



European Commission

Community Research

NAAR EEN MEER DUURZAME STAD DOOR RUIMTELIJK MOBILITEITSBELEID



ENERGY, ENVIRONMENT
AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

TRANSPLUS

Contract EVK4-CT-1999-00009

Eindrapport

NAAR EEN MEER DUURZAME STAD DOOR RUIMTELIJK MOBILITEITSBELEID

Status: Openbaar

Projectcoördinator:

ISIS – Istituto di Studi per l'Integrazione dei Sistemi (I)

Deelnemers:

TIS.PT – Consultores em Transportes, Inovação e Sistemas (PT)

TNO – Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (NL)

TRL – Transport Research Laboratory (UK)

IVV-TUW – Institut für Verkehrsplanung und Verkehrstechnik, Technische Universität Wien (A)

STA – Societa' Trasporti Automobilistici SpA (I)

SOCIALDATA – Institut für Verkehrs- und Infrastrukturforschung GmbH (D)

CERTU – Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques (F)

CETE – Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement Nord Picardie (F)

UCL – University College London (UK)

TTR – Transport and Travel Research Ltd (UK)

LV – Langzaam Verkeer (B)

KUL – Katholieke Universiteit Leuven (B)

ILS – Institut für Landes und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (D)

ISEH – Institute of Spatial Economy and Housing – Warsaw (PL)

IOS – Institute of Environmental Protection (PL)

IC – Impact Consulting (Ro)

FA STU SPECTRA – Central European Training Centre in Spatial Planning, Slovak University of Technology (SK)

UMT – University of Malta, Department of Physics (MT)

Projectperiode: 1 april 2000 tot 1 december 2003

Datum: december 2003

Project Home Page: www.transplus.net



Inhoudsopgave

INLEIDING: DE “TRANSPLUS” BENADERING VAN COMPLEXE MOBILITEITSPROBLEMEN.....	3
1 TRENDS IN RUIMTEgebruik en MOBILITEIT	5
2 GEÏNTEGREERD RUIMTELIJK MOBILITEITSBELEID	8
3 UITVOERING VAN GEÏNTEGREERD RUIMTELIJK MOBILITEITSBELEID.....	13
3.1 PROGRAMMA VAN RUIMTELIJK MOBILITEITSBELEID	14
3.2 UITVOERING VAN GEÏNTEGREERD BELEID	16
3.3 ONDERSTEUNINGSINSTRUMENTEN VOOR LUT-BESLUITVORMING	19
4 BARRIÈRES, OPLOSSINGEN EN OVERDRACHT VAN GOEDE TOEPASSINGEN.....	23
4.1 BARRIÈRES VOOR DE REALISATIE VAN GEÏNTEGREERD RUIMTELIJK MOBILITEITSBELEID	23
4.2 OPLOSSING OM DE BARRIÈRES VAN GEÏNTEGREERD RUIMTELIJK MOBILITEITSBELEID TE OVERWINNEN	28
4.3 OVERDRAAGBAARHEID VAN GOEDE TOEPASSINGEN	29
5 INSPRAAK EN COMMUNICATIE INZAKE RUIMTELIJK MOBILITEITSBELEID	35
5.1 DE PRIMAIRE PUBLIEKE BETROKKENHEIDSSHEMA	38
5.2 HET KORTE TERMIJNSHEMA OP BUURT- OF WIJKNIVEAU	39
5.3 HET KORTE TERMIJNSHEMA OP STAD OF SUBREGIONAAL NIVEAU.....	39
6 CONCLUSIES	42

Afkortingen

TRANSPLUS – TRANSport Planning, Land Use and Sustainability [vervoersplanning, ruimtelijke ordening en duurzaamheid]

ROVV – Ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer

LUT – Land Use and Transport [ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer]

LUTI – Land Use and Transport Integrated models [de intergratie van ruimtelijke ordenings- en verkeer- en vervoersmodellen]

LUTR – Land Use and Transport Research [ruimtelijke ordening en verkeer- en vervoeronderzoek]

EU – European Union [Europese Unie]

AAC – Acceding and Accession Countries [Kandidaat-lidstaten]

TSUE – Thematic Strategy on the Urban Environment [thematische strategie op het stadsmilieu]

EEG – Europese Economische Gemeenschap

EG – Europese Gemeenschap

MER – milieu-effectrapportage [Environmental Impact Assessment]

INLEIDING: DE “TRANSPLUS” BENADERING VAN COMPLEXE MOBILITEITSPROBLEMEN

Denkt u dat een toename van verkeersopstoppingen en de daarbijbehorende nadelige inwerking op de levenskwaliteit – zoals verspilde reistijd van en naar het werk, winkels, gezondheid, onderwijs en vrijetijdsbesteding; toenemende luchtvervuiling; en de hogere veiligheidsrisico's, om de meest in het oog springende gevolgen te noemen – een aanleiding zijn om het bestaande stedelijk beleid te herzien?

Zou u van toegepaste oplossingen elders in Europa willen weten en in hoeverre zij effectief zijn geweest? Wilt u weten hoe zij in uw geval toegepast kunnen worden en hoe u verdere degradatie van uw stedelijke milieu kunt vermijden?

Denkt u dat wij er allen van zullen profiteren wanneer een rationeler gebruik van privé-auto's wordt bevorderd om zo files te vermijden? Of denkt u dat het meer toegankelijk maken van werk, winkels, onderwijs en vrijetijdsbesteding, door te kiezen voor alternatieve vervoersmiddelen (zoals openbaar vervoer, lopen en fietsen), en compacter bouwen, gemengd grondgebruik en aantrekkelijke woongebieden zullen leiden tot een beter stedelijk milieu?

Als deze vragen met JA zijn beantwoord, dan zijn de resultaten van een onderzoek uitgevoerd door het researchproject TRANSPLUS – TRANSport Planning, Land Use and Sustainability¹ voor u interessant. De doelstelling van TRANSPLUS was om de beste toepassingen in de organisatie van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer (LUT) te identificeren om zo een duurzaam patroon van verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening te creëren in Europese steden en regio's.

Het acroniem “TRANSPLUS” roept op dat de bestaande mobiliteitsproblemen in ons stedelijk milieu moeten worden aangepakt door “mobiliteitsbeleid” aan te vullen met de volgende punten:

- + **Ruimtelijke ordening:** De ruimtelijke spreiding van menselijke activiteiten creëert een behoefte aan reizen en vervoer van goederen. Aan de andere kant, bepaalt het vervoerssysteem de toegankelijkheid van gebieden waardoor zij meer of minder aantrekkelijk zijn voor bedrijfslocaties, vrijetijdsbesteding, winkels, woningbouw, diensten etc. Er is dus een **geïntegreerd ruimtelijk mobiliteitsbeleid (dit betreft het combineren van ruimtelijke ordening en verkeer- en vervoersbeleid)** nodig om: i) de behoefte aan reizen te verminderen terwijl ruimtelijke integratie en

¹ Het TRANSPLUS-project is gefinancierd door de Europese Commissie onder het 5e Kaderprogramma, Key Action “City of Tomorrow and Cultural Heritage” [deelprogramma “stad van de toekomst en culturele erfenis”]. Momenteel is het doel van de Europese Commissie DG RTD-sector voor “Urban Sustainability and Cultural Heritage” [“stedelijke duurzaamheid en culturele erfenis”] om verder onderzoek te bevorderen op dit gebied. De resultaten van het project kunnen worden gedownload via www.transplus.net. TRANSPLUS is ook onderdeel van het Ruimtelijke Ordening en Verkeer- en Vervoeronderzoekscluster [Land Use and Transport Research (LUTR) cluster], een groep onderzoeksprojecten die met elkaar in verband staan en gefinancierd zijn door de Europese Commissie onder hetzelfde programma. Meer informatie over de LUTR-cluster is te vinden op www.lutr.net.

toegankelijkheid van diensten en gelegenheden behouden blijft; ii) de afhankelijkheid van de auto en gemotoriseerd individueel vervoer te verminderen, iii) de ontwikkeling van woningbouw op perifere locaties te verminderen; iv) de indirecte kosten van het verkeer te verminderen.

- + **Inspraak:** het coördineren van verschillende beleidsvelden over de verschillende overheidsniveaus is de sleutel naar een effectieve ontwikkeling en uitvoering van geïntegreerd beleid, om complexe mobiliteitsproblemen aan te pakken. Dit vergt het organiseren van nieuwe vormen van resultaatgeoriënteerde processen en het versterken van bindingen tussen verschillende instellingen met open en dynamische samenwerkingsvormen (b.v. verenigingen, convenanten, nieuwe regionale overheden etc.). Inspraak behelst ook het bezig zijn met het besluitvormingsproces, planning, uitvoering en toezicht houden op werkzaamheden van private partners (b.v. private vervoersbedrijven, ontwikkelaars etc.), burgers en bestuurders. Om effectief te kunnen zijn is moet participatie in beleidsvorming en implementatie zorgvuldig worden gepland en uitgevoerd.
- + **Duurzaamheid:** dit is een concept dat steeds meer gebruikt wordt in de beleidsarena, en vooral in de stedelijke context waar bijna 80% van de inwoners in de Europese Unie zijn geconcentreerd en de meeste vervoer, milieu, gezondheid en maatschappelijke problemen zich voordoen. Al klinkt het vaag, het woord "duurzaamheid" houdt altijd gelijktijdig rekening met de gevolgen van menselijke activiteiten op het milieu, op de sociale samenhang en op economische ontwikkelingsperspectieven van deze en toekomstige generaties. Om de beperkte beschikbare bronnen optimaal te gebruiken, om economische concurrentie te bevorderen, om het milieu te verbeteren en om de maatschappelijke samenhang in onze steden te vergroten, is **evaluatie van de invloed van duurzaamheid** in toenemende mate vereist. Duurzame mobiliteit is een kernpunt, en methodes en manieren om duurzaamheid te berekenen moeten worden ontwikkeld, getoetst en wijds worden verspreid om trend doorbrekende verbeteringen in de kwaliteit van het vervoer en stadsleven te krijgen.

In het vervolg zullen we dit ruimtelijk beleid gericht om mobiliteitsdoelstellingen het 'ruimtelijk mobiliteitsbeleid' noemen.

De hoofdresultaten van het TRANSPLUS onderzoek zijn omschreven in dit rapport. Zij geven de (ongunstige) trends in de huidige mobiliteit aan (Hoofdstuk 1), de beschikbare geïntegreerde planningsmethoden om dit om te buigen (Hoofdstuk 2), de wijze waarop uitvoering ter hand genomen kan worden (Hoofdstuk 3), de hindernissen die vaak optreden en mogelijke oplossingen hiervoor (Hoofdstuk 4), de rol van publieke participatie en de noodzakelijke methodes om de standpunten van burgers en bestuurders in te brengen (Hoofdstuk 5), en tot slot enkele conclusies en adviezen (Hoofdstuk 6).

1 TRENDS IN RUIMTEGEBRUIK EN MOBILITEIT

De eerste vraag die gesteld wordt is: waarom hebben wij ruimtelijk mobiliteitsbeleid nodig? In meerdere EU steden zien wij dat **huidige tendensen niet duurzaam zijn** en dat noch ruimtelijke ordening noch vervoersbeleid alleen voldoende zijn om bestaande problemen aan te pakken.

Stedelijke uitbreidingstendensen, vergelijkbaar met het voorbeeld uit Barcelona dat in het kader hieronder uiteengezet is, is zonder meer ook te zien in veel Europese steden en hoofdstedelijke regio's.

Praktische voorbeeld – Barcelona Agglomeratie

Vanaf het midden van de jaren zeventig van de vorige eeuw begon de bevolkingsgroei van Barcelona te stabiliseren en in de jaren negentig te verminderen.

In de negentiger jaren is de bevolking buiten het agglomeratiegebied gegroeid, waarbij de stad bevolking kwijt raakte.

- ✓ De industriële en woningbouw sectoren geven eenzelfde verspreidingspatroon als de bevolking aan.
- ✓ Het spreiden van mensen en de economische bedrijvigheden heeft een toename aan interregionale mobiliteit veroorzaakt, onder andere een toename van kriskras bewegingen.
- ✓ In het centrum zijn diensten verder toegenomen, grotendeels in de zakelijke- en horecasectoren, financiële dienstverlening en communicatie- en vervoersectoren.
- ✓ Het aanbod van woningen is in de afgelopen tien jaar buiten de stad Barcelona groter en bovendien goedkoper geweest. Prijzen in de stad Barcelona zijn zodanig gerezen dat jonge stellen met een modaal of laag inkomen daar niet kunnen kopen en dus elders zoeken naar een woning.

Stedelijke uitbreiding is ten eerste een reactie op de achteruitgang van de leefkwaliteit in de binnensteden – vanwege de opstoppingen en luchtvervuilingsproblemen – en ten tweede door een verminderde betaalbaarheid van woningen door gemiddelde huishoudens in centrale locaties – vanwege de toenemende waarde van de grond. Het totale effect is een vermindering van de **toegankelijkheid** – woningen liggen steeds vaker verder van het werk, winkels, stadscentra – en een toename van de **mobiliteit** – het gebruik van privé auto's is in toenemende mate nodig want er zijn geen alternatieve vervoersmiddelen.

- **Vervoerontwikkelingen:** in de EU15 groeit de mobiliteit en extrapolatie geeft een verhoging van circa 50% over de volgende 50 jaar aan. Ongeveer 80% van de EU15 bevolking woont in de steden, en het vervoer van goederen en mensen in deze steden neemt een belangrijk deel van alle vervoerskilometers in Europa voor zijn rekening. Het **autobezit** per hoofd van de bevolking is in de afgelopen decennia in vrijwel alle steden toegenomen. In de EU15 wordt verwacht dat deze groei, hoewel met vertraging, zal doorgaan in de komende decennia. Het autobezit is het laagste in de stadscentra en stijgt richting de randgebieden. Een OECD-ECMT onderzoek van steden (ECMT-2002 eindrapport) geeft een 10% groei aan van het aantal reizen met de privé-auto per persoon per dag in de EU15 in de afgelopen jaren (sinds 1999). De stijging in **autogebruik** is niet alleen het resultaat van

een groei in het aantal reizen, maar de gemiddelde reisafstand wordt ook langer in de meeste steden. Aan de andere kant, het marktaandeel van openbaar vervoer is verminderd in de meeste steden binnen de EU15. De overschakeling van de privé-auto naar het openbaar vervoer is vaak erg mager, en openbaar vervoersmaatregelen zijn niet afdoende om autogebruik te verminderen. Er is ook een snelle groei van licht vrachtauto vervoer (bijv. bestelauto's) binnen steden vanwege de groei in de dienstensector en de daarbij behorende kleinere en flexibele leveringen (volgens een recent onderzoek van het Cityfreightproject is een gemiddelde lading van 19kg per levering berekend), maar ook door logistieke ontwikkelingen zoals just-in-time management in de industriële sector. Als gevolg hiervan, zijn de files gedurende de jaren negentig erger geworden en de kosten (tijdverspilling, verhoogd benzineverbruik en vervuiling) zijn geconcentreerd in grotere steden. Een voortzetting van vorig en huidig beleid zal de files niet verminderen, sterker nog het zal deze substantieel vergroten in de Europese steden. Tot slot is er goed nieuws in verband met **veiligheid**: dodelijke ongelukken zijn in de afgelopen tijd sterk verminderd in de EU15 met Portugal, Spanje en Griekenland als opmerkelijke uitzonderingen. Er bestaat echter een aanzienlijke variatie in deze tendens in de steden onderling.

- **Ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening:** groeiende welvaart en een stijgende vraag naar een verbeterde leefkwaliteit zijn weergegeven in het stijgende verbruik van grond en ruimte, de vraag naar privacy en betere leefomstandigheden, en toegang tot de groene ruimte. In de meeste steden gaat de uitbreiding al maar door en de hoogste bevolkingsgroei is waarneembaar in slaapsteden en voorstadswijken met lage bevolkingsdichtheden. Demografische tendensen, zoals een vergrijzing van de bevolking en de groei van kleinere en éénpersoonshuishoudens, dragen bij aan de vraag naar nieuwe woningen en de druk op **verstedelijking** in landelijke gebieden, alsook verbeteringen van de leefkwaliteit in binnenstedelijke gebieden. Gelijkertijd maken stijgende grondprijzen en prijzen van onroerend goed in steden, de woningen op deze locaties onbetaalbaar voor grote delen van de bevolking. Dit proces van verstedelijking vervormt monocentrische steden in complexe policentrische agglomeraties. Een belangrijk gevolg is de toenemende **ruimtelijke scheiding** van woningen, werkgebieden, detailhandel en andere diensten. De verstedelijking van bewoners en de clustering van economische activiteiten (b.v. winkelcentra), leiden tot een toename van gemiddelde reisafstanden. Er zijn echter ook aanwijzingen van **nieuwe verstedelijking**. Actieve stedelijke herontwikkeling en vernieuwingsbeleid in veel steden blijken enig succes te boeken in het terugdraaien van de ontvolking en verloederding van stadscentra. Deze tendens heeft betrekking op bepaalde segmenten van de bevolking, meestal kleine, één of tweepersoonshuishoudens.
- **Kandidaat-lidstaten (AAC):** in het begin van de jaren negentig, ondergingen Oost-Europese landen een overgangsproces met in ieder land verschillende uitgangspunten. Drijvende krachten achter de economische ontwikkeling en ruimtelijke ordening waren privatisering en het groeiende aandeel van de capaciteit van de privé sector, stijgende arbeidsmobiliteit en herstructurering van arbeidsmarkten alsook opkomende grond- en onroerendgoedmarkten. Het proces van ruimtelijke transformatie is regionaal verschillend wegens toenemende polarisatie tussen snel groeiende regio's en diegene die

aangetast zijn door een ernstige economische recessie en werkloosheid. Deze kandidaat-lidstaten strijden tegen de aftakeling van stadscentra, wat in sommige gevallen een niveau heeft bereikt wat zelfs in de EU15 lidstaten zelden is voorgekomen. Migratie vanuit steden naar de omliggende randgebieden of platteland is een voortgaande tendens. Tegelijkertijd is er een enorme druk op deze gebieden door particuliere (en ook openbare) zakelijke bedrijven, investeerders en ontwikkelaars. Deze problemen worden verergerd door onduidelijke en variërende restitutievergoedingen die aanleiding geven tot onduidelijke eigendomsverhoudingen en verantwoordelijkheden, en door het ontbreken van fondsen. Een gevolg hiervan is dat binnensteden of stadscentra vaak worden gekenmerkt door een mix van minder concurrerende winkels en werkplaatsen, oude leegstaande of ongebruikte woning- en bedrijfsgebouwen, alsmede individuele, geheel gerenoveerde verspreid staande gebouwen of nieuwbouw voor gebruik als bedrijven, woningen of instellingen. De stedelijke uitbreiding gaat snel en gaat vaak gepaard met het fenomeen van krimpende gemeenten (binnen bestaande bestuursgrenzen). Er is vooral een groeiende **industriële en commerciële ontwikkeling van onbebouwde terreinen**, die soms felle concurrentie bieden aan binnenstedelijke commerciële en handelsactiviteiten en heeft bijgedragen aan de aftakeling van stadscentra. Het gevolg hiervan is dat een opkomende en redelijk welvarende middenklasse verhuist vanuit stadsregio's naar de omliggende streken. **Grote geprefabriceerde woonwijken** zijn een vrijwel alledaags kenmerk in alle voormalige socialistische landen (gemiddeld wonen meer dan 40% van alle inwoners van grote steden in dit soort wijken). De taak om deze wijken te verbeteren en te renoveren is moeillijk, want de woningmarkt is al jaren niet voldoende ontwikkeld en een belangrijk deel van de appartementen zijn in privé bezit, terwijl de bebouwde grond eigendom was van de lokale overheid of van anderen. Wat het vervoer betreft, de toename in **motorisering** is zo snel gegroeid dat meerdere gemeenten het autobezit hoger is dan in veel dorpen en steden in de EU15 lidstaten. Autobezit is vaak verdubbeld en in sommige steden zelfs verviervoudigd. Terwijl stedelijke uitbreiding een van de hoofdredenen is voor deze enorme stijging in privé gemotoriseerd vervoer, is de economische groei en voorspoed de drijvende kracht achter de stijging van stedelijk goederenvervoer.

Voor meer informatie

TRANSPLUS – System Analysis of Trends and Strategies – Report 1 (2000) [Systeemanalyse van Tendensen en Strategieën]
TRANSPLUS – Impacts of Megatrends on Transport and Land Use in Europe – Report 1.1 (2000) [Invloed van Megatendensen op Ruimtelijke Ordening en Verkeer en Vervoer in Europa]
OECD-ECMT – Implementing Sustainable Urban Travel Policies – Final Report (2002) [Uitvoering van Duurzaam Stedelijk Reisbeleid]
European Commission – Thematic Strategy on the Urban Environment (TSUE) – Twelve Candidate Countries Overview Report (2003) [Thematische Strategie op het Stadsmilieu (TSUE) – Overzichtsrapport van Twaalf Kandidaat-landen]

2 GEÏNTEGREERD RUIMTELIJK MOBILITEITSBELEID

De ervaringen van de steden die geanalyseerd zijn in de context van het TRANSPLUS-project zijn aanzienlijk verschillend, zowel qua de benadering van de planning en de soort maatregelen die toegepast worden om problemen op te lossen. Twee belangrijke benaderingen om **geïntegreerd ruimtelijk mobiliteitsbeleid** te definiëren en uit te voeren, zijn:

- ruimtelijke ordening met als doel te streven naar een vermindering van de reisbehoefte – dit is hoofdzakelijk 'toekomstbeleid' (of beleid voor de "**toekomstige stad**") dat nieuwe centra creëert of braakliggende terreinen regenereert, waardoor het stedelijk weefsel verandert ten gunste van een duurzaam mobiliteitsbeleid;
- vervoersbeleid om te streven naar een verbetering van toegankelijkheid met een breder scala aan vervoersalternatieven – dit is hoofdzakelijk beleid 'achteruit' (of beleid voor de "**huidige stad**") waarbij het bestaande stedelijk weefsel wordt beschouwd als een gegeven. Het vervoerssysteem wordt gewijzigd om zo de toegankelijkheid te verbeteren.

Beide benaderingen zijn nodig in **stedelijke en regionale structuurplannen**² zodat duurzame doelen behaald kunnen worden, zoals opgenomen in enkele hieronder vermelde belangrijke beleidsdocumenten en richtlijnen van de Europese Unie:

Duurzame Ontwikkelingsstrategie van de EU (COM 2001/264 Definitief)	Hoofdpijnen van doelstellingen ter verbetering van het beheer van het vervoerssysteem en de ruimtelijke ordening: <ol style="list-style-type: none">1. De groei van vervoer in belangrijke mate ontkoppelen van het bruto binnenlands product om verkeersopstoppingen en andere negatieve neveneffecten van vervoer te verminderen.2. Zorg voor een verschuiving van de weg naar het spoor, waterwegen en openbaar vervoer zodat het aandeel van het wegvervoer in 2010 niet hoger is dan in 1988.3. Bevorder een meer gebalanceerd regionale ontwikkeling door ongelijkheden in economische bedrijvigheden te verminderen en de levensvatbaarheid van plattelands en stedelijke gemeenschappen te behouden zoals aanbevolen door het Perspectief op Europese Ruimtelijke Ordening.
---	---

² in verschillende landen kunnen deze in de praktijk anders heten – b.v. strategische plannen, territoriumplannen, masterplannen etc. – maar gemakshalve gebruiken wij hierin het woord "structuur" voor dit soort plannen van hoog niveau.

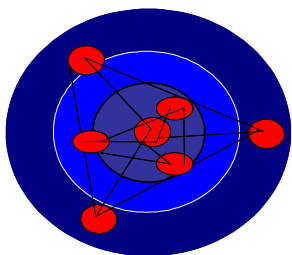
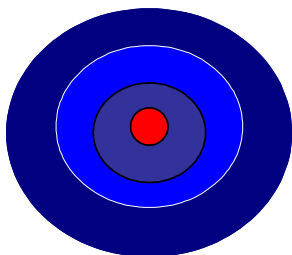
Richtlijn Luchtkwaliteit ³	<p>Het doel van deze richtlijn is om een gemeenschappelijke strategie te bepalen om:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De doelstelling om de kwaliteit van de omgevingslucht in de gemeenschap samen te bepalen en vast te leggen. 2. De kwaliteit van de omgevingslucht in lidstaten op basis van algemeen geaccepteerde en vergelijkbare methodes en criteria te bepalen. 3. Voldoende informatie over de kwaliteit van de omgevingslucht te verkrijgen en zorgen dat dit aan het publiek bekend gemaakt wordt, onder andere door signaleringsdrempels.
Thematic Strategy of the urban environment (TSUE) ⁴	<p>De TSUE doelstellingen zijn:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Het bevorderen van "Lokaal Agenda [Local Agenda] 21". 2. Het verminderen van het verband tussen economische groei en de vraag naar passagiersvervoer. 3. De noodzaak van een groter aandeel van het openbaar vervoer, spoor, binnenlandse waterwegen, loop- en fietsvervoer. 4. De noodzaak om stijgende verkeersvolumes aan te pakken en een belangrijke ontkoppeling van vervoergroei en bbp-groei te bewerkstelligen. 5. De noodzaak van het gebruik van voertuigen met een lage uitstoot in het openbaar vervoer te bevorderen. 6. Het overwegen van stadsmilieu-indicatoren.

³ Meer informatie is te vinden op www.europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm

⁴ Meer informatie is te vinden op www.europa.eu.int/comm/environment/urban/home_en.htm

De case studies die in TRANSPLUS zijn onderzocht gaven aanzienlijke verschillen aan tussen de steden omtrent hun perspectieven op ruimtelijk mobiliteitsbeleid. De volgende aanbevelingen zijn opgesteld:

**Een basis keuze:
monocentrische of
policentrische strategieën?**



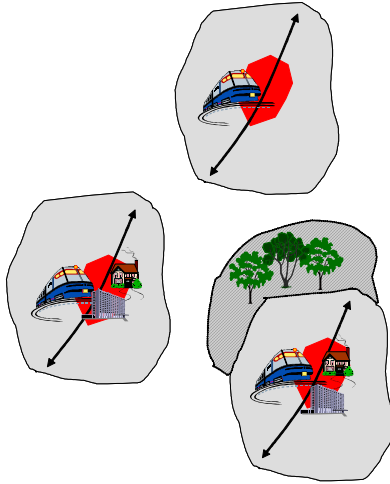
De monocentrische ontwikkelingsstrategie richt zich op de vernieuwing of versterking van het stadscentrum terwijl de policentrische ontwikkelingsstrategie investeringen concentreert op het ontwikkelen van goed geplaatste subcentra. De keuze tussen monocentrische of policentrische strategieën hangt af van de stadsgrootte. Voor kleinere steden is de monocentrische stadsvorm duurzamer dan een policentrische stadsvorm. Kleinere steden die te snel voor een policentrisch stadsmodel kiezen moedigen stedelijke uitbreiding aan waardoor het mobiliteitspatroon minder duurzaam wordt. Grotere steden kunnen niet alle aandacht op het stadscentrum blijven toespitsen. Autonome krachten zullen de randen van de stad op een ongereguleerde wijze tot ontwikkeling brengen. Grotere steden kunnen daarom beter actief de stadsranden ontwikkelen en een policentrische stadsvorm nastreven. Beide strategieën vergt **effectieve ruimtelijke ordening op regionaal niveau** en **coördinatie van nationale, regionale en lokale instellingen** die verschillende vraagstukken op verschillende schalen bestrijken met verschillende verantwoordelijkheden.

Is integratie effectief?

Integratie wordt slechts gerealiseerd als het wordt toegepast op beleid, planning methoden en de organisatie van processen.

Integratie is een multidimensionale taak. Niet alleen moeten de verschillende beleidsvelden geïntegreerd worden, maar de ondersteunende instrumenten en organisatorische structuren van stedenbouwkunde en infrastructuurplanning moeten ook worden geïntegreerd. Integratie is nu het best ontwikkeld met betrekking tot beleidsontwikkeling. Veel steden in Europa proberen geïntegreerd beleid in werking te stellen, zoals revitalisatieprojecten rond openbaar vervoerlijnen. Echter, de integratie van de ondersteunende evaluatiemodellen, integratie van evaluatie-indicatoren en integratie van institutionele structuren is veel minder ontwikkeld. Hierdoor is veel geïntegreerd beleid gedoemd om te mislukken.

Welke strategieën kunnen worden overwogen?



Welk bewijs hebben wij van de invloed van LUT-maatregelen?

Beleidspakketten moeten een verscheidenheid aan gerelateerde maatregelen in acht nemen.

Een gecombineerde “**duw en trek**” strategie, waarin de reizigers worden “geduwd” uit het overmatig autogebruik met beperkingen zoals parkeerbeheer, en tegelijkertijd reizigers worden “getrokken” naar milieuvriendelijke methoden door het voorzien van een efficiënt openbaar vervoerssysteem en gunstige omstandigheden voor voetgangers en fietsers. De analyse van de TRANSPLUS case studies bevestigen dat in werkelijkheid er een accent ligt op stimulatie van stimulerende “trek”-maatregelen, terwijl beperkende “duw”-maatregelen een lagere prioriteit hebben. Veel aandacht wordt gegeven aan zachtere maatregelen zoals informatie en communicatie om mobiliteitsgedrag te beïnvloeden.

De TRANSPLUS case studies geven slechts weinig bewijs van de invloed van de bovenbeschreven maatregelen. Dit is deels door het feit dat de case studies geselecteerd zijn op innovatie, dit relatief nieuwe beleid is en daarom veelal nog onbepoefd. Ondanks het ontbreken van duidelijke voor- en nametingen, is toch duidelijk dat, aan de ene kant het ruimtelijke ordeningsbeleid om stadsdichtheid of menging van verschillende stedelijke functies te verhogen zonder bijkomende maatregelen te treffen om het autoverkeer duurder of langzamer te maken, op de **korte termijn** slechts weinig effect heeft, maar aan de andere kant is dit beleid op de **lange termijn** belangrijk omdat het zorgt voor de voorwaarden voor een minder autoafhankelijke levensstijl.

Het is overduidelijk dat bij een ruimtelijke strategische beslissing rekening moet worden gehouden met de specifieke geografische en historische context⁵. Dit is makkelijker gezegd dan gedaan, vooral wanneer de integratie van ruimtelijke ordening en verkeer- en vervoersvraagstukken op het spel staat. De planning van de ruimte gebeurt vaak in relatief kleine zones, die onderling beperkt communiceren. Vervoer voegt hier een nieuwe dimensie aan toe. Vervoer laat zich niet beperken tot een zone maar opereert over een netwerk. Vervoersorganisaties hebben daarom vaak een ruimtelijk andere schaal dan organisaties die zich met ruimtelijke ordening bezighouden. Infrastructuur en de reispatronen overschrijden typisch de grenzen van ruimtelijke ordening. Een oplossing hiervoor zijn **dagelijkse mobiliteitsgebieden**⁶. Deze

⁵ er is een verscheidenheid aan situaties door heel Europa: regio's gedomineerd door gigantische monocentrische steden als Parijs, agglomeratieclusters rondom belangrijke steden zoals bij Merseyside (Liverpool) en Greater Manchester in Groot-Brittannië of de Nederlandse Randstad (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam).

⁶ ook “bevolkingsrayonnen”, “werkverkeer gebieden” of “stedelijke functionele regio's”

functionele gebiedsindelingen is het ideale schaalniveau om geïntegreerde strategieën op te kunnen ontwerpen, ontwikkelen en uit te voeren. Deze gebieden zijn vaak overwogen in planningsonderzoeken en in sommige landen zijn zij ook erkend als relevante statistische eenheden voor tellinggegevens van de mobiliteit, maar worden zelden of nooit overwogen als “bestuursterreitoriums”, vanwege de intrinsieke flexibiliteit van hun grenzen (zeer afhankelijk van de ruimtelijke dynamiek).

Voor meer informatie

TRANSPLUS – Assessment of Integrated Land Use and Transport Planning Strategies – Report 2 (2002) [Evaluatie van Geïntegreerd Ruimtelijk Mobiliteitsbeleid]
TRANSPLUS – Assessment of development strategies – Report 2.1 (2002) [Evaluatie van stedelijke ontwikkelingsstrategieën]

3 UITVOERING VAN GEÏNTEGREERD RUIMTELIJK MOBILITEITSBELEID

De uitvoering van een **ruimtelijk mobiliteitsbeleid** brengt meestal de **combinatie van meerdere beleidsmaatregelen** met zich mee. Een "beleidsmaatregel" is een instrument dat gebruikt kan worden om problemen te overwinnen en doelstellingen te behalen, en het kan zowel verkeer- en vervoersbeleid als beleid voor de ruimtelijke ordening omvatten⁷.

De gedachte achter het combineren van verschillende maatregelen is dat de doelstellingen effectiever bereikt kunnen worden door het gebruik van *beleidspakketten*, waarbij de combinatie van aanvullende en wederzijds ondersteunende maatregelen *de uitvoering vergemakkelijkt* en/of *de respectievelijke invloeden versterkt*. Wederzijdse interacties kunnen zijn:

- **Versterking voordelen:** een maatregel die de voordelen van een andere maatregel versterken;
- **Versterking acceptatie:** een maatregel die een andere maatregel meer acceptabel maakt voor de burgers en/of bestuurders (b.v. specifieke voorzieningen om gedupeerden te compenseren);
- **Voorziening van middelen:** een maatregel die voorziet in extra financiële of technische middelen voor de uitvoering van een andere maatregel;
- of simpelweg **eerste vereisten** voor uitvoering (b.v. geconcentreerd bouwen is een eerste vereiste voor de levensvatbaarheid van carpooling).

Een voorbeeld van de interactie van 'voorziening van middelen' is de combinatie van light rail en prijsbeleid op de weg. Deze laatste moedigt groter gebruik van light rail aan en genereert inkomsten om light rail te betalen, terwijl de investering van deze inkomsten in light rail de prijsstelling van wegen meer aanvaardbaar maakt. Een tweede voorbeeld is de relatie tussen geconcentreerde stedenbouw en carpoolvoorzieningen. Steden met hoge dichtheden verminderen de behoefte om per auto te reizen, en vergemakkelijkt de aanvaarding van carpoolschema's. Tot slot, een goed beleidspakket moet niet alleen de juiste elementen bevatten (de maatregelen), maar ook de juiste relaties tussen de maatregelen onderling moeten kloppen. Als een stad bijvoorbeeld betaald parkeren uitvoert met een programma van verbetering van de kwaliteit van openbaar vervoer, maar de parkeerinkomsten zijn niet gebruikt om openbaar vervoersinvesteringen te financieren, of ze zijn wel gebruikt maar het publiek is niet geïnformeerd via campagnes, dan zal de totale effectiviteit van het beleid verminderen.

⁷ deze definitie is voor het eerst opgenomen in het LUTR-project "PROSPECTS", die beschikbaar is via de website www.lutr.net. "PROSPECTS" heeft ook een lijst met beleidsmaatregelen op het gebied van ruimtelijk mobiliteitsbeleid samengesteld en een Decision Making Guidebook (DMG) [besluitvormingsgids] met reglementen voor het efficiënt ordenen van beleidsmaatregelen.

3.1 PROGRAMMA VAN RUIMTELIJK MOBILITEITSBELEID

Hoewel er een breed scala aan mogelijke combinaties van beleidsinstrumenten is, heeft TRANSPLUS zich op case studies die drie soorten geïntegreerde beleid tot doel hebben toegespitst:

- ontwikkelingen georiënteerd op openbaar vervoer;
- wijkontwerpen die gericht zijn op het faciliteren van korte ritten⁸;
- ontwikkelingen georiënteerd op beperking van autogebruik.

Dit beleid streeft de integratie van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer na met respectievelijk het openbaar vervoer, lopen en fietsen, en regeling van autogebruik (inclusief de ruimte voor auto's in de stad) als centrale elementen.



Ontwikkelingen georiënteerd op openbaar vervoer

bevatten meerdere mechanismen om de dichtheid op te voeren rond het stadsspoor, light rail, metro en tramstations. Dit kan in de binnensteden plaatsvinden alsmede in de agglomeratie. De meest gebruikelijke maatregelen zijn:

Het verbeteren van openbaar vervoerstoegankelijkheid in bestaande wijken: dit omvat de vernieuwing of uitbreiding van light raillijnen en tramsporen – of de doorgaande ontwikkeling van bussystemen in kleinere steden.

Nieuwe openbaar vervoer georiënteerde wijken: het concentreren van stedelijke groei en ontwikkelingen van subcentra rond openbaar vervoersknooppunten en corridors is een praktische manier om het 'gedecentraliseerde concentratie' concept toe te passen. Een nieuwe stedenbouwkundige strategie is om de toegankelijkheid van de openbaar vervoerssystemen te verbeteren door nieuwe stations te bouwen of door oudere stations nieuw leven in te blazen.

Het renoveren van spoorwegstations en het renoveren van de stationsgebieden: stations zijn nieuwe mobiliteitscentra en poorten naar de stad. De herontwikkeling van het stationsgebouw, alsmede het conserveren van historische gebouwen kan de integratie in het stadsmilieu versterken waarbij een diversiteit van gebruik rondom het station wordt bevestigd, b.v. werkplekken, wonen, winkelen, vrijetijdsbesteding of culturele voorzieningen en diensten, etc.

⁸ "wijkontwerpen die gericht zijn op het faciliteren van korte ritten" zijn een stadsvorm waar een brede mix van activiteiten toegankelijk is op loop- en fietsafstanden. In de praktijk komt het concept overeen met dat van ontwikkelingen van hoge dichtheid en gemengd-gebruik.



Wijkontwerpen die gericht zijn op het faciliteren van korte ritten streven naar het creëren van een voetganger- en fietsvriendelijke benadering van gebiedsontwikkeling, en om “deur-tot-deur” reizen zonder auto te vergemakkelijken, waarbij het gebruik van alternatieve vervoersmethoden worden aangemoedigd. Wijkontwerpen die gericht zijn op het faciliteren van korte ritten kunnen een belangrijk eerste vereiste zijn voor een succesvolle bevordering van lopen en fietsen. Mogelijke maatregelen zijn:

Wijkontwerpen die een vermenging van stedelijke functies tot doel hebben: omdat korte reisafstanden een hoofdreden is voor het kiezen van niet-gemotoriseerde methoden, is de stedelijke structuur het allerbelangrijkste om lopen en fietsen te bevorderen.

Gebruik van binnenstedelijke braakliggende terreinen: in stedenbouwkundige planning moet voorrang gegeven worden aan de herontwikkeling van steden die hun oorspronkelijke functie kwijt zijn.

Ontwikkeling van een loop/fietsstrategie: een hiërarchisch stadsbreed fietsnetwerk moet worden gecreëerd in een aantrekkelijke omgeving waarbij verschillende locaties en voorzieningen zijn verbonden. Plaatselijke fiets- en voetganger-netwerken moeten worden verbonden aan subregionale netwerken. Gelijkertijd moeten conflicten tussen fietsers, voetgangers en gemotoriseerd verkeer verminderd worden om veiligheid en aantrekkelijkheid van fiets- en looppaden te verbeteren.

Verbetering van informatie en oriëntatie: deze maatregel is een belangrijke ‘zachte’ beleidsmaatregel. Voetgangers en fietsers moeten het gevoel krijgen dat zij gerespecteerd worden en welkom zijn als reizigers. Verbeterde informatiesystemen kunnen verschillende stadsdelen aan elkaar verbinden en mensen aansporen om te lopen, te fietsen of gebruik te maken van het openbaar vervoer.

Voetganger- en fietsvriendelijk stedelijk ontwerp: in het geheel, omvat voetganger- en fietsvriendelijke terreinontwikkeling een verscheidenheid aan maatregelen die elkaar ondersteunen. Planning voor voetgangers vereist een ontwerp van hoge kwaliteit in een beperkte ruimte en moet dus bewust in wisselwerking staan met gebouwen en open ruimtes.



Foto's van een autoluwe buurt in Wenen – Floridsdorf © 2001

[Murdoch University](#)

Ontwikkeling georiënteerd op autobeperking streeft de beperking van auto's in het stadsmilieu na om zo de negatieve gevolgen van geluidsoverlast, luchtkwaliteit, veiligheid en de esthetiek van dorpen en wijken te verminderen. Beperkende maatregelen hebben een lage prioriteit op de politieke agenda want zij zijn niet populair bij autogebruikers. De combinatie van **duw en trek maatregelen** (de zogenaamde “goedschiks” of “kwaadschiks” methoden), is dus de beste benadering om projecten uit te voeren tegen autobeperking.

Nieuwe autobeperkende ontwikkelingsplannen: een van de radicalere vormen van ruimtebeperkingen voor auto's zijn “autoluwe ontwikkelingen”. Dit is gebaseerd op de aanname dat het aantrekkelijker is voor mensen zonder auto om in een omgeving te wonen waar het effect van auto's op geluidsoverlast, luchtkwaliteit, veiligheid of de esthetiek verminderd of zelfs afwezig is.

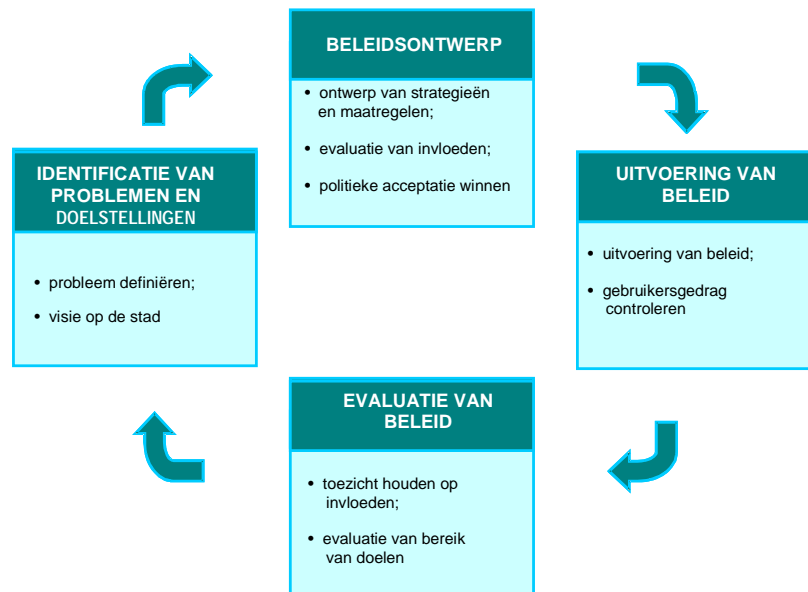
Parkeerregels in plaatselijk beleid en in bouwverordeningen: dit kan worden gezien als aanvulling op de planning van nieuwe autobeperkende ontwikkelingen. Het alom bekende ABC-locatiebeleid kan worden genoemd als een belangrijk voorbeeld van een locatiebeleid met parkeerregels.

Herbestemming van bestaande stedelijke openbare ruimten: dit houdt meerdere maatregelen in, zoals regulering van toegankelijkheid voor privé-auto's, parkeerbeleid of het gebruiken van de huidige wegen voor andere doeleinden.

3.2 UITVOERING VAN GEÏNTEGREERD BELEID

Ruimtelijk mobiliteitsbeleid uitvoeren houdt niet alleen in dat een passende lijst van beleidsmaatregelen, zoals hiervoor genoemd, moet worden geïdentificeerd. Belangrijker nog, het betekent dat de **integratie van meerdere processen** en acties nodig is om enig substantieel beleid te realiseren – **overleg, uitvoering, controleren, evaluatie, identificatie van aanvullend beleid, coördinatie tussen gezagsdragers** op verschillende overheidsniveaus, **inspraak door particuliere spelers, burgers en bestuurders** – tot een samenhangende geïntegreerde en blijvende structuur waarbij de afzonderlijke processen elkaar ondersteunen om de doelstellingen te bereiken. Inderdaad, hoewel er een grote variatie aan stadscontexten is in Europa, zijn er ook een aantal vraagstukken die de stedelijke agenda's verbinden.

Een normatieve benadering is aanbevolen om overleg, uitvoering, controle en evaluatiestappen tot een levenscyclusbeleid te verbinden.



Het is de uitdaging om bij de verschillende besluitvormers op wijk, stad, regionaal en nationaal niveau de samenhang van de beleidscyclus over een lange periode te behouden. Daarnaast is het belangrijk de inspraak van relevante bestuurders en de burgerlijke gemeenschap in de verschillende stappen van het proces te verzekeren.

Er zijn veel barrières – juridisch, institutioneel, organisatorisch, financieel, cultureel – om een grotere samenhang en continuïteit van ruimtelijk mobiliteitsbeleid te bereiken. In veel gevallen zijn de bestuursbevoegdheden van de verschillende lokale en regionale overheden niet opgewassen tegen de evoluerende ruimtelijke configuraties en huidige stedelijke. Een reactie hierop is de vorming van afspraken om de nieuwe functionele onderlinge relatie tussen plaatselijk, lokaal/regionaal en zelfs tussen regionale besturen aan te geven. Deze evoluerende bestuurlijke patronen kunnen formeel of informeel zijn. Een andere sterke tendens is het toepassen van publiek-private samenwerkingsvormen. Dit soort samenwerkingsvormen kunnen variëren in hun relatie met de formele overheidsstructuren en in hun relatie met democratische processen.

Een aantal belangrijke factoren die de succesvolle uitvoering van geïntegreerd beleid beïnvloeden alsook de voornaamste barrières en methoden om ze te vermijden of te overwinnen, zijn geïdentificeerd in het TRANSPLUS project. De volgende aanbevelingen stellen de belangrijkste bevindingen samen over hoe het uitvoeringsproces van beleid verbeterd kan worden:

Het probleem identificeren Besef wat de barrière 'problemen' zijn en neem het initiatief om oplossingen te vinden

Het nauwkeurig specificeren van een probleem laat de aandacht soms rusten op de soort oplossingen die gebruikt kunnen worden. Zoek oplossingen die barrières kunnen verwijderen die incidenteel zijn (d.i. zij kunnen worden verwijderd) en de uitvoering van het beleid (output barrières) of de realisatie van duurzame doelen (outcome barrières) verhinderen. De TRANSPLUS case studies wijzen erop dat de meeste barrières onderling verbonden zijn en niet direct duidelijk kunnen worden geïdentificeerd. Hoewel de identificatie en erkenning van het bestaan van een barrière wél de eerste stap naar een oplossing vormt.

Hoe kan de implementatie worden ondersteund? Volgens de analyses van de case studies van het TRANSPLUS onderzoek, worden tal van verschillende innovatieve methoden aangenomen om de uitvoering van geïntegreerd LUT-beleid te verbeteren. In alle gevallen is de basis voor goede uitvoeringsmethoden:

- **Kies een breed strategisch concept voor de stad** dat beleid met betrekking tot een sector integreert in een alomvattende strategie;
- **Versterk samenwerking en coördinatie** tussen de verschillende bestuurlijke afdelingen binnen de stad en dwars door verschillende overheidsniveaus (gemeentelijk, regionaal en soms zelfs nationaal), en in een toenemende mate tussen de publieke en private spelers;
- **Bevorder de betrokkenheid van bestuurders en bevolking** in de ontwikkeling van een visie op de stad van de toekomst en de planningprocessen.

Geleidelijke of omvangrijke uitvoering? Vaak kunnen relevante beleidswijzigingen niet direct worden uitgevoerd in de gehele stad. Er zijn een aantal redenen hiervoor, daarom blijkt slechts een **stapsgewijs uitvoeringsproces** een effectieve manier om door te gaan. Meestal kunnen de maatregelen worden beperkt tot een specifiek gebied waar gunstigere omstandigheden (of strengere eisen) het mogelijk maken de geïntegreerde LUT-concepten uit te voeren.

Een positief aspect van een stapsgewijs uitvoeringsproces is dat het vermijdt bestuurders te confronteren met uitgebreide projecten die voor flinke verstoringen leiden en daardoor veel weerstand oproepen.

3.3 ONDERSTEUNINGSINSTRUMENTEN VOOR LUT-BESLUITVORMING

TRANSPLUS heeft de huidige status en mogelijkheden van instrumenten herzien om de geïntegreerde LUT-besluitvorming en uitvoering te ondersteunen, waaronder:

- stedelijke modellen die ruimtelijk grondgebruik en verkeer en vervoer integraal benaderen;
- indicatoren die meten hoe goed de ruimtelijke ordening en het mobiliteitsbeleid op elkaar afgestemd zijn.

Het perspectief van TRANSPLUS was om het huidige gebruik van geïntegreerde ruimtelijke ordening en verkeer- en vervoersmodellen (LUTI) in steden te onderzoeken in de case studies, alsmede de indicatoren voor het controleren van de LUT-beleidsresultaten, waarbij de belangrijkste tegengekomen problemen en voorbeelden van goede toepassingen wordt aangegeven.

Er is een scala aan modelleringinstrumenten beschikbaar die hulp bieden aan stedelijke besluitvormers in hun besluitvorming⁹. Selectie van een model hangt af van welke informatie beschikbaar was in het beleidbepalingsproces van het project, welke elementen beoordeeld moeten worden en welke hoofdinvoeden gemeten moeten worden, plus de bijbehorende tijdschema's.

Het vermogen van *alle* bestaande modellen en beoordelingsinstrumenten is zeer beperkt. De huidige methodologie heeft slechts de mogelijkheid om een relatief klein deel van de beleidsingrepen te onderzoeken die toegepast kunnen worden door besluitvormers op verschillende niveaus in het beleidsvormende spectrum. Dit komt onder door de beperkte beschikbaar gegevens; leemten in vakkundigheid en beschikbare kennis; en de beperkte beschikbaarheid van software. Verder, is er onvoldoende begrip voor de onderliggende gedragsuitgangspunten en hoe deze zijn opgenomen in de parameters van het model.

Het onderzoeken van de stedelijke case studies die in TRANSPLUS zijn onderzocht toonde aan dat het gebruik van modelprocedures van de steden in drie groepen is verdeeld:

- zij die een geïntegreerd ROVV-model gebruiken;

⁹ Een volledig verslag van de gebruikte modellen in de TRANSPLUS case studies, de prestaties, sterktes en zwaktes, en in het bijzonder de evaluatie van hun vermogen om de geïntegreerde LUT-maatregelen te hanteren en te beoordelen, is beschreven in TRANSPLUS Resultaten 2.2. (beschikbaar op www.transplus.net).

- zij die wél modellen gebruiken, maar geen rekening houden met de interactie tussen mobiliteit en ruimtelijke ordening (ook wel de 'traditionele' benadering genoemd); en
- zij die geen formele modellen blijken te gebruiken.

Weinig van de steden hebben een interactief LUTI-model. De steden hebben veelal modellen die de invloeden van ruimtelijke ordening op het vervoer bezien maar omgekeerde relatie, het effect van mobiliteit op de vestigingspatronen van huishoudens en bedrijven is vrijwel nergens opgenomen in de modellen. Er is geen bewijs om te veronderstellen dat dit beeld niet representatief is voor het merendeel van de Europese steden. Wel erkennen veel gemeentelijke ambtenaren de bruikbaarheid van modellen om effecten op vervoer te voorspellen, maar:

- van nature zijn interactieve modellen erg ingewikkeld en de benodigde vakbekwaamheid en begrip om ze te gebruiken is niet altijd aanwezig, laat staan de toegenomen benodigde middelen;
- het ontbreken van middelen binnen lokale overheden betekent dat modellen zelden regelmatig worden hergebruikt of bijgewerkt;
- nauwkeurigheid van interactieve modellen is tot op heden nog niet bewezen, en dit geeft vakmensen een mate van argwaan en onzekerheid over de totale bruikbaarheid;
- modellen worden vaak gezien als een bevestiging en een aanvullende controle van de ramingen die door een stadsbestuur zijn gemaakt;
- veel lokale ambtenaren zijn niet overtuigd door het resultaat van modellen en geven meer waarde aan expert inschattingen of politieke oordelen;
- Onafhankelijk van het al dan niet betrouwbaar zijn van modellen moeten besluiten ook op publieke acceptatie gebaseerd zijn. Daardoor kunnen eindbeslissingen vaak gebaseerd zijn op het oordeel van politici die een verantwoording aan het publiek en aan het bedrijfsleven moeten afleggen.

Het gevaar dreigt dat **mogelijk belangrijke invloeden over het hoofd gezien en onderschat worden** door het lage gebruik van beschikbare modeltechnieken. Interactieve ROVV-modellen moeten daarom worden verbeterd, maar er zijn belangrijke uitdagingen aan te gaan (b.v. de ontwikkeling van nieuwe actiegerichte modelleringstechniek en microsimulatie; de verbetering van ruimtelijke resolutie in huidige modellen; een brede inachtneming van maatschappelijke invloeden). Niettemin, zullen modellen altijd een generalisatie van de realiteit zijn en moet opgepast worden modellen niet te ingewikkeld te maken. Het detailniveau belangrijk is voor de gebruiker maar ook voor de flexibiliteit van modellen en het gemak waarmee de modellen te bedienen zijn, is belangrijk. Dit is vooral relevant voor kleinere steden waar beschikbaarheid van middelen en bekwaamheid een probleem kan zijn.

Als betere modellen nodig zijn om beleidsbeoordeling te voorzien van een steviger fundament, dan hebben wij ook indicatoren nodig om het **toezicht** op ruimtelijk mobiliteitsbeleid te voeden. Dit is een kernactiviteit die bedoeld is om het beleidsproces in verschillende fasen te meten: i) de **succesvolle uitvoering van een project of maatregel**; ii) **verandering in het gebruikersgedrag** met onderzoeken van directe tellingen van gebruik van nieuwe infrastructuur en diensten, van de instemming van gebruikers met de verschillende maatregelen, etc.; iii) het **bereiken van het doel van het beleidsresultaat** met juiste outcome-indicatoren. Een lijst met indicatoren is beschikbaar in de TRANSPLUS richtlijnen (zie www.transplus.net).

Een belangrijke taak van indicatoren is om tijdig mogelijke terugkoppelingseffecten van beleid of externe tendensen op gebruikersgedrag waar te nemen (b.v. verspreiding van nieuwe goederen, diensten, technologieën). Bijvoorbeeld, nabootsing of netwerkeffecten kunnen direct de toepassing van nieuwe acties vergroten nadat een bepaalde kritische massa aan nieuwe gebruikers van een dienst is bereikt (b.v. door de verspreiding van een goede reputatie). Andere terugkoppelingseffecten kunnen betrekking hebben op de mogelijkheid een bestaande infrastructuur of dienst te gebruiken welke verminderd kan zijn door nadelige opstoppingeffecten door een overschot aan vraag, of druk op nieuwe infrastructuur en diensten veroorzaakt door een te snel groeiende vraag. Deze terugkoppelingseffecten kunnen spontaan ontstaan en toezicht op het tempo van gebruikersacceptatie kan de snelste manier zijn om van onverwachte gevolgen bewust te worden.

De belangrijkste suggesties om het gebruik van indicatoren door heel Europa aan te moedigen zijn:

- om subsystemen van LUT-indicatoren te bouwen in de verschillende steden met gebruikmaking van een algemene set indicatoren (zoals vermeld in de TRANSPLUS richtlijnen);
- om het aantal van deze LUT-indicatoren te beperken tot een minimaal benodigde set voor het analyseren van ultieme invloeden op duurzame mobiliteit en stedelijke levenskwaliteit (van reisvolumes, verkeersopstoppingen, toegankelijkheid, luchtvervuiling, geluidsoverlast, veiligheid, concurrentievermogen, burgers tevredenheid);
- om deze subsystemen van LUT-indicatoren te relateren aan andere initiatieven die momenteel het aannemen van vergelijkbare stedelijke indicatoren op EU niveau aanmoedigen, zoals het stedelijke controle initiatief, de indicatoren gebruikt om projecten te controleren die gefinancierd zijn met EU structuurfondsen, of de Europese algemene indicatoren uitgewerkt in de context van de 'EU thematic strategy of the urban environment';
- tot slot, om de vergaring van specifieke gegevens en indicatoren die LUT-beleid controleren te integreren in de regionale en lokale statistiek- en controlesystemen (indien aanwezig), om duplicaties van verrichtingen en onderzoeksactiviteiten te vermijden.

Voor meer informatie

TRANSPLUS – Assessment of Implementation Strategies – Report 3 (2002) [Beoordeling van uitvoeringsstrategieën]
TRANSPLUS – Public transport oriented development – Report 3.1 (2002) [Openbaar vervoer georiënteerde ontwikkelingen]
TRANSPLUS – Pedestrian and cycling friendly structure development – Report 3.2 (2002) [Voetganger en fietsvriendelijke wijkontwikkeling]
TRANSPLUS – Car restriction development – Report 3.3 (2002) [Autobeperkende ontwikkeling]
TRANSPLUS – Land Use and Transport Indicators – Report 3.4 (2002) [Ruimtelijke ordening en verkeer- en vervoersindicatoren]
TRANSPLUS – Supporting models and indicators – Report 2.2 (2002) [Ondersteunende modellen en indicatoren]
TRANSPLUS ACCESS – Case study reports – Assessment of planning and implementation strategies in five AAC cities (2003) [Verslagen van case studies – Beoordeling van planning en uitvoeringsstrategieën van vijf AAC steden]
TRANSPLUS ACCESS – Synthesis Report – Assessment of planning and implementation strategies – (2003) [Syntheserapport – Beoordeling van planning en uitvoeringsstrategieën]

4 BARRIÈRES, OPLOSSINGEN EN OVERDRACHT VAN GOEDE TOEPASSINGEN

4.1 BARRIÈRES VOOR DE REALISATIE VAN GEÏNTEGREERD RUIMTELIJK MOBILITEITSBELEID

Het realiseren van geïntegreerd LUT-beleid is vaak een lastig vanwege een aantal barrières. Deze barrières kunnen juridisch, organisatorisch, financieel, technisch, maatschappelijk, of van een meer samengestelde en niet direct identificeerbare aard zijn. De volgende tabellen geven voorbeelden aan van de meest frequente en/of prominente barrières die voorkomen in de TRANSPLUS case studies, en specificeren de gevallen wanneer deze barrières erger zijn in de kandidaat lidstaten (AAC landen).

Voorbeelden van financiële barrières

Barrière	Omschrijving
Inefficiënt en instabiel belastingsstelsel	Het uitvoeren van langdurige programma's gericht op duurzaamheid vereist een belastingsysteem waarin de juiste stimulansen ontstaan voor goede ecologische activiteiten en een stabiele omgeving voor het aantrekken van investeerders en ontwikkelaars. De barrière is vooral sterk in de kandidaat lidstaten die nog geregelde wijzigingen en aanpassingen van het belastingsstelsel ondergaan.
Het ontbreken van financiële middelen	Een belangrijk vereiste voor het uitvoeren van LUT-beleid en projecten is de beschikbaarheid van macht en recht, en de daarbijbehorende financiële middelen op regionaal en/of gemeentelijk niveau. Primair heeft dit betrekking op financiële middelen in het plaatselijke overheidsbudget om investeringen te financieren en diensten deels te subsidiëren (indien nodig in het publieke belang), in de vorm van toezeggingen van de staat. De barrière is weer vooral sterk in de AAC landen waar de omvang en elasticiteit van de plaatselijke belastinggrondslag is verminderd omdat de burgers op de rand van een minimum levensstandaard leven en geen extra belasting kunnen betalen. Een gerelateerd probleem is het ontbreken van informatie op plaatselijk niveau over beschikbare projectfinanciering van ontwikkelingen.

Voorbeeld van institutionele barrières

Barrière	Omschrijving
Het ontbreken van stabiliteit en integratie van de bestuurlijke structuur	Een andere belangrijke barrière is het ontbreken van integratie tussen de besturen die verantwoordelijk zijn voor vervoersplanning aan de ene kant, en degene verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening aan de andere kant. Vaak sturen de vervoersplanners aan op het nemen van maatregelen om ongewenste "vervoersgevolgen" of afrekeningssystemen te verminderen, zelfs als deze maatregelen op den duur nadelige invloeden op de ruimtelijke ordening hebben (b.v. vergemakkelijking van stedelijke uitbreiding). Ook op nationaal niveau zijn de competenties tussen verschillende ministeries gescheiden. Deze barrière is erger in de AAC landen waar het overgangsproces leidt tot een bijna doorgaande herziening en reorganisatie van de regionale en plaatselijke besturen en hun besluitvormende competenties.

Voorbeeld van instrumentele barrières

Barrière	Omschrijving
Het ontbreken van een samenhang in de planning en het uitvoeringssysteem	Het huidige planningssysteem schiet vaak tekort in de naleving van duurzame doelen die gesteld worden op nationaal, regionaal en lokaal niveau, vooral omdat de economische instrumenten in de ruimtelijke ordening ontbreken. Echter, zelfs wanneer plannen relatief uitvoerig zijn, blijft het probleem de uitvoering en het vermogen om de druk van ontwikkelaars en investeerders het hoofd te bieden. Er is een algemeen gebrek aan uitvoeringsinstrumenten en controle procedures zoals economische middelen om grondprijsstijgingen te kapitaliseren (b.v. waardebehoud, financiering van belastingopbrengsten etc.) of compensatie van bezitters van grond om zo de planning van voorzieningen af te dwingen (b.v. overdracht van ontwikkelingsrechten).

Voorbeelden van fysieke barrières

Barrière	Omschrijving
Monofunctionele wijken in de planningstraditie van vroeger	Het huidige systeem van wijken in meerdere steden is gevormd volgens rigide bestemmingscriteria en functionele segregatie, wat de realisatie (her)ontwikkelingen van gemengd-gebruik bemoeilijkt.
Onvoldoende nationale vervoersinfrastructuur	In sommige steden – vooral maar niet alleen van AAC landen – zijn de vervoersnetwerken van wegen en spoor onvoldoende ontwikkeld op hoger niveau, en dit veroorzaakt moeilijkheden van het forenzenverkeer in het stadsmilieu waardoor verkeersopstoppingen, onderbrekingen, geluidsoverlast en luchtvervuiling ontstaan.

Voorbeelden van politieke barrières

Barrière	Omschrijving
Voorrang geven aan concurrentievermogen en het aantrekken van nieuwe commerciële ontwikkelingen.	Vaak zijn ruimtelijke ordening en verkeer- en vervoerplanningskeuzes niet geoptimaliseerd volgens het milieutechnische en maatschappelijk standpunt want de voorkeur wordt gegeven aan economische factoren, b.v. door MER-procedures aan te passen voor het ontsluiten van nieuwe industrieterreinen in de regio. In feite, wordt het proces van economische ontwikkeling regionaal onderscheiden door een stijgende polarisatie tussen welvarende regio's en regio's die getroffen zijn door een zware economische recessie en werkloosheid. Dit maakt de achterstandsregio's steeds minder aantrekkelijk voor private kapitaalinvesteringen, en er is geen actief beleid om dit effect tegen te gaan. De onevenwichtige territoriale ontwikkeling als gevolg hiervan, is nu vooral zichtbaar in sommige AAC landen.
Historische onderbreking van de autonomie van de regionale en plaatselijke overheden	In sommige landen heeft een langdurige afwezigheid van een laag van autonome regionale en lokale overheden geleid tot centraal geleide strategische ontwikkelingsplanning, die voor inefficiënt LUT-beleid op regionaal en plaatselijk niveau heeft gezorgd, vooral belemmerend op de ontwikkeling van voldoende regionale vervoersinfrastructuur. Deze barrière is vooral relevant in de AAC landen die in het verleden gekenmerkt zijn door een centrale planning die zo typisch was voor socialistische regimes.
Onbeheerste privatisering	In sommige landen zijn er invloeden op de economische structuur door intensieve privatisering, deregulering en decentralisatieprocessen. Een typisch gevolg is de vermindering van personenvervoer per openbaar vervoer in landelijke en perifere regio's met het bijverschijnsel van verhoogd autobezit en privé-autovervoer.
Prille democratische instellingen en burgerbewustzijn.	Meerdere politieke stelsels in EU en AAC landen zijn nog steeds erg instabiel zoals duidelijk is te zien door het hoge aantal verkiezingen en veranderingen van nationale, regionale en lokale overheden. In deze context, als er al langetermijnplanning en beleidsconcepten waren, dan zijn zij ingetrokken door de nieuw aantredende regeringscoalitie. Aan de andere kant, blijken stemgerechtigden ook vaak onvolwassen. Vaak stemmen zij volgens hun emoties en persoonlijke voorkeuren met een houding van "tegen iemand zijn" in plaats van "voor iets zijn". De gevolgen hiervan zijn dat politici geen interesse tonen in het nastreven van langetermijndoelen want zij moeten korte termijnresultaten boeken bij de volgende verkiezingen.

Voorbeeld van procedurele en juridische barrières

Barrière	Omschrijving
Onduidelijk regulering op	Onduidelijke regulering op grondbezit is een specifieke barrière voor sommige AAC landen.

grondbezit en ineffectief grondbeheer.	Hier is vaak een gebrek aan inzichtelijke en efficiënte kadasters die versnelde processen van grondregistratie voor de nieuwe eigenaar mogelijk zou maken. Onzekerheid van eigendomsverhoudingen is een duidelijk obstakel voor nieuwe investeringen en een soepele werking van de onroerend goed markt. Ineffectief grondbeheer is ook typerend voor sommige enclaves in de EU landen waar de praktijk van het bouwen van woningen zonder vergunning in het verleden wijdverbreid was, en in sommige gevallen nog steeds is.
--	---

Voorbeelden van gemeenschappelijke barrières

Barrière	Omschrijving
Tegenwerking door specifieke belangengroeperingen	Er zijn veel voorbeelden van specifieke belangengroeperingen die iets te verliezen hebben door innovatief LUT-beleid, zoals taxichauffeurs die tegen nieuwe flexibele vervoersvormen in hun steden strijden (b.v. in Rome), winkeleigenaren die toegankelijkheidsbeperkingen voor auto's bestrijden, particuliere eigenaren van openbare bussen tegen de vernieuwing van bussen of dienstroosters (b.v. in Malta waar er een sterke coalitie van plaatselijke buseigenaren bestaat, welke familiebedrijven zijn), en veel meer.
Autobezit als statussymbool	Het bezit van een auto is altijd een statussymbool geweest waardoor een autogeorïenteerde mentaliteit is ontstaan. Deze culturele barrière is nu bijzonder groot in de AAC landen waar, na veel lastige jaren en de moeilijke bereikbaarheid van autobezit, het een symbool van vrijheid is om een auto te bezitten en de mogelijkheid van betere mobiliteit te hebben.
Corruptie	Het feit dat veel juridische wetten op het gebied van onroerend goed niet gecoördineerd en uitermate onduidelijk zijn geeft de corruptie in goede mate aan. Vaak is er geen interesse om de strategische documenten aan te nemen omdat zij bindend zijn en onderhavig aan openbare controle, en is daarom een obstakel voor corruptie. Op dit gebied is corruptie een ernstig probleem en een grote uitdaging vooral in de AAC landen, maar het is ook in de westerse EU landen aanwezig.

Voorbeeld van technische barrières

Barrière	Omschrijving
Overdaad aan professionele taken met	Onder druk van globaliseringstrends zijn de stedelijke milieuproblemen door heel Europa steeds aan het veranderen. In deze zeer dynamische context lijden stedenbouwkundigen in dienst

dagelijkse routine	van de regionale en lokale overheden aan een wezenlijk gebrek aan tijd om onderzoek en uitwerkingen van nieuwe langetermijnstrategieën te verrichten, alsook om de benodigde technische vaardigheden op peil te brengen. In sommige landen is er bovendien het probleem van organisatorische problemen die ontstaan zijn door decentralisatie van competenties van nationaal tot regionaal en lokaal niveau. In feite is de schaal van competenties en de uit te voeren taken van de regionale en lokale ambtenaren vergroot, maar hun voorbereiding en opleiding is niet evenredig verbeterd, vaak door een gebrek aan financiële middelen die nodig zijn voor het inhuren van vakbekwaam personeel of het opleiden van het huidige. Verder is de taalbarrière ook van belang want het is voor veel publieke ambtenaren onmogelijk om gegevens en kennis uit te wisselen met buitenlandse collega's.
--------------------	---

De meeste barrières die tegengekomen zijn in de TRANSPLUS case studies zijn aan elkaar verbonden. Vaak komen zij voort uit de moeilijke interactie tussen de verschillende **instellingen** die verantwoordelijk zijn voor beleidsplanning en uitvoering, de **beleidsinstrumenten** die zij kunnen (en al) toepassen en de verschillende terreinen waar de instellingen competenties over hebben. Er zijn **tientallen barrières** te zien waar een complexe institutionele omgeving en de veelheid aan juridische en strijdige beleidsinstrumenten, de planning en uitvoering van een beleidspakket verhinderd of vertraagd. Het is belangrijk om te weten veel barrières in verschillende fases van het beleidsproces kunnen spelen:

- tegenhouden van het *beleidsoverleg* omdat plaatselijke politici niet bevoegd zijn om op een bepaalde punt te overleggen of om bepaalde beleidsinstrumenten toe te passen, of omdat zij al weten dat de belangrijkste financiële of andere middelen ontbreken, of zelfs omdat zij bewust zijn van een aantal institutionele, gemeenschappelijke of culturele barrières die het beleid onacceptabel maakt. Om precies te zijn, barrières die niet toestaan dat zelfs beleid bedacht wordt, noemen we **"inzet barrières"**;
- tegenhouden, vertragingen of verhinderingen van de *uitvoering* van een beleidsinstrument of project wanneer dit reeds is besproken. In dit geval bereikt het beleid de output fase niet, en dus noemen wij barrières in de uitvoeringsfase **"output barrières"**;
- tegenhouden, vertraging of vermindering van de realisatie van het beleidsresultaat, bepaald als het behalen van ultieme beleidsdoelen, b.v. duurzaamheids doelen. Om precies te zijn, barrières die een rol spelen als het beleid is uitgevoerd worden **"resultaat barrières"** genoemd, en zij kunnen slechts goed gesignaleerd worden als een monitoring van beleidsresultaten is ondernomen.

In ieder geval, het onderscheid tussen de "output" en het "resultaat" van een gegeven beleid moet van geval tot geval duidelijkheid scheppen, rekening houdend met het feit dat:

- een 'beleidsoutput' overeen komt met het eindproduct van de beleidsformulatie en uitvoering (b.v. het instellen van een vervoersrooster);

- een 'beleidsresultaat' het gevolg is van wat er gebeurt in relatie tot de initiële doelen wanneer het beleid reeds een tijdlang in werking is getreden (b.v. verandering in mobiliteitspatronen).

Een succesvolle output van een beleid leidt niet per se tot een succesvol resultaat. Terwijl het veel makkelijker is om de output van een beleid te identificeren en te meten, b.v. het openstellen van een nieuw metrostation en park & ride voorzieningen; het toezicht houden op resultaten is veel moeilijker, b.v. de invloeden op de mobiliteit en het totale aantal voertuigkilometers gereden in de stadsregio's. Tegelijkertijd is het niet gemakkelijk om direct te reageren op resultaat barrières die het bereiken van duurzame doelen tegenhouden. Uitwisseling van ervaringen met andere steden waar dezelfde of soortgelijk beleid in het verleden is uitgevoerd – zoals hieronder omschreven – kan nuttig zijn om het bewustzijn van mogelijke nadelige resultaten of onbedoelde gevolgen van beleid te verhogen.

4.2 OPLOSSING OM DE BARRIÈRES VAN GEÏNTEGREERD RUIMTELIJK MOBILITEITSBELEID TE OVERWINNEN

Voor het verwijderen van barrières van geïntegreerd beleid voor ruimtelijke ordening en verkeer- en vervoer is het handig om te weten dat er:

- ✓ **voorwaardelijke barrières**, die gevoelig zijn voor wijziging door een directe handeling van LUT-besluitvormers op plaatselijk niveau (politici, stadsambtenaren). Bijvoorbeeld, een gebrek aan coördinatie tussen ruimtelijke ordening en verkeer- en vervoersplanning op stadsniveau kan opgeheven worden door het besluit van een plaatselijk bestuur om een geïntegreerd stedenbouwkundige afdeling te creëren, of nog eenvoudiger, door een informeel samenwerkingsverband tussen de planners van de stedelijke ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer te bewerkstelligen. Overige barrières kunnen op plaatselijk niveau worden verwijderd door samenwerkingsvormen met plaatselijke bureaus/afdelingen die verantwoordelijk zijn voor aanvullend beleid wat niet het ruimtelijk mobiliteitsbeleid betreft;
- ✓ barrières die slechts verwijderd kunnen worden door **afspraken te maken met andere jurisdicties** (b.v. van omliggende gemeenten wordt geëist om vervoersbeleid toegespitst op forenzenbeleid of ruimtelijke ordening gericht op vermindering van stadsuitbreiding, te coördineren) **of met hogere overheidsniveaus**, die bijvoorbeeld gevraagd kunnen worden om nationale reguleringskaders te wijzigen die de LUT-planning competenties van gemeenten beperkt, nieuwe fondsmechanismen vast te stellen etc.;
- ✓ **verankerde barrières**, die niet ontvankelijk zijn voor wijzigingen – althans op korte termijn – want zij zijn vervlochten met een bepaalde locatie of schema. Zulke barrières kunnen fysieke en financiële barrières, gemeenschappelijke en culturele barrières omvatten. Een klassiek voorbeeld van een verankerde barrière kan een stad zijn die economisch gezien arm is, met extreem hete en koude weersomstandigheden en een doolhof van nauwe drukke straten. Op zich is deze situatie een barrière voor het vervoer in het algemeen (geen financiering of ruimte voor nieuwe infrastructuur) en voor het fietsen in het bijzonder (geen fietscultuur, nadelige klimaatsomstandigheden).

De TRANSPLUS case studies wijzen op de complexiteit van de institutionele structuren en dynamiek, waardoor het mogelijk is om mogelijke oplossingen te identificeren:

- reorganisatie van bestaande instellingen;

Mogelijke oplossingen	Wat houdt dat in
Samenwerking	Samenwerking: houdt gedeelde verplichting tot actie in
Coördinerend lichaam	Het creëren van een nieuwe institutionele instelling om de acties van lichamen op lager niveau te coördineren. Lichamen blijven onafhankelijk.
Publiek-private vennootschappen	Een relatie tussen publieke en private spelers die gebruikt wordt om bestaande of nieuwe mechanismen uit te voeren.
Samenvoeging	Het verwijderen van de scheiding tussen conflicterende lichamen, door ze te integreren of de ene in het andere lichaam op te nemen.
Scheiden	Verdeling van competenties, verandering van instrumenten.
Rationalisatie	Het verwijderen van gezagslagen of ontbinding van instellingen en/of institutionele relaties.

- aanpassing van instrumenten;

Mogelijke oplossingen	Wat houdt dat in
Hergroepering	Conversie of heroriëntatie van een LUT aspect in lijn met een ander, zodat beide niet meer botsen.
Technische wetgeving	Aanpassing van bestaande of het introduceren van nieuwe wetgeving direct gerelateerd aan de LUT sectoren.
Algemene wetgeving	Aanpassing van bestaande of het introduceren van nieuwe wetgeving die geen betrekking heeft op ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer.
Financiële herstructurering	Aanpassing van bestaande financiële structuren of het creëren van een nieuwe financiële structuur.
Opnieuw aanpassen van beleidspakketten	Aanpassing van de geïntegreerde beleidspakketten aan de gegeven institutionele context.

- andere opties;

Mogelijke oplossingen	Wat houdt dat in
Gezamenlijk initiatief	Een gespecialiseerde vorm van samenwerking, waarin de samenwerking of coöperatie meer gelokaliseerd is in de context van een specifiek project.
Convenanten en overeenkomsten	Een oplossing voor complexe conflicten of competenties, gevonden in een al dan niet vrijwillige overeenkomst.
Schikking	Een oplossing tussen strijdende partijen.
Creëren van een agglomeratie/ regionaal gezag	Een uitgebreidere versie van het coördinerende lichaam waarin een nieuwe territoriale eenheid wordt gevestigd. De afvaardigende lichamen geven hun competenties aan het 'nieuwe' allesomvattende gezag af.

4.3 OVERDRAAGBAARHEID VAN GOEDE TOEPASSINGEN

We bekijken het geïntegreerde LUT-beleid vanuit het perspectief van een enkel "geïsoleerde" stad of regio in Europa, en geven richtlijnen aan om geïntegreerde beleidsplanning en uitvoering binnen elke stadscontext te beoordelen. Maar in werkelijkheid wonen wij niet in een gesloten omgeving. Al zijn de problemen intrinsiek "plaatselijk", **kennis van goede toepassingen over heel Europa en ver daarbuiten**

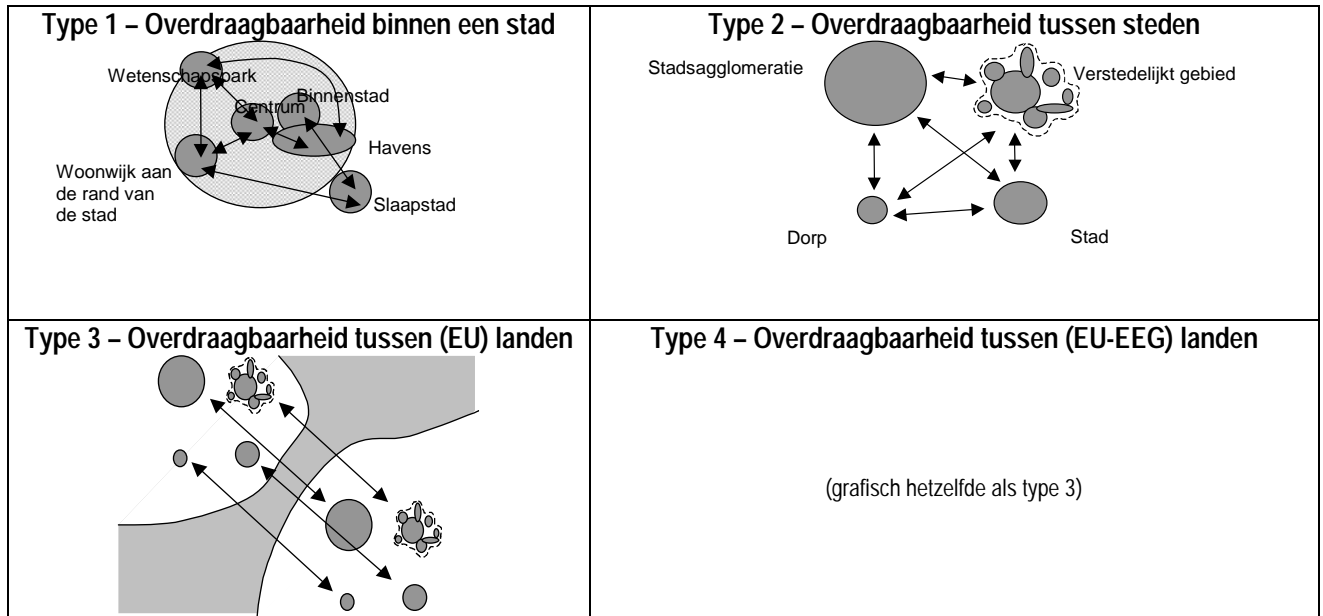
kan uitgewisseld worden, waarbij goede toepassingen gerealiseerd in andere steden en succesvolle ervaringen van anderen vergeleken kunnen worden. **Kennis opdoen van andere steden** wordt gezien als een beleidsformulatieproces waarin planners en besluitvormers van een ontvangende stad zoeken naar goede toepassingen die in andere steden zijn uitgevoerd (oorsprong steden), die toepassingen analyseren en al dan niet besluiten om de goede toepassingen uit te voeren.

TRANSPLUS heeft meerdere **overdrachtstypologieën** gedefinieerd: horizontale overdracht tussen sectoren op hetzelfde schaalniveau van de overheid en verticale overdracht tussen instellingen op verschillende schaalniveaus..

Horizontale overdracht houdt herhaling en aanpassingen van beleid tussen verschillende contexten op dezelfde ruimtelijke schaal, met een vertaling van beleidsinstrumenten in:

- **binnen een stad** (Type 1);
- **tussen steden** (Type 2);
- **tussen Europese Unie landen** (Type 3);
- **tussen Europese Unie landen en andere Europese landen** (Type 4).

Figuur - Vier typen territorium overdraagbaarheid



Een tweede typologie van beleidsoverdracht bevat **verticale overdrachten tussen instellingen op verschillende niveaus**. Dit soort overdrachten houdt het toepassen in van het “in- of uitzoomen” op een beleidsinstrument. Bijvoorbeeld, een nationaal beleid kan worden opgeschaald en aangenomen als een EU (bovennationaal) beleid. Andersom, kan een landelijk beleid worden teruggeschaald om een plaatselijk toepasbaar beleid te worden.

Een derde typologieoverdracht houdt niet alleen de overdracht van beleidsinstrumenten in, maar de volledige **overbrenging van instellingen en gerelateerde competentie-instrumenten**. Inderdaad, de **overbrenging** kan het overdragen van een instrument (of een stel instrumenten) samen met een deel van hun *institutionele context* van het ene gebied naar een ander bevatten. Bijvoorbeeld, het overdragen van een beleid op vervoerscoördinatie in de agglomeratie zal waarschijnlijk een nieuwe instelling voor die agglomeratie nodig hebben.

Overdraagbaarheid van innovatie is gewenst want de risico's en kosten gemoeid met de ontwikkeling en toetsing van een oplossing kan worden vermeden door het aannemen van een beproefde benadering. Overdraagbaarheid is echter moeilijk want elk land en stad heeft zijn eigen kenmerken. In het algemeen is overdraagbaarheid tussen verschillende landen bijzonder complex, want wetgeving, planningsystemen, economische structuren, levensstandaarden en maatschappelijke verwachtingen zijn aanmerkelijk anders. Niettemin, de TRANSPLUS case studies analyse heeft uitgewezen dat beleid met succes kan worden overgedragen tussen zowel steden onderling als van het ene land naar het andere.

Een nuttig schema om beleidsoverdraagbaarheid te analyseren is voorzien door Rose (2001), die bepleit dat beleid makkelijker overgedragen kan worden als sommige “succesfactoren” op hun plaats zijn, zoals in de tabel hieronder weergegeven is:

Belangrijkheid van succesfactoren voor de overdracht van LUT-maatregelen

“Rose” factoren Overdracht is makkelijker:	Belangrijkheid voor overdracht van LUT-maatregelen	
	Binnen de EU lidstaten	Tussen EU en AAC landen
waar zij minder contextafhankelijk zijn.	Veel LUT-maatregelen zijn niet contextafhankelijk – degene die dat wel zijn, zijn duidelijk niet-overdraagbaar naar bepaalde locaties.	Vershil in landelijk wettelijke context kan relevant zijn. Deze factor zal de invloed verminderen wanneer toetreding tot de EU afgehandeld is.
waar de dienstleverende organisaties vervangbaar zijn.	Dit is het geval voor de meeste steden, maar de relatie tussen organisaties kan verschillen – en waar meerdere organisaties betrokken zijn, kan overdracht moeilijker zijn.	Steeds evoluerende bestuurlijke hervormingen in de overgangperiode, en door gehoor te geven aan de <i>acquis communautaire</i> kunnen problemen ontstaan. Deze factor zal van invloed verminderen wanneer toetreding tot de EU afgehandeld is.
waar de financiële middelen om het programma te ontwikkelen hetzelfde zijn.	In het algemeen zijn financiële middelen veel lager dan voor grote infrastructuurschema's, maar kunnen op sommige locaties een barrière zijn.	Gebrek aan fondsen is vooral een relevant probleem in AAC landen.
waar de mechanismen die het programma aansturen (de “oorzaak en gevolg structuur van een programma”) eenvoudig zijn.	Veel maatregelen zijn niet eenvoudig. LUT-maatregelen in het bijzonder zijn gericht op langere termijninvloeden met complexe ketens van causaliteit.	Dit probleem verergerd in de AAC landen door een gebrek aan technische vaardigheden en kennis om complexe problemen en beleid te behandelen (ook door taalbarrières).
waar de schaal van veranderingen die het programma voortbrengen klein is.	Sommige schema's (zoals bij lopen en fietsen) zullen resulteren in kleine veranderingen, maar andere hebben erg veel invloed.	De huidige toestand in AAC landen vergt vaak de realisatie van grote infrastructuurprojecten met belangrijke landelijke, regionale en lokale uitwerking.
waar het programma gebieden met onderlinge afhankelijkheid tussen de oorsprong- en ontvangststeden bestrijkt.	Het is onwaarschijnlijk dat er een belangrijke onderlinge afhankelijkheid is in de meeste gevallen	Idem
waar de waarden van beleidsvormers relatief consensueel zijn.	Waarden zijn door lokale politici bepaald en kunnen variëren in de benodigde uitvoeringstijd, vooral voor complexe of controversiële projecten.	Idem

Volgens dit schema, houdt het analyseren van ‘overdraagbaarheid’ niet alleen het kennen van de operationele kenmerken van de betrokken beleidsinstrumenten in, maar ook het begrijpen hoe een beleidsinstrument mogelijk in de context van de ontvangende stad past. Het voorbeeld van parkeerbeleid in Boekarest, een van de TRANSPLUS case studies, is verhelderend. De stad is geconfronteerd met het

probleem van groeiend forenzenverkeer naar het centrum waar werkgelegenheid geconcentreerd is. Het instellen van betaald parkeren in het stadscentrum – zoals bijvoorbeeld gedaan in een soortgelijke hoofdstad met problemen van middelpuntzoekende forenzenstromen zoals in Rome – kan een ideale oplossing zijn. De parkeerinkomsten kunnen aangewend worden om ander belangrijk beleid van Boekarest, het bouwen en exploiteren van een nieuwe light raillijn, te financieren. Echter, het uitvoeren van een dergelijke oplossing in Boekarest, is net zoals in andere grote steden van Oost-Europa momenteel onmogelijk omdat het inkomensniveau te laag is en burgers de parkeergelden niet kunnen betalen. In het geval van Boekarest is de oplossing gevonden door beschikbare fondsen van de Europese Bank aan te wenden. Deze hebben het openbaar vervoer en carpooling projecten gefinancierd. Deze oplossing vereiste een ingreep door een Europese instelling – de Europese Ontwikkelingsbank – die gemotiveerd werd door een gebrek aan fiscale middelen bij de landelijke en lokale overheden in Roemenië.

Dit geval wijst erop dat de identificatie van vergelijkbare steden (b.v. Rome en Boekarest) hulp kan bieden in het beoordelen van potentiële overdraagbaarheid, maar is niet het eind van het verhaal. Er kan een behoefte zijn:

- aan een interventie door een instelling op hoger niveau (b.v. Europees), volgens het ondersteuningsprincipe en totdat een proces van convergentie van sommige fundamentele voorwaarden (b.v. gemiddelde inkomen) is afgerond;
- om een beleid met delen van zijn institutionele context over te brengen, d.i. de overdracht van niet alleen een beleidsinstrument, maar van sommige relaties tussen instellingen en territoriums (in de praktijk betekent dit de contexten van “oorsprong” en “ontvangst” vergelijkbaar te maken met als gevolg een beleid wat beter aansluit).

Meer ervaring kan worden vergaard door een scala aan informatiezoekende mechanismen. Aanvullend aan gepubliceerde bronnen van data, bieden netwerken, samenwerkingsprojecten, uitwisselingen van vaardigheden en verschillende niet-gouvernementele instellingen alle nieuwe ideeën. De EG onderzoeken bieden veel innovatieve voorbeelden, vaak met ondersteuning van niet-gouvernementele instellingen zoals ICLEI. Een aantal activiteiten die overdracht ondersteunen of de kans op succes verhogen zijn geïdentificeerd. Dit kan plaatsvinden op verschillende niveaus.

- **Samenwerkingsverband:** in sommige gevallen werken stedenparen of stedengroepen formeel samen om vergelijkbare systemen te ontwikkelen en de overdracht van innovatie vindt plaats door de structuur van een specifiek project. Dit kan uitwisselingen van vaardigheden en overplaatsingen van werknemers met zich meebrengen.
- **Netwerken:** veel steden nemen deel aan netwerken ondersteund door niet-gouvernementele instellingen, waar zij bijeenkomen om ervaringen te delen en deskundigheid over te dragen door conferenties, workshops en andere media.

- **Verspreiden:** steden die reeds een nieuwe oplossing met succes hebben uitgevoerd zullen deze resultaten naar de andere steden verspreiden door middel van conferenties en publicaties.
- **Osmose:** uiteindelijk wordt een innovatieve oplossing de voornaamste trend in de praktijk. Dan wordt het moeilijk om het proces van overdracht waar te nemen, en verdere overdracht vindt plaats door een proces van osmose totdat de voorheen innovatieve oplossing wordt opgenomen in de standaard praktijk van stedelijke planning.

Alle voorgaande mechanismen zijn waardevol, maar er is behoefte aan een meer systematische benadering om te verzekeren dat de onderzoeksresultaten en getoetste toepassingen door heel Europa volledig worden benut, door de onderzoeksresultaten met de behoeften van de gebruiker te vergelijken, waardoor de middelen voor uitwisseling van informatie, het zoeken naar overeenstemming van beste (en slechtste) toepassingen, en een vroegtijdige introductie van nieuw beleid, maatregelen en instrumenten in stedelijke en regionale planning wordt bevorderd. Specifieke netwerkactiviteiten die ertoe bijdragen om overdraagbaarheid van goede toepassingen aan te moedigen zijn:

- ✓ referentiegroepen die toegespitst zijn op specifieke thema's en gebaseerd zijn op de methoden ontwikkeld in meerdere EG initiatieven (b.v. BEST en de specifieke ruimtelijke ordening en verkeer- en vervoerreferenties die thans worden ontwikkeld in het Thematische Netwerk PLUME);
- ✓ opzetten en onderhouden van databases van beleidsinstrumenten, goede toepassingen, etc;
- ✓ organiseren van "collega workshops", rondetafelconferenties, individuele bezoeken waarin planners of besluitvormers van verschillende overheden (nationaal, regionaal, lokaal) elkaar ontmoeten en ervaringen uitwisselen omtrent toepassingen die vermeldenswaardig zijn, mogelijk met behulp van onafhankelijke deskundigen.

Voor meer informatie

TRANSPLUS – Barriers, Solutions and Transferability – Report 4 (2003) [Barrières, Oplossingen en Overdraagbaarheid]
 TRANSPLUS – Assessment of barriers and solutions – Report 4.1 (2002) [Beoordeling van barrières en oplossingen]
 TRANSPLUS – Methodological Framework for Compatibility Analysis – Report 4.2 (2002) [Methodisch kader voor Vergelijkbare Analyse]
 TRANSPLUS – Transferability Analysis at Country and City level – Report 4.3 (2003) [Overdraagbaarheidsanalyse op niveau van land en stad]
 TRANSPLUS ACCESS – Case studies reports – Assessment of barriers, solutions, transferability of good practice and participation in five AAC cities – 2003 [Verslagen van case studies – Beoordeling van barrières, oplossingen, overdraagbaarheid van goede toepassingen en participatie van vijf AAC steden]
 TRANSPLUS ACCESS – Synthesis Report – Assessment of barriers, solutions, transferability of good practice and participation - 2003 [Syntheserapport – Beoordeling barrières, oplossingen, overdraagbaarheid van goede toepassingen en participatie]
 Rose, R – Ten steps in learning lessons from abroad – Future Governance Paper 1, University of Strathclyde [Tien stappen om lessen uit het buitenland te leren – Toekomstige Bestuursdocument 1]

5 INSPRAAK EN COMMUNICATIE INZAKE RUIMTELIJK MOBILITEITSBELEID

Inpraak en communicatie vraagstukken worden steeds belangrijker op het gebied van publiek beleid en in het bijzonder in LUT-planning. Volgens de geanalyseerde case studies van het TRANSPLUS project, **kan effectieve betrokkenheid van burgers en bestuurders in LUT-planning beschouwd worden als een belangrijke factor voor succes**. Vooral in gevallen waar er tegenwerking bestaat of hoogstwaarschijnlijk conflicten zullen plaatsvinden, kan een verstandige benadering van bestuursinspraak helpen om conflicten te vermijden en eensgezindheid op te bouwen. **Een weldoordacht en goed uitgevoerd publiek betrokkenheidsprogramma kan grote voordelen met zich meebrengen in het beleidsproces en kan leiden tot betere besluitresultaten**.

Niettemin, **communicatie- en inspraakprocessen creëren ook enkele risico's en, als het 'foutief' is georganiseerd, kan het voor extra problemen zorgen**. Daarom is het belangrijk om een 'juiste' balans te vinden tussen 'open' planningsprocessen en 'vaste' planningdoelstellingen. Het is belangrijk om vertrouwen op te bouwen dat de resultaten van de inzet van deelnemers invloed zal hebben op het planningsproces alsmede een 'geoorloofde verwerping' van resultaten toe te staan waar dit in het algemeen belang noodzakelijk is.

De belangrijkste doelen van inspraakbenaderingen zijn:

- verbetering van de kwaliteit van resulterende plannen en hun effectieve uitvoering;
- algemene richtlijnen ontwikkelen voor actieprogramma's;
- conflicten vermijden en/of oplossen;
- bewustheid vergroten en veranderingen van gedrag aanmoedigen;
- het initiëren van leerprocessen en maatschappelijke bewustwording van de deelnemers.

De hoofdzakelijke **voordelen** en **nadelen** om volgens plan te vervolgen en ruimtelijk mobiliteitsbeleid uit te voeren **met** of **zonder** inspraak, zijn hieronder samengevat:

Voordelen en nadelen van inspraak- en geen inspraakprocessen in LUT-beleid

	Geen-inspraak	Inspraak
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> • lage kosten • relatief snel • duidelijk leiderschap van het proces • wekt weinig conflicten op • kan worden gedaan met routine procedures • genereert weinig verwachtingen • makkelijk beheer • verzorgt brede verspreiding / publiciteit • degelijke eerste stap om aandacht te scheppen voor een beleid / project 	<ul style="list-style-type: none"> • veel begrip • sterke verplichtingen • verhoogde aanvaardbaarheid • verhoogde geloofwaardigheid van gezag • meer transparantie • meer rechtvaardigheid • directe invloed door bestuurders op besluitvorming • sterkere identificatie met een beleid/project • integratie van eindgebruikers in ontwikkeling en ontwerp
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> • beperkt begrip van het publiek van doelstellingen • beperkte verplichting tot uitvoering • zwak proces voor ontwikkeling • het ontbreken van belangrijke elementen • risico van 'informatie overbelasting' 	<ul style="list-style-type: none"> • hogere kosten • langzamer • leiderschapsproblemen • moeilijke beheersing • opwekken van conflicten en moeilijkheden om tot eensgezindheid te komen • het ontstaan van vermoeidheid bij spelers • verminderde geloofwaardigheid van autoriteiten bij mislukking • risico van verhoogde onrechtvaardigheid als slechts groepen deelnemen

Op grond van bewijs uit de TRANSPLUS case studies kunnen wij stellen dat de voordelen om inspraak in LUT-planningsprocessen te bevorderen, de nadelen overwinnen. Het ontwikkelen van ideeën van burgers en de verhoogde transparantie van de processen zijn grote voordelen. De grootste nadelen zijn gerelateerd aan vertragingen veroorzaakt door inspraak. Niettemin, zijn advisering en inspraak tegenwoordig wijdverspreid en verwacht als deel van de standaard procedures in planning, ontwikkeling en uitvoering van geïntegreerde projecten.

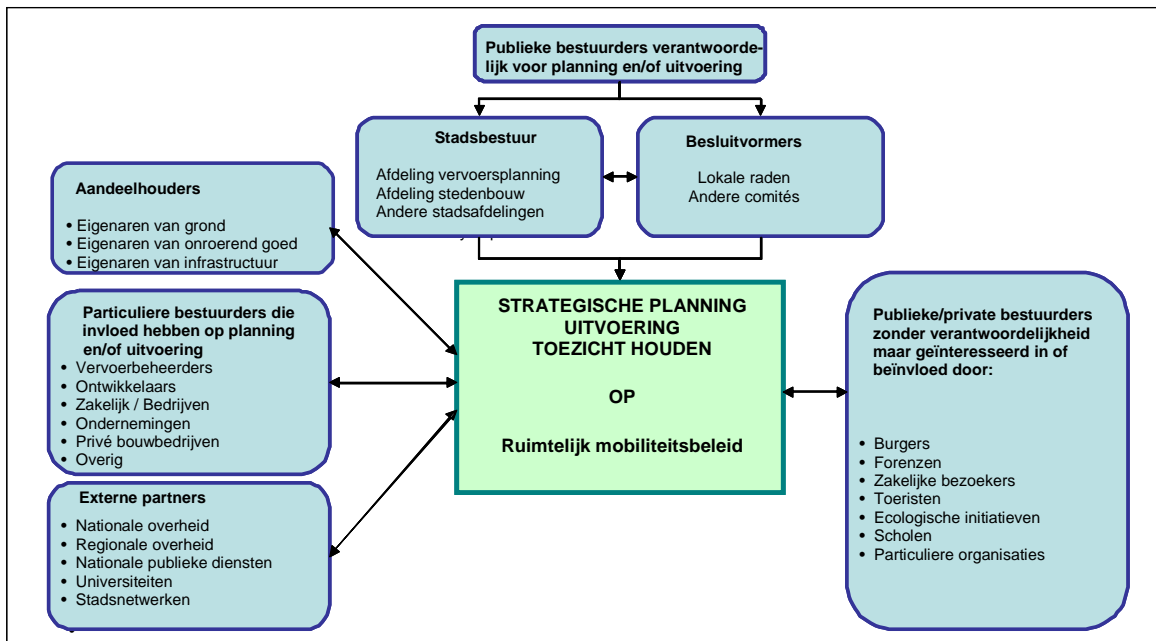
Doordat iedere communicatie- en inspraakopgave op één lijn moet worden gebracht met de specifieke situatie, kunnen de volgende aanbevelingen bedoeld zijn als een middel om de doeltreffendheid van inspraakbenaderingen in LUT-planningsprocessen te verbeteren:

<p>Beschrijf wat de fundamentele doelstellingen en vraagstellingen van publieke betrokkenheid zijn, en bepaal een start document.</p>	<p>Om misverstanden en latere teleurstelling te voorkomen, moeten voorwaarden gedefinieerd worden voordat bestuurders betrokken raken, zodat de beperkingen van adviesactiviteiten vanaf het begin duidelijk aan de deelnemers aangegeven kunnen worden.</p>
--	--

	<p>Doordat publieke betrokkenheid niet een doel op zichzelf mag zijn maar in zichtbare invloeden moet resulteren, moet een startdocument een duidelijke beschrijving van het proces, de doelen en beschikbare middelen bevatten, alsmede de verantwoordelijkheden en taken binnen het project. Dit document moet een realistisch tijdschema en degelijke financiële middelen voor alle geplande inspraakactiviteiten aangeven.</p>
<p>Maak duidelijk wie er allemaal moeten deelnemen, en bereid burgers op het proces voor (vaardigheidsopbouw)</p>	<p>Burgers moeten gelijk worden behandeld, maar zij kunnen verschillende capaciteiten voor inspraak hebben conform hun sociale positie, kennis, ervaring in het gebruik van communicatiemiddelen enz. Aandacht moet worden gericht op de toegankelijkheid en begrijpbaarheid van de informatie.</p> <p>Omdat niet alle burgers even voorbereid en slagvaardig zijn om deel te nemen in 'actieve betrokkenheid', moeten zij ondersteund worden door processen die hen voorbereiden op zo'n betrokkenheid. Deze vaardigheden kunnen ontwikkeld worden binnen enkele vaardigheidopbouwende opleidingsprojecten en ondersteunende maatregelen.</p>
<p>Geef antwoord op inspraak en vermijd 'adviseringsmoeheid'</p>	<p>Dit is van cruciaal belang om de betrokkenheid van een breed scala aan bestuurders te stimuleren. Al zijn formele garanties niet mogelijk doordat de definitieve besluitvorming in handen is van geselecteerde vertegenwoordigers, er moet een vorm van garantie zijn dat overheden serieus en openlijk de inspraakresultaten zullen overwegen (al dan niet opvolgen!).</p> <p>Inspraakansen moeten gericht zijn op onderwerpen die interessant en belangrijk zijn voor de bestuurders. Als de verwachtingen van deelnemers niet na worden gekomen, kan dit teleurstelling veroorzaken en toekomstige deelname verhinderen. Verder, moet geen inspraakproces worden gestart zonder te controleren wat uit vorige of parallelle inspraakprocessen kan worden gebruikt. Hierdoor kunnen synergiegevolgen worden gebruikt en financiële middelen worden bespaard.</p>

Bij het ontwerpen en uitvoeren van een inspraakproces is het erg belangrijk om de verschillende groepen die in de LUT-planning betrokken zullen zijn te identificeren. Het volgende schema geeft een algemeen overzicht weer van de relevante bestuurders gemoeid met LUT.

Relevante spelers en bestuurders van LUT-beleid



In het merendeel van de TRANSPLUS case studies was het initiatief om een inspraakproces te starten genomen door de publieke autoriteit verantwoordelijk voor planningstaken. Drie typische publieke betrokkenheidschema's zijn geïdentificeerd:

- basis schema,
- korte termijn schema op buurt- of wijkniveau
- korte termijn schema op stad of subregionaal niveau.

5.1 DE PRIMAIRE PUBLIEKE BETROKKENHEIDSSHEMA

Zelfs als autoriteiten vastberaden zijn om zich in te spannen om *alle* doelgroepen aan te spreken, is vaak het probleem dat er geen communicatietraditie met autoriteiten bestaat. Als gevolg daarvan, vergen de noodzakelijke processen om de mensen actief te betrekken in beleidsoverleg vaak te veel tijd, met overschrijding van de planningsperiode.

Een 'basis publieke betrokkenheidschema' is nodig om een **doorgaande dialoog tussen autoriteiten en hun burgers** op gang te brengen over vraagstukken die niet per se verbonden zijn aan enig concreet planningsproces. Een andere doelstelling van zo'n basis proces is om het intellectueel, sociaal en politiek vermogen te verhogen bij groepen binnen de gemeenschap die onvoldoende zijn 'uitgerust' om beleidsvorming te beïnvloeden in concrete besluitvormingsprocessen. Burgers 'organiseren' en 'machtigen', vooral de zwakkere doelgroepen, is zeker niet de taak van bestuurders of planners die verantwoordelijk zijn voor LUT. Met 'organiseren' en 'machtigen' bedoelen wij dat de 'gewone' burgers of

specifieke doelgroepen samen worden gebracht en ondersteund om een beter begrip te krijgen van de krachten die hun leven beïnvloeden en de mogelijkheden die zij hebben om deze krachten te beïnvloeden.

5.2 HET KORTE TERMIJNSCHEMA OP BUURT- OF WIJKNIVEAU

Het bespreken van de plannen of programma's met alle relevante groepen of bestuurders lijkt mogelijk voor de planning van een beperkt gebied zoals wijkvernieuwingsprojecten of plannen voor mobiliteitsbeleid voor selecte gebieden.

De meest cruciale problemen in de wijk moet vooraf worden gecontroleerd door de beschikbare/relevante belangengroeperingen te consulteren, en zo mogelijk door gebruikmaking van 'plaatselijke gemeenschapsforums'. Zo'n benadering zal een waardevolle inzet zijn voor de selectie van bestuurders, voor de identificatie van problemen en voor de nauwkeurige definitie van wat er gedaan zal worden in het inspraakproject.

Een goede structuur voor het inspraakproject zal opgesteld worden wanneer er vooraf geen formele structuur is gedefinieerd. Hier bestaan verschillende mogelijkheden en de keus hangt af van het voorbereidingsniveau van de gewone burgers, de beschikbaarheid van communicatiekanalen naar deze burgers alsmede de goedkeuring door autoriteiten van particuliere bestuurders die deelnemen in het besluitvormingsproces.

Tot slot, moet rekening gehouden worden met het feit dat hoe meer 'ruimte' gegeven wordt voor wat er besproken kan worden, hoe sterker de behoefte is om de 'spelregels' te definiëren. Behalve dat er een duidelijke scheiding is van taken en rollen, moet het proces zelf zijn overeengekomen. Als gevolg daarvan is een duidelijk procesplan nodig die aangeeft welke stappen en tussenbesluiten genomen moeten worden op welk moment, hoe besluiten genomen worden voor toekomstige stappen, over de inhoud enz. (maar wel voorzien van voldoende flexibiliteit). Een bemiddelaar moet de besprekingen kunnen begeleiden en erop toezien dat de focus eerder gericht blijft op zaken die beïnvloed kunnen worden dan op vooraf bepaalde of onpraktische problemen. Het opbouwen van consensus dient de voorkeur te krijgen waar het gaat om keuzes te maken, ondanks dat definitieve besluiten vrijwel altijd de taak blijft van de geselecteerde vertegenwoordigers.

5.3 HET KORTE TERMIJNSCHEMA OP STAD OF SUBREGIONAAL NIVEAU

In planningsprocessen die grote gebieden omvatten zal de organisatie van burgers en andere plaatselijke bestuurders veel meer ingewikkeld zijn, maar niet onmogelijk. Het doel ervan mag misschien minder tastbaar zijn voor de deelnemers terwijl het resultaat ook misschien moeilijker te waarderen is. Succesfactoren om publieke betrokkenheid op dit niveau te behalen zijn:

- selectie van relevante problemen voor de groep deelnemers;
- een duidelijk mandaat om resultaten te behalen, mogelijk door verantwoordelijke personen in de commissie op te nemen (zo mogelijk), en de beschikbaarheid van financiën;

- het opbouwen van consensus rond de definitieve besluitvorming in handen van de geselecteerde vertegenwoordigers;
- bewust proces- en communicatiebeheer alsmede ondersteuning door slagvaardige kwaliteitsmanagers voor het creëren van geïntegreerde voorstellen voor de gewoonlijk beschikbare verscheidenheid aan inbreng.
- netwerkactiviteiten waarbij plaatselijke bestuurders en burgers betrokken zijn.

Het laatstgenoemde aspect over het opbouwen van lokale netwerken is nog belangrijker in de strategische stadsbrede planningprocessen dan op wijkniveau. Bestaande betrouwbare bewonersnetwerken moeten worden gebruikt of geactiveerd over korte periodes. In enkele TRANSPLUS case studies waren verschillende benaderingen gecombineerd om een zo groot mogelijke verscheidenheid aan groepen te krijgen, inclusief:

- *Massa informatie en overleg.* Deze benadering zorgt voor een variatie van mogelijkheden om uitkomsten van overleg te integreren wat gericht is op zo veel mogelijk reacties of het inbrengen van meer diversiteit (schriftelijke en telefonische enquêtes, plaatselijke inbeldebatten op de radio).
- *Bemiddelde inspraak.* Het wordt moeilijk om de grote variatie van instellingen die actief zijn in het gebied te integreren in de centrale commissie / comité waarin het plan ontwikkeld wordt. Het is nodig om een kleine, geselecteerde groep van de 'meest vertegenwoordigende' organisaties te creëren met een bemiddelende rol. Andere organisaties moeten betrokken raken op andere manieren (b.v. door regelmatig overleg op te nemen in de massaoverleginspanningen).
- *Planning door discussies met/tussen individuele burgers/bestuurders.* De organisatie van zulke discussies is een ander mogelijkheid, zonder te verwachten dat deze mensen ondersteund worden door georganiseerde groepen of forums. In deze benadering is het belangrijk om aandacht te schenken aan de diversiteit van deelnemers en aan de mogelijkheid voor hen allemaal om discussies effectief te beïnvloeden.

Voor meer informatie

TRANSPLUS – Promoting the integration of citizens and stakeholders in urban decision making – Report 5 (2003) [De integratie van burgers en bestuurders in stedelijke besluitvorming te bevorderen]

TRANSPLUS – Current practice of participation in urban planning – Report 5.1 (2002) [Huidig gebruik van inspraak in stedenbouw]

TRANSPLUS – New methodologies of information, communication and participation – Report 5.2 (2002) [Nieuwe methoden voor informatie, communicatie en inspraak]

6 CONCLUSIES

Geïntegreerde LUT-planning wordt beschouwd als een van de instrumenten om een rationeler gebruik van privé auto's en duurzame ruimtelijke mobiliteit in Europese steden en regio's te bevorderen. De geselecteerde case studies toonden aan dat er een vervoersprobleem is en dat op langere termijn, geïntegreerd LUT-beleid nodig is om een stad duurzaam te maken. Terwijl onderzoekers vaak de onderzoeksgebieden van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer scheiden, moeten mensen in de praktijk de onderlinge afhankelijkheden daartussen hanteren. Het hiernavolgende, zijn lessen die uit de TRANSPLUS case studies zijn geleerd, die enige basisinzichten verschaffen over hoe geïntegreerde LUT-benaderingen te ontwerpen en in de praktijk te gebruiken zijn:

- ↳ Niet alleen het verschillende ruimtelijke ordening en verkeer- en vervoersbeleid, maar ook de ondersteunende mechanismen en ondersteunende organisatorische structuren van stedenbouw en transporttechniek moeten worden geïntegreerd. Echter, de integratie van ondersteunende modellen, toezichhoudende indicatoren en institutionele structuren zijn onderontwikkeld. Extra inspanning is nodig om de huidige vooruitgang van modelleringstechnieken meer toepasbaar te maken voor plaatselijke vakmensen. Naast een beter verspreidingsprogramma is er ook een behoefte aan verbetering. Inspanningen moeten geconcentreerd zijn op het minder complex maken van modellen, het makkelijker toepasbaar maken en het meer flexibel zijn in de verscheidenheid van vraagstellingen die behandeld kunnen worden.

- ↳ Het "deur-tot-deur" reisconcept moet niet voorbehouden worden aan de privé-auto. In plaats daarvan, wanneer de toegankelijkheid van auto's beperkt wordt om verkeersopstoppingen en nadelige milieu-invloeden te verminderen, moeten parallelle ruimtelijke ordenings en verkeer- en vervoersmaatregelen ondernomen worden om een hogere toegankelijkheid en een betere verbinding van openbaar vervoer en niet-gemotoriseerde methoden te verzekeren, waarbij aantrekkelijke, milieuvriendelijke alternatieven worden gecreëerd om te concurreren met de privé-auto, zelfs op lange afstandsreizen. Hierbij moet een verscheidenheid aan mogelijkheden gegeven worden (b.v. vervoer van fietsen op treinen, "bike & ride" voorzieningen, goede loop- en fiets mogelijkheden richting openbaar vervoersstations, wijkontwerpen die gericht zijn op het faciliteren van korte ritten, etc.).

- ↳ Inspraak wordt in toenemende mate belangrijk. Al lijkt deze taak een keuze te zijn, het is echter nodig om volledige beleidsintegratie te bewerkstelligen. De "externe" perspectieven verkregen door het

betrekken van burgers en bestuurders in het besluitvormingsproces, kunnen hulp bieden in het vinden van de belangrijkste vraagstukken waarop de verscheidene sectoren van lokale besturen, en zonodig zelfs op hoger overheidsniveau, hun inspanningen moeten integreren. Inspraak moet gebaseerd zijn op *publieke betrokkenheidschema's* van verschillende typen en doelen: i) *een basisschema* om een continue dialoog tussen autoriteiten en hun burgers in te stellen over zaken die niet per se verbonden zijn aan enig concreet planningsproces; ii) *korte termijnschema's op buurt of wijk niveau*, om plannen of projecten over een beperkt gebied te bespreken met alle relevante groepen burgers en bestuurders; iii) *korte termijnschema's op stad of subregionaal niveau*, om overlegnetwerken met burgergroepen en andere lokale bestuurders op te bouwen over strategische stadsbrede planningsvisies en vraagstellingen. Deze publieke betrokkenheidsprocessen moeten voorzichtig worden beheerd, zij moeten beschikken over voldoende financiële middelen en een duidelijk mandaat om resultaten te behalen waarmee rekening moet worden gehouden in de formulering van de lokale beleidsagenda, en in het bespreken van definitieve besluiten. Een terugkoppelingseffect van inspraak kan een verhoogde acceptatie zijn van meer controversieel beleid door de deelnemers.

↳ Overdraagbaarheid van goede toepassingen moet worden aangemoedigd door de bevoegde besluitvormers en vakmensen te betrekken om zo beslissingen te nemen op nationaal, regionaal of lokaal niveau naar transnationale netwerkactiviteiten, met het doel om: i) de beschikbare beleidskeuzen te herkennen (doelstellingen, modaliteiten van uitvoering, mogelijke invloeden) en voorbeelden van goede toepassingen die elders zijn gerealiseerd en mogelijk herhaald zouden kunnen worden; ii) de verenigbaarheid van fysieke, institutionele en culturele contexten in de verschillende steden en landen te analyseren, en om barrières en succesfactoren voor de overdraagbaarheid van goede toepassingen te identificeren; iii) manieren te identificeren om barrières te verwijderen en de goede toepassingen toe/aan te passen (wie kan wat op welk overheidsniveau doen – d.i. Europees, nationaal, regionaal, lokaal). Verschillende typen overdraagbaarheid kunnen herkend worden en een aantal fases/stadia moeten worden doorlopen in het overdrachtsproces, waaronder: i) een “demonstratie fase” waarin een goede toepassing wordt geïdentificeerd in de stad van oorsprong; ii) een “overdraagbaarheidsfase” waar de verenigbaarheid van de beste toepassingen in de ontvangststad worden geëvalueerd; iii) een “evalueringsfase” waar specifieke barrières die vatbaar zijn voor verandering en succesfactoren geïdentificeerd zijn in de ontvangststad; iv) tot slot, een “uitvoeringsfase” waar de goede toepassingen worden uitgevoerd in de ontvangststad.

↳ Echter, overdraagbaarheid van goede toepassingen komt niet vaak voor. TRANSPLUS case studies hebben slechts sporadisch informatie aan het licht gebracht omtrent overdracht van ideeën,

concepten en beleidsinstrumenten die voortgebracht zijn door toegankelijkheid van gepubliceerde gegevensbronnen, of door deelneming in netwerken en samenwerkingsprojecten. Indirecte overdracht van kennis door osmose is ook van belang. Meer specifieke mechanismen om overdraagbaarheid van goede toepassingen in de toekomst aan te moedigen, kunnen worden aanbevolen. Nuttige onderwerpen om te vergelijken tussen steden zijn LUT-maatregelen waarvan de invloed is geëvalueerd met voor- en nastudies, en LUT-strategieën die geëvalueerd en vergeleken worden met gebruikmaking van veelomvattende besluitondersteunende modelinstrumenten.

↪ Specifieke acties moeten worden genomen om het hoofd te bieden aan de typische zwaktes en bedreigingen van LUT-geïntegreerde planning en uitvoering in de Kandidaat-lidstaten (AAC). Deze kunnen het bepalen van procedures inhouden ter beoordeling van projecten die concurreren voor EU financiering die duurzame oplossingen zullen inhouden en de eis inhouden om de “beste beschikbare toepassingen”, te gebruiken. Infrastructuur en ruimtelijke ordeningsprojecten moeten worden geëvalueerd, rekening houdend met de naleving van duurzame ontwikkelingsprincipes alsmede alle onderlinge relaties tussen ruimtelijke ordening en verkeer- en vervoersproblemen. Een ander relevant probleem in de AAC landen is de gebrekkige toegankelijkheid van informatie en kennis vanwege de taalbarrière en een beperkt belang van uitgeverijen in om bijdragen vrij te geven en actief te verspreiden. Dit probleem kan worden opgelost door het opzetten van een Academisch Publicatie Netwerk op het gebied van LUT, ter exploitatie van de informatie die nu in het academisch netwerk is ingebed – b.v. op milieustrategische evaluatie van vervoer en andere sectorale concepten en ruimtelijke ordeningsplannen – maar niet makkelijk toegankelijk is door taalbarrières die de effectiviteit van verspreiding naar besluitvormers en planners vermindert.

↪ Als gevolg van het hervormingsproces, is de structuur van plaatselijke overheden in de AAC landen gewijzigd. Het planningssysteem heeft ook diepgaande veranderingen ondergaan. Een hoofdaspect van de overgang is de *decentralisatie* van de macht tot besluitvorming van het nationaal naar het plaatselijke niveau geweest. Als gevolg hiervan, waren gemeenten belast met verantwoordelijkheden van plaatselijke ontwikkeling, stadsvervoer etc. Echter, deze overdracht van verantwoordelijkheid is niet vergezeld gegaan van hervormingen in de belastingsector wat de nodige middelen had kunnen opbrengen, en gemeenten hebben niet de organisatorische, technische of financiële middelen om hun nieuwe verantwoordelijkheden voldoende te dragen. De opkomende private sector is, financieel gezien, ook nog te zwak om het tekort aan te vullen.

↪ Tot slot, transnationale netwerken van politici, vervoer- en ruimtelijke planners, vertegenwoordigers van private besturen, niet-gouvernementele instellingen en burgergroepen, deskundigen, onderzoek

en universiteiten moeten worden opgebouwd. Referentiegroepen, uitvaardiging- en verspreiding van beleidsrichtlijnen, databases van beleidsinstrumenten en toepassingen etc. opzetten en onderhouden, organiseren van workshops, rondetafelconferenties, individuele bezoeken etc. moeten deel uitmaken van netwerkactiviteiten. De deelnemers aan deze netwerken hebben het volgende aan deze netwerkactiviteit: een verhoogd bewustzijn van problemen en werkbare oplossingen; een makkelijke toegang tot kennis over planningsconcepten op het gebied van ruimtelijk mobiliteitsbeleid, mechanismen, beleidsinstrumenten, toezichhoudende en evaluatiemethoden; kennis van "goede" en "slechte" toepassingen elders ervaren, een soort "leren door het doen van anderen"; een begrip van welke barrières verwijderd kunnen worden en de oplossingen die toegepast kunnen worden – op nationaal, regionaal of lokaal niveau; specifieke kennis en opleiding omtrent inspraak en participatie; en als laatste maar daarom niet minder belangrijk, contacten en informatie uit de eerste hand.

---oOo---