

# Discussienota SUMP als onderdeel van omgevingsplan

Geert Koops – MuConsult – g.koops@muconsult.nl

## Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 21 en 22 november 2019, Leuven

### Samenvatting

Het onderwerp van het CVS-congres 2019 is de 'boze burger'. De overheid is in toenemende mate druk met de kritisch meekijkende burger tevreden te houden. In deze trend past een nieuwe wet op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, een wet met een veel prominentere plaats voor participatie. De naam van deze nieuwe wet is de omgevingswet. Per 1 januari 2021 gaan 26 wetten met betrekking tot de fysieke leefomgeving samen in één omgevingswet. Het doel van de fusie is een snellere en eenvoudiger besluitvorming, integrale benadering van de problematiek en meer ruimte voor initiatief.

De hamvraag die wij als onderzoekers bij MuConsult ons stellen is hoe met deze nieuwe wetgeving om te gaan. Mobiliteitsbeleid moet op een andere manier tot stand komen, met een prominentere plaats voor participatie en multidisciplinariteit. Een mogelijk instrument om mobiliteitsplannen omgevingswet-proof te maken is in onze ogen een SUMP. SUMP staat voor een 'Sustainable Urban Mobility Plan' en wordt vanaf 2009 actief gepromoot door de Europese Commissie als onderdeel van haar "*Action Plan on Urban Mobility*"<sup>1</sup>. In deze korte discussienota wil ik met u (de lezer) de discussie aangaan of de SUMP methodologie een bruikbare en richtinggevende werkwijze is voor het opstellen van mobiliteitsbeleid dat past binnen de wettelijke kaders van de omgevingswet en de geest van de lokale/regionale omgevingsvisies.

---

<sup>1</sup> SUMP Guidelines, p. 6

## **1. Omgevingsplan**

Als onderdeel van de omgevingswet stellen alle overheidslagen een omgevingsvisie en omgevingsplan op. Het omgevingsplan is een samenhangend strategisch plan voor de fysieke leefomgeving en vervangt het huidige verkeers- en vervoersplan. Overheden hebben tot 2021 de tijd om een nieuw omgevingsplan op te stellen, is er nog geen omgevingsplan gereed dan krijgen de huidige regels over de fysieke leefomgeving de status van een omgevingsplan. Het feit dat regionale en lokale overheden een nieuw plan (omgevingsplan) moeten opstellen biedt kansen. Nieuwe ontwikkelingen op mobiliteitsgebied krijgen een plek op de agenda en de kans ontstaat dat de wetgeving passend wordt voor deze nieuwe ontwikkelingen. Denk hierbij aan MaaS en autonome voertuigen op de openbare weg. Wetgeving wordt gemoderniseerd en regionaal/lokaal mobiliteitsbeleid moderniseert mee.

Door de omgevingswet veranderen wel de spelregels voor het opstellen van nieuw mobiliteitsbeleid. Alle belanghebbenden moeten al vanaf het begin van het proces meegenomen worden in de keuzes en meerdere domeinen moeten samen tot een integraal plan komen. Daarnaast moet er meer lokaal maatwerk plaats vinden wat leidt tot gebiedsgerichte plannen, terwijl mobiliteit juist vaak gebiedsoverstijgend is. De regeldruk moet verminderd worden en er moet meer ruimte komen voor initiatieven van onderop (bottom-up). Kortom, het opstellen van mobiliteitsbeleid onder de paraplu van een omgevingsvisie is niet eenvoudig. Het proces zal anders zijn dan in het verleden en een duidelijke plan van aanpak ontbreekt nog. Daarnaast bestaat het risico dat mobiliteit ondergesneeuwd raakt doordat het een paragraaf in een omgevingsplan wordt, in plaats van een apart verkeers- en vervoersplan.

Om mobiliteit een goede plek te geven binnen het wettelijke kader van de omgevingswet stel ik voor een SUMP op te stellen. De SUMP is een beproefd instrument dat volgens de spelregels van de omgevingswet werkt en duidelijke handvatten geeft voor het opstellen van mobiliteitsbeleid. Een SUMP heeft een duidelijk regionaal/ruimtelijk karakter, is een integraal plan met een vergelijkbare tijdshorizon als de omgevingsvisie en heeft participatie gewaarborgd in haar proces.

## 2. SUMP beleidscyclus

Bij het opstellen en implementeren van nieuw mobiliteitsbeleid wordt een beleidscyclus afgelegd. Dit geldt ook voor een SUMP. De stappen in de beleidscyclus voor het opstellen van een SUMP geven onderwerpen als participatie en multidisciplinariteit een duidelijke plek en geven richting hoe deze principes bij het opstellen van mobiliteitsbeleid toe te passen. De Europese Commissie heeft de volgende beleidscyclus voorgeschreven voor het opstellen van een regionaal mobiliteitsplan (SUMP):

Afbeelding 1: SUMP Beleidscyclus



Iedere fase in beleidscyclus van de SUMP kent meerdere stappen en iedere stap bestaat uit een aantal activiteiten. In onderstaande tabel staat wanneer belangrijke thema's in de transitie naar de omgevingswet aan bod komen in de beleidscyclus van de SUMP.

Transitiepunten Omgevingswet	Stap in beleidscyclus SUMP <sup>2</sup>
Subsidiariteit & Multidisciplinariteit	Stap 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10
Nieuwe rolverdeling overheid-belanghebbenden	Stap 4, 5, 6, 9, 10
Lokaal maatwerk/Gebiedsgerichte aanpak	Stap 3, 5, 6, 9
Organiseren Participatie	Stap 1, 2, 4, 5, 6, 9, 10, 11

Bron: Gebaseerd op de vier uitgangspunten van de omgevingswet;

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/uitgangspunten-en/uitgangspunten/>

### • Subsidiariteit & Multidisciplinariteit

De omgevingswet vraagt om een integrale aanpak voor de belangrijkste opgaven in de fysieke leefomgeving. Hierbij is het belangrijk dat zowel horizontaal (over verschillende domeinen) als verticaal (over verschillende overheidslagen) geïntegreerd wordt. In de SUMP-methodologie wordt het belang van deze integraliteit ook onderstreept. Stap 1 van de SUMP cyclus stelt dat alle betrokken partijen zich moeten committeren aan het integrale doel van het verduurzamen van mobiliteit. Tevens moet er in stap 1 een inventarisatie worden gemaakt waar de verschillende domeinen mee bezig zijn en of dit

<sup>2</sup> Voor uitgebreid stappenplan beleidscyclus SUMP zie bijlage B

betrekking heeft op regionaal mobiliteitsbeleid. Daarnaast moet de regelgeving op andere schaalniveaus op het onderdeel mobiliteit in kaart gebracht worden. In stap 2 wordt de coördinatie tussen de verschillende domeinen en belangen vorm gegeven. Belangrijk hierin is dat over de eigen schotten heen gekeken moet worden.

Door alle belangen van verschillende partijen goed in beeld te hebben kan vervolgens in stap 4 een gedeelde integrale visie op worden gesteld. Het resultaat is een toekomstbeschrijving van hoe het ideale mobiliteitssysteem eruit ziet. Belangrijk is dat alle domeinen terugkomen in het toekomstbeeld en dat de visie de gehele stedelijke agglomeratie beslaat. Op basis van deze visie kan in stap 5 meetbare doelen worden gesteld om de visie focus en structuur te geven. In stap 6 komen de verschillende beleidsdomeinen tot een gezamenlijk integraal maatregelenpakket om de ontwikkeling van duurzame mobiliteit vorm te geven. Vervolgens kan in stap 7 de verantwoordelijkheden verdeeld worden en het budget worden verdeeld over de betrokken domeinen/overheidslagen. De verschillende domeinen en overheidslagen nemen in stap 9 het nieuwe mobiliteitsplan op hun beleidskaders. Het gevolg hiervan is dat het plan breed gedragen wordt en dat alle partijen zich betrokken en eigenaar voelen van de SUMP. Dit komt de implementatie in stap 10 weer ten goede.

- **Nieuwe Rolverdeling Overheid-Belanghebbenden**

Als gevolg van de omgevingswet verandert de relatie tussen de overheid en haar belanghebbenden. Door de transitie naar de participatiesamenleving geeft de overheid haar belanghebbenden steeds meer inspraak en is beleid steeds minder een blauwdruk. Hoe concreet deze rolverdeling in de werkwijze van mobiliteitsambtenaren op te nemen is de vraag. De SUMP-methodologie biedt hiervoor een aantal handvaten. In de stappen 4, 5 en 6 wordt de SUMP opgesteld. Bij de vraag in wat voor stad we in de toekomst willen leven is het belangrijk belanghebbenden een prominente stem te geven. Belanghebbenden begrijpen beter dan wie dan ook wat er in een stad nodig is en welke doelen haalbaar zijn. Door ruimte te laten aan input van onderop is de kans groter dat verderop in het proces de SUMP breder geaccepteerd wordt. Tijdens de implementatie van de SUMP zullen belanghebbenden meer eigenaarschap tonen, omdat de initiatieven door hun geïnitieerd zijn.

- **Lokaal Maatwerk/Gebiedsgericht Aanpak**

Een SUMP heeft een duidelijk regionaal karakter. De meeste mobiliteit vindt plaats binnen een Daily Urban System, de ruimtelijke scope van de SUMP. De omgevingswet zet in op meer lokaal maatwerk met lokaal afgestemd beleid voor de fysieke leefomgeving. Het lokale karakter zit goed geborgd in een SUMP. Iedere regio ontwikkelt haar eigen unieke SUMP, hier is in de methodologie meer dan genoeg ruimte voor. Tijdens de voorbereiding wordt in stap 3 een regionale probleemanalyse gemaakt. Waar zitten de knelpunten in het mobiliteitssysteem en waar liggen de kansen? Door een regionale analyse zijn oplossingsrichtingen het gevolg van lokaal maatwerk. In stap 5 en 6 wordt nagedacht welke maatregelen passend zijn voor de problemen die in de regio spelen. Een lokaal afwegingskader ondersteund in stap 9 of het mobiliteitsplan van de juiste kwaliteit is en de effectief is voor het aanpakken van de regionale problematiek.

- **Organiseren Participatie**

Na het invoeren van de omgevingswet is participatie verankert in nationale wetgeving. Dit maakt overheden verplicht om belanghebbenden te betrekken bij het opstellen van beleid dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving. De grote vraag is hoe dit het beste te doen. Stap 1 voor een goede organisatie van participatie is volgens de SUMP-methodiek het inventariseren welke belanghebbenden er zijn en op welke wijze deze belanghebbenden al bijdragen aan het realiseren van duurzame mobiliteit. In stap 2 denkt men na over hoe deze stakeholders te betrekken in het proces en hoe de inspraak van derden tijdens het proces te coördineren. Het betrekken van belanghebbenden in het maken van keuzes vergroot de kosteneffectiviteit van het mobiliteitsplan, doordat zij goed weten wat wel en niet werkt. In de stappen 4, 5 en 6 wordt het belang van het betrekken van belanghebbenden nogmaals onderstreept. Bij het opstellen van het plan heeft inspraak een waardevolle toevoeging voor het verhogen van de kwaliteit van het plan. Het geven van inspraak leidt ook tot een groter draagvlak van de SUMP, waardoor meerdere partijen eigenaarschap over het plan voelen en bijdragen aan een succesvolle implementatie. Belangrijk is om na afloop, tijdens het evalueren, ook alle belanghebbenden mee te nemen. De blik van derden vertelt veel over het succes van het plan en levert alle betrokken partijen nuttige leerpunten op.

### **3. Kansen combinatie Omgevingswet en SUMP**

Het gebruik van de SUMP biedt een vijftal kansen:

*1. Co-creatie en participatie hoeft niet opnieuw uitgevonden te worden*

Doordat SUMP's al meer dan tien jaar opgesteld worden zijn er al talloze voorbeelden aanwezig van 'best practices' op het gebied van co-creatie en participatie. Op platformen zoals Eltis en CIVITAS worden best practices gedeeld .

*2. Een SUMP levert een integraal plan op*

Door de verticale en horizontale integratie van het proces bij het opstellen van een SUMP is er nog maar één visie op stedelijke bereikbaarheid voor een bepaalde regio. Dit maakt de ambities en bestaande beleidskaders duidelijker en effectiever. Een vermindering van de regeldruk, zoals betoogd in de uitgangspunten van de nieuwe omgevingswet .

*3. Een SUMP is gebiedsgericht*

Door het duidelijke regionale karakter is het maatregelenpakket duidelijk gericht op het oplossen van lokale/regionale problematiek. De uitdaging van beleid op mobiliteit (dat duidelijk niet gebiedsgebonden domein is) wordt ondervangen door de SUMP-richtlijnen. Een SUMP sluit daarbij aan op het uitgangspunt van de omgevingswet dat beleid lokaal maatwerk moet zijn.

*4. Cofinanciering vanuit de EU is mogelijk*

Door aan te sluiten op de sturing van de EU op duurzaam mobiliteit is co-financiering voor het maatregelenpakket mogelijk. Daarnaast is het mogelijk om co-financiering te ontvangen voor het opstellen van een SUMP .

## 5. *Monitoring en Evaluatie is goed belegd*

In stap 8 van de SUMP-richtlijnen staat dat de Monitoring en Evaluatie goed belegd moet zijn bij de implementatie van de SUMP. Het is raadzaam om al vanaf het begin de effecten van het beleid te monitoren. Door op tijd de M&E ingeregeld te hebben worden geen effecten gemist. Tevens kan er tijdens de implementatie nog bijgestuurd worden en (niet-actieve) belanghebbenden geënthousiasmeerd worden om mee te doen.

## 4. **Bijdrage Onderzoeksbureau**

De vraag die wij ons bij MuConsult stellen is hoe wij overheden kunnen ondersteunen bij de overgang naar de omgevingswet. Omdat wij een mobiliteitsonderzoeksbureau zijn, ligt de focus op mobiliteit in relatie tot de omgevingswet. Bij het opstellen van een SUMP ligt ook nog een rol voor onderzoeksbureaus. In mijn ogen kan een onderzoeksbureau mobiliteitsafdelingen ondersteunen bij:

- Identificeren van de meest effectieve maatregelen. Hier is een afwegingskader voor nodig, een instrument dat bij meerdere overheden ingezet kan worden en waar een onderzoeksbureau een specialisme van kan maken.
- Uitwisselen van leerervaringen. Een onderzoeksbureau werkt met verschillende overheidsinstanties samen en kan een meta-rol op zich nemen om zo 'best practices' uit te wisselen.
- Helpen bij het vaststellen van kosteneffectiviteit van maatregelen. Net als bij een afwegingskader zijn onderzoeksbureaus sterk in het opzetten van een instrument dat op meerdere plekken ingezet kan worden. Met de inzet van een generieke kosten-baten-analyse (KBA) tool blijkt of een effectieve maatregel ook kosteneffectief is.

## 5. **Conclusie**

Een SUMP geeft in mijn ogen goed richting hoe mobiliteitsplan op te stellen onder de paraplu van een omgevingsplan. Daarnaast biedt de SUMP een aantal kansen om proces van het opstellen van mobiliteitsbeleid te verbeteren. Het opstellen een mobiliteitsplan is niet alleen een aangelegenheid van regionale overheden, maar ook voor belanghebbenden, andere overheidslagen en onderzoeksbureaus. Ik graag met u in discussie of u het met mij eens bent dat de SUMP een goede methodologie is voor het opstellen van omgevingswet-proof mobiliteitsbeleid!

## **Referenties**

<https://www.eltis.org/guidelines/sump-guidelines>

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/uitgangspunten-en/uitgangspunten/>

<https://www.omgevingsweb.nl/themadossier/omgevingsvisie>

<https://vng.nl/onderwerpenindex/omgevingswet/vng-kompas-invoering-omgevingswet/stap-3-toepassing-van-de-wet/stap-3-wanneer-en-waarom>

[https://www.interregeurope.eu/fileadmin/user\\_upload/plp\\_uploads/policy\\_briefs/PolicyBrief\\_SUMPs\\_TO4.pdf](https://www.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/plp_uploads/policy_briefs/PolicyBrief_SUMPs_TO4.pdf)