauwe samenwerking met aanbieders.
- Het verbeteren van de 'faciliteiten' voor het langzaam verkeer (fiets en lopend) en het onderkennen van het belang van deze vervoerswijzen in het totale transportnetwerk.
- Het ontmoedigen van autoverplaatsingen naar het centrum gedurende piekperiodes door het promoten van vraaggericht verkeersmanagement.

## *Doelgroepbenadering mobiliteitsmanagement Nottingham*

Teneinde de gestelde doelstellingen op het gebied van mobiliteitsmanagement te realiseren, zijn diverse zogenaamde 'partnerships' afgesloten tussen de lokale overheid en marktpartijen uit diverse beleidssectoren. Deze nauwe samenwerking met de markt vormt een van de essentiële onderdelen van de opgestelde strategie op het gebied van verkeer en vervoer, en heeft reeds in enkele geïnitieerde projecten concrete invulling gekregen. In het volgende worden enkele van de geïnitieerde samenwerkingsverbanden nader beschreven.

De Nottingham Transport Partnership, opgericht in maart 2000, heeft als voornaamste taak het adviseren van het lokale bestuur over het vigerend verkeers- en vervoersbeleid. Het is een samenwerkingsverband tussen de Kamer van Koophandel en het lokale bestuur, waarin zowel vertegenwoordigers van de lokale overheid als vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven zitting hebben. Naar verwachting zal de rol die dit 'partnership' in de huidige situatie vervult in de toekomst verder toenemen. Onderwerpen die in dit verband worden besproken, zijn onder meer: visie op het toekomstig verkeers- en vervoersbeleid, integratie van verschillende vormen van openbaar vervoer ten behoeve van het woon-werkverkeer in samenhang met reisinformatie, verkenning van de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking in verkeer en vervoer en de toepassingsmogelijkheden van nieuwe (transport)technologieën.

De Nottingham Commuter Planners Club werd opgericht in 1995 om het bedrijfsleven te stimuleren bij het ontwikkelen van vervoersplannen. Deze werkwijze is de afgelopen periode opmerkelijk succesvol gebleken en heeft (mede) bijgedragen aan een vergroting van het bewustzijn onder het bedrijfsleven voor dergelijke plannen (en de negatieve effecten van het woon-werkverkeer). Gedurende de bijeenkomsten wordt informatie uitgewisseld over de opgestelde plannen en wordt eveneens gediscussieerd over aanverwante verkeers- en vervoersproblemen alsmede de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Een van de belangrijkste onderwerpen die in dit verband wordt besproken, betreft de relatie van de maatregelen uit de vervoersplannen met het ruimtegebruik (bijvoorbeeld uitbreiding van gebouwen op parkeerterreinen).

Op basis van deze Commuter Planners Club zijn in 1999 twee subgroepen ontstaan die, ieder op een bepaald segment van de stad, gericht waren op een vergroting van het bewustzijn onder marktpartijen van de (schaal)voordelen die een toegankelijke centrumlocatie biedt. Deze subgroepen zijn: South Side Employers Group en North Side Employers Group.

Ten behoeve van de hiervoor genoemde samenwerkingsverbanden tussen overheid en bedrijfsleven zijn in Nottingham reeds enkele concrete projecten geïnitieerd. Een van deze projecten betreft de workplace parking levy (heffing op parkeren bij bedrijven). In het volgende wordt dit project kort toegelicht.

## *Workplace parking levy*

In de laatste tien jaar is het verkeer op de wegen in de regio van Nottingham zesmaal zo snel gegroeid in vergelijking tot de nationale toename van het verkeer in dezelfde periode. Circa 90.000 forenzen reizen dagelijks af naar de stad. De sterke toename heeft geleid tot verhoogde congestie, meer ongevallen en een toename van de negatieve effecten op het milieu en de leefomgeving.

De capaciteit van het huidige wegennet is echter ontoereikend om de veroorzaakte piekbelastingen door het forenzenverkeer op te vangen. Om deze grote omvang van het woon-werkverkeer alsmede de negatieve effecten die hiermee gepaard gaan tegemoet te komen, wordt de parkeercapaciteit voor deze forenzen bij bedrijven belast met een heffing (de zogenaamde workplace parking levy). Deze heffing heeft enerzijds tot doel om de congestie die wordt veroorzaakt door de forenzen tegen te gaan en anderzijds duurzame vervoersalternatieven tot ontwikkeling te brengen en verder te stimuleren. De heffing is mede tot stand gekomen door interventie van het Nottingham Transport Partnership.

De heffing is gericht op forenzen die bijdragen aan de congestie op het lokale/regionale wegennet, waarmee bedrijven tegelijkertijd medeverantwoordelijk worden gemaakt voor de congestieproblemen. Bedrijven betalen voor een vergunning overeenkomstig het aantal 'forenzenparkeerplaatsen' zij op hun terrein hebben (150 pond per forenzenparkeerplaats per jaar). Het staat bedrijven evenwel vrij om te bepalen of deze heffing wordt overgeheveld op de individuele werknemer.

De opbrengsten van de heffing (circa £ 5 tot £ 15 miljoen per jaar) worden exclusief aangewend voor uiteenlopende projecten (met name op het gebied van verkeer en vervoer), zoals:

- inrichting van overstappunten
- park & ride-initiatieven
- verbetering van de stationsomgeving
- uitbreiding van het netwerk van openbaar vervoer
- onderhoudswerkzaamheden
- veiligheidsmaatregelen
- educatieprojecten
- verbetering van (de kwaliteit van) de leefomgeving.

De volgende groepen verkeersdeelnemers zijn uitgezonderd van de heffing:

- Gehandicapten.
- Kleine bedrijven en zelfstandige ondernemers.
- Voertuigen voor noodhulp (ambulances, politie- en brandweerwagens).
- Berijders van motoren, scooters en fietsers.

Met de heffing wordt uiteindelijk beoogd om het gebruik van (reële) alternatieve vervoerswijzen in het woon-werkverkeer te stimuleren. Voorts moedigt het bedrijven aan om in nauwe samenwerking ('partnership') met de lokale overheid de beschikbare parkeercapaciteit in de stad optimaal te benutten.

De lokale overheden zijn ervan overtuigd dat met de workplace parking levy belangrijke (schaal)voordelen kunnen worden behaald ten aanzien van verbetering van de bereikbaarheid van de stad en de kwaliteit van het milieu en de leefomgeving alsmede de economische vitaliteit.

### *Conclusies en leerpunten*

Om de negatieve effecten van de groeiende automobilititeit in de stad tegen te gaan, heeft Nottingham diverse strategieën op het gebied van verkeer en vervoer en aanpalende beleidsterreinen geformuleerd en gaat het op deze terreinen zogenaamde partnerships aan met marktpartijen, om in gezamenlijkheid een nadere invulling te geven van het vigerend verkeers- en vervoersbeleid in casu het beleid ten aanzien van mobiliteitsmanagement. Op basis van deze samenwerkingsverbanden met marktpartijen zijn vervolgens Transport Task Groups ingesteld, waarin vertegenwoordigers van lokale overheden en private partijen zitting hebben, die belast zijn met de concrete uitwerking van beleidsvoornemens en maatregelen.

De samenwerkingsverbanden zijn er primair op gericht om de negatieve effecten van het autogebruik tegen te gaan en alternatieve (duurzame) vervoerswijzen verder te stimuleren en te verankeren in de transportketen. Binnen deze context streeft Nottingham nadrukkelijk naar een integrale benadering van de problematiek, en tracht het hiertoe effectieve partnerships te realiseren tussen enerzijds de verkeers- en vervoerssector en anderzijds andere (aanpalende) beleidsterreinen, zoals onderwijs, energie en milieu. Naast de eerdergenoemde Nottingham Transport Partnership, vervullen onder meer de Nottingham Green Partnership en de Nottingham Energy Partnership hierin een centrale rol (zij richten zich primair op de ontwikkeling en het gebruik van milieuvriendelijke brandstoffen en het gebruik van zuinige voertuigen alsmede het promoten van de voordelen van vervoersplannen voor individuele bedrijven).

Dergelijke 'partnerships' tussen (lokale) overheid en marktpartijen blijken in de praktijk te leiden tot vruchtbare samenwerkingsverbanden, waardoor marktpartijen direct betrokken worden bij de ontwikkeling en uitwerking van beleid en hiervoor ook medeverantwoordelijkheid dragen: coördinatie van (de uitvoering van) het beleid vindt in gezamenlijkheid plaats, relevante informatie wordt uitgewisseld en lokale initiatieven onder gezamenlijke verantwoordelijkheid geïnitieerd en uitgewerkt. Aldus wordt een omgeving gecreëerd, waarin voor beide partijen synergie-effecten te behalen zijn. Hierin staat met name een doelgroepbenadering centraal, waarbij expliciet aandacht wordt besteed aan het woon-werkverkeer. Uit een korte beschrijving van een van de geïnitieerde projecten (workplace parking levy) binnen dit aandachtsgebied, die mede op initiatief van de Nottingham Transport Partnership tot stand is gekomen, blijkt dat de behaalde resultaten en opbrengsten kunnen worden aangewend ter bevordering (financiering) van projecten op andere onderdelen van het verkeers- en vervoersbeleid, zodat een bijdrage kan worden geleverd aan de gestelde beleidsdoelstellingen. Ook in Nederland zouden op basis van partnerships instrumenten voor mobiliteitsmanagement verder vorm kunnen krijgen.

BIJLAGE 4  
LITERATUURLIJST

# Berenschot

D7644 – aug. 2002



Consulting Group

## LITERATUURLIJST

- AVV, Wetgeving en vervoermanagement, 14 februari 2000.
- A.B. Ringeling, U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen, M.J.W. van Twist, Openbaar Bestuur, zevende druk, 2001.
- Struiksma, Het systeem van het ruimtelijke ordeningsrecht, tweede druk, Ars Aequi Libri.
- Dr. A.M.M.M. Bots, Bestuursrecht.
- Tonnaer, dr. F.P.C.L., Handboek van het Nederlands Milieurecht, 1994, Lemma Utrecht.
- Neuerburg en Verfaille, Schets van het Nederlands milieurecht, vierde druk, VUGA.
- Voortgangsrapportage Kenniscentrum PPS januari 2001.
- Praktische handleiding bestuurlijke en juridische procedures bij aanleg en reconstructie, Bestuurlijk Juridische Kaderreeks, Editie 2000.
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle, ROB, juni 2001.

# Berenschot

D7644 – aug. 2002

## BIJLAGE 5

### LEDEN VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE



## LEDEN VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE

|                          |   |
|--------------------------|---|
| Drs. R.C. Boot           | AVV, afdeling Personenvervoer               |
| Drs. G.W.E.B. van Herpen | AVV, afdeling Personenvervoer               |
| Drs. J.F. Metz           | Kennisplatform VERDI                        |
| J. Leferink              | Provincie Gelderland                        |
| E.W. van den Braak       | Milieudienst Amsterdam                      |
| J. Leeuwenburgh          | SKVV  |
| E. Pigmans               | Vereniging van Nederlandse Gemeenten        |
| Z. Gul                   | Ministerie van Verkeer en Waterstaat, HDJZ  |
| Mr. G.D. van der Veen    | Ministerie van Verkeer en Waterstaat, HDJZ  |
| Drs. B. Swart            | Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DGP-M |
| Drs. P.N.M. Pilgram      | Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DGP-M |



