

## **MEERLAGIGE GOVERNANCE MODELLEN: WAAROM STAAT LOGISTIEK IN DE DODE HOEK?**

Prof. Dr. Jochen Maes Ecorys en UGent

## **Samenvatting**

Deze paper beschrijft op basis van Europees onderzoek inzichten waarom logistiek vaak wordt veronachtzaamd binnen meerlagige governance modellen voor personen-, goederenvervoer en infrastructuur. Het analyseert kort de bevindingen van Ecorys, op basis van deelname in EU-studies als Scale-Up en een Fact finding Studie voor DG Move, die aantonen dat beleidsmakers op stadsniveau weinig interesse tonen in het ontwikkelen van gecoördineerde Sustainable Urban Logistics Plans (SULP), ondanks de groeiende EU ambities op bv. duurzame stedelijke logistiek of modal shift.

Deze terughoudendheid wordt toegeschreven aan de complexiteit van samenwerking tussen verschillende beleidslagen. Het maken van logistieke plannen vereist namelijk niet alleen politieke wil, maar ook financiële middelen, relevante competenties en de kracht om effectief actie te ondernemen. Deze vier factoren kunnen een obstakel vormen voor het integreren van logistieke overwegingen in bredere beleidsplannen.

Om deze uitdagingen aan te pakken, wordt een toekomstgerichte benadering voorgesteld. Dit omvat het belang van het erkennen van logistiek als een cruciaal onderdeel van duurzame stedelijke ontwikkeling, het stimuleren van samenwerking tussen verschillende beleidsniveaus en het bevorderen van innovatieve benaderingen voor het ontwikkelen van duurzame logistieke oplossingen binnen stedelijke gebieden. Enkele voorbeelden worden genoemd.

## 1. Inleiding

Deze paper focust op twee deelstudies, die Ecorys mee heeft opgepakt in brede onderzoeksconsortia.

### **Fact-finding study 'status and future needs regarding low- and zero-emission urban mobility'**

Het algemene doel van de 2021-studie, uitgevoerd door een consortium van o.a. PWC, Rupprecht, Issinova en Ecorys, voor DG Move was om de Europese Commissie (EC) inzicht te bieden in de huidige stand van zaken omtrent lokaal beleid op stedelijke mobiliteit (goederen én personenvervoer), en de hiaten aan te geven voor het realiseren van EU beleid, evenals de daaraan gerelateerde behoeften van steden om veilige, toegankelijke (inclusief betaalbare), slimme en stedelijke mobiliteit met lage- en nulmissies te realiseren. In dit publieke eindrapport is de analyse samen met data, conclusies en aanbevelingen gerapporteerd. Zo vulde deze 'fact finding studie'<sup>1</sup> de evaluatie aan van het 'Urban mobility package' 2013 (gepubliceerd in maart 2021 door de EC) aan. Op basis van o.a. deze studie heeft de EC de behoefte aan verdere actie op het gebied van geïntegreerde stedelijke mobiliteit beoordeeld, om zo tot nieuw beleid te komen.

- De studie is afgerond en publiek beschikbaar: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3903cffa-5ee7-11ec-9c6c-01aa75ed71a1>

### **Scale-Up**

Dit is een door de EU gefinancierde Innovatie-actie (Horizon 2020), gericht op 3 Europese stedelijke knooppunten, ook wel 'urban nodes' genoemd, (Madrid, Antwerpen, Turku) en het verkennen van opties om ze beter verbonden en klimaatbestendig te maken, terwijl complexe multimodale transportsystemen verder worden ontwikkeld. SCALE-UP staat voor "Scale up user-Centric and dAta driven soLutions for connEcted Urban Poles". Het onderzoeks- en innovatieproject test minstens 28 innovatieve mobiliteitsmaatregelen in de praktijk; en ontwikkelt een framework om de verticale (overheids-) en horizontale (dimensionale) opschaling van stedelijke mobiliteit te waarborgen. SCALE-UP loopt in totaal 4 jaar en eindigt mei 2025. Het bestaat uit 10 werkpakketten. De 23 partners in het consortium vertegenwoordigen een breed scala aan verschillende partners, variërend van stads- en regionale raden via universiteiten tot commerciële partners en non-profitorganisaties uit 5 verschillende Europese landen: Finland (4 partners), Nederland (1 partner), Duitsland (1 partner), België (10 partners) en Spanje (7 partners).

- De studie is lopende en de project website publiek beschikbaar: <https://www.scale-up-project.eu/>

---

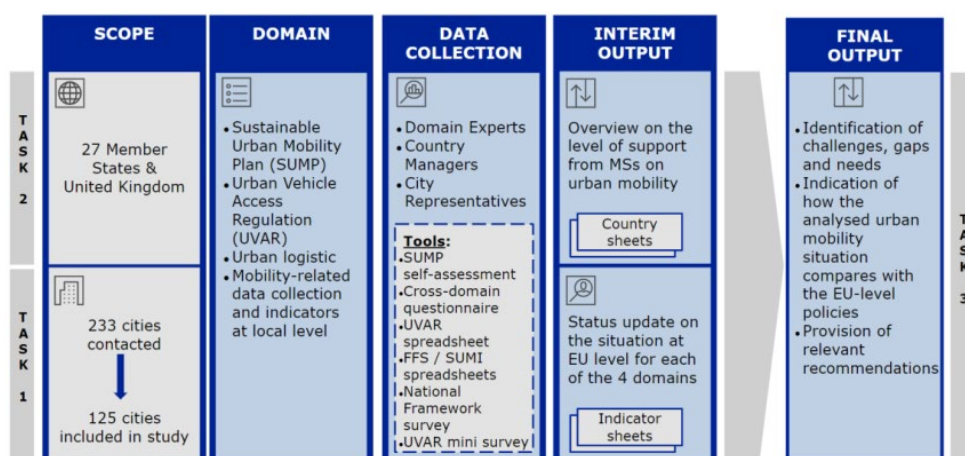
<sup>1</sup> Een 'fact-finding studie' van de Europese Commissie is een onderzoek dat wordt uitgevoerd om relevante informatie te verzamelen over een specifiek onderwerp. Het doel is om een diepgaand inzicht te krijgen in de stand van zaken, uitdagingen en oplossingen. Ze informeren en ondersteunen beleidsvorming en kunnen leiden tot aanbevelingen voor toekomstige acties.

Eerst worden de resultaten van de fact-finding studie toegelicht, waarna meer aandacht wordt gegeven aan de multi-level governance aspecten die voornamelijk binnen SCALE-UP worden onderzocht.

## 2. Fact-finding study 'on status and future needs regarding low- and zero-emission urban mobility'

De studie liep in 2020 en 2021 en focuste meer specifiek op volgende elementen:

- De situatie van mobiliteit op stedelijke mobiliteit geanalyseerd voor een sample aan EU-steden en gemeenten (125); verschillende groottes en typen uit alle lidstaten, en focuste op vier deeldomeinen:
  - Sustainable Urban Mobility Plans (**SUMPs**);
  - Urban Vehicle Access Regulation (**UVARs**);
  - Sustainable Urban Logistics Planning (**SULP**);
  - en werd aangevuld met mobiliteitsdatacollectie en opstellen van indicators voor mobiliteit, deels vormgegeven in de (al bestaande) Sustainable Urban Mobility Indicators (**SUMI**).
- De steun van EU-lidstaten voor het beleid inzake stedelijke mobiliteit in kaart brengen. In de analysefase per lidstaat heeft de studie de aanwezigheid van SUMPs/SULPs in lidstaten beoordeeld en de link onderzocht tussen (eventuele) nationale kaders die van invloed zijn op stedelijke mobiliteit.
- De uitdagingen, hiaten en behoeften te identificeren met betrekking tot de actuele situatie van stedelijk mobiliteitsbeleid in de EU, op stadsniveau, en geaggregeerd op het niveau van de EU-lidstaten;
- Een indicatie te geven van hoe actuele situatie op het terrein, zich verhoudt tot de EU-doelstellingen op Europees niveau, met name zoals vermeld in het 'Witboek 2011', de 'Green Deal' en de 'Strategie voor Slimme en Duurzame Mobiliteit', met betrekking tot het bereiken van stedelijke mobiliteit met zowel lage/nul emissies, en ook toegankelijk (inclusief betaalbaar) slim en veilig aanbod;
- Betekenisvolle conclusies te trekken over het type steun dat steden zouden moeten ontvangen om veilige, toegankelijke, betaalbare, slimme, en stedelijke mobiliteit met lage en nul emissies te bereiken.



Figuur 1: Projectaanpak Fact-finding Studie

Bron: Directorate-General for Mobility and Transport, 2021

Van de vier domeinen zijn vooral SUMP en Sulp relevant voor deze paper. De hoofdinzichten en adviezen voor deze deeldomeinen worden hier samengevat.

## **2.1 Hoofdconclusies domein – SUMP**

Hoofdconclusie was dat er op lokaal niveau in Europa, met betrekking tot Duurzame Stedelijke Mobiliteitsplanning, over het algemeen een positieve ontwikkeling is. De analyse toonde aan dat de implementatie van Sumps, in lijn is met de doelstellingen van de Europese Unie lag. Meer steden en gemeenten hebben en Sump, doelstellingen en acties. Hoewel het nog geen officiële doelstellingen mogen beschouwd worden, wordt er Europees gesproken dat alle grote en middelgrote stedelijke centra tegen uiterlijk 2030 een Sump hebben geïmplementeerd, mogelijk eerder. Daar zijn we echter nog niet. Uit de gedetailleerde analyse in de studie blijkt dat Europese steden over het algemeen bekend zijn met het concept van Sumps en dat er een aanzienlijk aantal Sumps - of soortgelijke plannen - zijn geïmplementeerd binnen de EU. Echter, de kwaliteit van de planningsprocessen kan sterk variëren tussen steden, wat wijst op de behoefte aan verdere harmonisatie over heel Europa. Hoewel 'Sump' wordt beschouwd als een gangbaar concept dat steden van verschillende omvang en nationaliteiten bereikt, is er nog ruimte voor verbetering wat betreft de toepasbaarheid van het Sump-concept en de kwaliteit van de planning.

### **Een SUMP?**

Een Sustainable Urban Mobility Plan (Sump) is een strategisch document dat steden en regio's helpt bij het ontwikkelen van een duurzaam mobiliteitsbeleid. Het is ontworpen om te voldoen aan de EU-doelstellingen voor stedelijke mobiliteit, zoals vastgesteld in initiatieven zoals de EU White Paper on Transport en de Green Deal. Een Sump integreert verschillende aspecten van mobiliteit, zoals openbaar vervoer, fietsinfrastructuur, autodelen en elektrische voertuigen, met als doel de leefbaarheid van steden te verbeteren en negatieve effecten van transport te verminderen. Dit wordt bereikt door het bevorderen van milieuvriendelijke, veilige, toegankelijke en efficiënte vervoerssystemen.

- Meer informatie en richtlijnen is op de website van de Europese Commissie te vinden: [https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/sustainable-urban-mobility-plans\\_en](https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/sustainable-urban-mobility-plans_en)

Voor het Sump-domein is data verzameld van 125 steden via de 'Sump-self-assessment tool' en eigen analyse van de beleidsplannen door het studieteam. Alle gegevens uit de Sump-self-assessment komen dus rechtstreeks van steden. De tweede pijler, de analyse van beleidsplannen, werd uitgevoerd door de domeinmanager+landenmanagers die het beste op de hoogte zijn van de taal en de planningsstructuren in een bepaald land. De transportplananalyse was een kwalitatieve analyse van de documenten op basis van een trefwoordzoekopdracht. De 125 datasets omvatten 83 complete sets met zowel de Sump-self-

assessment data als de analyse van het transportplan. De dataset maakte het mogelijk om indicatorbladen voor SUMP te ontwikkelen. De figuur hieronder geeft een overzicht van de resultaten.

Tabel 1: SUMP – Key Takeaways

Indicator	Key Takeaways
Presence of a local transport or mobility plan (125/125 sampled cities)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 91% of cities in the study have a local transport or mobility plan in place.</li> <li>• 45% of cities in the study that do not currently have a transport plan are planning to develop one or are already in the process of doing so.</li> <li>• The presence of a transport plan is higher in large metropolitan cities than small urban areas (100% vs. 83%).</li> </ul>
Presence of a local transport plan compliant with the European SUMP Guidelines (90/125 sampled cities)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 73% of cities in the study have a local transport plan somewhat compliant with the European EU Guidelines</li> <li>• 74% of SUMPs are from the older planning generation, before the year 2015.</li> </ul>
Scope of transport plan and (111/125 sampled cities) consideration of the functional urban area (FUA) in the SUMP (or equivalent plan) (103/125 sampled cities)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 59% of cities in the study have a transport plan covering the city area, 22% cover the FUA and 22% cover the region or metropolitan area.</li> <li>• 42% of cities in the study have a SUMP (or equivalent plan) in place that considers the FUA.</li> <li>• 35% of cities in the study have a SUMP (or equivalent plan) in place that considers both the TEN-T network and the FUA.</li> <li>• Small urban areas are less likely to consider the FUA in the SUMP than large metropolitan cities (33% vs. 53%).</li> <li>• Cities not part of the TEN-T network are less likely to consider the FUA in their SUMP than cities on the network (30% vs. 58%).</li> </ul>
Compliance of planning process with the principles of the European SUMP Guidelines (88/125 sampled cities)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The planning processes in cities in the study reached an overall compliance of 60% with the European SUMP principles.</li> <li>• 42% of planning process of sampled cities have an overall high compliance with the principles of the European SUMP Guidelines, 49% have an overall medium compliance and 9% have a low compliance.</li> <li>• The overall level of compliance of large metropolitan cities is higher than small urban areas (68% vs. 56%).</li> <li>• Planning processes have the highest level of compliance with the SUMP principle "Assessment of current and future performance (75%).</li> </ul>
Presence of SMART targets and sustainable indicators for monitoring in the SUMP (or equivalent plan) (targets: 83/125 sampled cities; monitoring: 73/125 sampled cities; indicators: 71/125 sampled cities)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 81% of transport plans of the city sample include SMART (Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Timely) targets in the SUMP.</li> <li>• 60% of cities in the study have a monitoring scheme in place.</li> <li>• 80% of plans of the city sample include sustainable indicators for monitoring. Sustainable indicators for monitoring include: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ output indicators (e.g. newly built infrastructure);</li> <li>○ transport activity indicators (e.g. modal split, travel behaviour);</li> <li>○ outcome indicators (e.g. on accessibility, liveability, air or noise pollution).</li> </ul> </li> </ul>
Consideration of TEN-T network aspects in the SUMP (or equivalent plan) (112/125 sampled cities)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 79% of cities include TEN-T network aspects in the SUMP (or equivalent plan).</li> <li>• The consideration of TEN-T network aspects in the SUMP (or equivalent plan) is higher in large metropolitan cities than in small urban areas (93% vs. 65%).</li> </ul>

Bron: Directorate-General for Mobility and Transport, 2021

Door het verzamelen van beschikbare planningsdocumenten voor de steden van de studie, werd een transportplandata-base opgebouwd. Ze omvat alle soorten strategische planningsdocumenten voor transport en mobiliteit, inclusief actieplannen, strategieën en vergelijkbare documenten.

- Van de 125 steden heeft het merendeel een transport- of mobiliteitsplan (+90%). Opvallend is dat bijna de helft van de steden die geen transportplan hebben van plan was er een te ontwikkelen of al bezig was.
- Wat betreft de naleving van Europese SUMP-principes, voldoet 3/4 e van de processen enigszins, terwijl 1/3<sup>de</sup> van de processen niet aan de EU-principes voldeed.
- Van de geanalyseerde steden is het plangebied als volgt verdeeld: ca. 60% van de plannen zijn gericht op de stad, ca. 1/5 bestrijkt het functionele stedelijke gebied (FUA), en 1/5 richt zich op de regio verder weg op het metropoolgebied.
- Opvallend is dat vooral de stedelijke knooppunten-de **urban node steden** van het netwerk het TEN-T-netwerk overwegen (91%), gevolgd door kernsteden (81%), uitgebreide netwerksteden (73%) en niet-TEN-T-steden (64%).
- Tot slot heeft 60% van de steden een regelmatig monitoringschema om te meten in hoeverre aan de gestelde doelstellingen wordt voldaan.

### **Urban nodes?**

Volgens de definitie vermeld in de initiële TEN-T Richtlijnen (Verordening (EU) nr. 1315/2013) betekent een stedelijk knooppunt een stedelijk gebied waar de transportinfrastructuur van het trans-Europese transportnetwerk (TEN-T) is verbonden met andere delen van die infrastructuur en met de infrastructuur voor regionaal en lokaal verkeer. Stedelijke knooppunten/urban nodes zijn een integraal onderdeel geworden van de ontwikkeling TEN-T. Een aantal van 88 stedelijke knooppunten is geïdentificeerd in de TEN-T Richtlijnen op basis van een reeks sociaaleconomische criteria. Ze spelen een sleutelrol als sociaaleconomische en technologische centra in de structuur van het TEN-T-netwerk. De herziene TEN-T-verordening (mogelijk geïmplementeerd in 2024, 18/12/2023 bereikten de EC en EP een voorlopig akkoord) heeft tot doel 424 stedelijke knooppunten te identificeren.

### **Uitdagingen, hiaten en behoeften**

Er zijn lacunes geïdentificeerd in de monitoringsprocedures van de steden (4/10 heeft geen monitoringsysteem), wat wijst op een gebrek aan uitvoerbaarheid van de implementatie, bewustzijn is laag voor het belang van monitoring en/of middelen en capaciteiten die daar voor nodig zijn. Dit wordt ook ondersteund door de analyse van de stand van zaken op nationaal niveau, aangezien de resultaten laten zien dat +50% van de lidstaten geen monitoringsysteem lijkt te hebben.

De resultaten suggereren dat steden grotendeels voldoen aan Europese SUMP-principes, maar dat kleine stedelijke gebieden minder goed voldoen aan deze principes, waardoor er een grotere behoefte is aan ondersteuning. Het blijkt uit de analyses dat het monitoren van SUMP's, inclusief het vaststellen van heldere evaluatiedoelen en -indicatoren, een uitdaging vormt. Zowel op stads- als nationaal niveau ontbreekt het momenteel aan monitoringssystemen. De analyse wijst ook op de uitdagingen waarmee

steden worden geconfronteerd, zoals bijvoorbeeld de omvang van het planningsproces en monitoring. Ten slotte lieten de SUMP's vaak een participatieve en collaboratieve aanpak zien, en dat vele plannen ook andere beleidsgebieden zoals klimaatacties en verkeersveiligheid meenemen.

Een significante uitdaging voor SUMP is het uitbreiden van de scope buiten de 'eigen' stadsgrenzen (de FUA of regio), wat een essentieel aspect voor impact. Dit wordt bemoeilijkt door een mogelijk gebrek aan haalbaarheid van het concept FUA. Een gestandaardiseerde definitie voor SUMP bleek lastig. Het begrip "SUMP" is heel anders in heel Europa, van enkel kantjes tot lijvige planningsdocumenten.

## 2.2 Hoofdconclusies domein - Sulp

De resultaten van de analyse tonen aan dat de huidige stedelijke mobiliteitssituatie met betrekking tot Duurzame Stedelijke Logistieke Planning (Sulp niet volledig in lijn is met de doelstellingen op EU-niveau, zoals bevestigd door de gegevens in de onderstaande tabel. Meer specifiek zijn de resultaten van de studie niet in overeenstemming met de beleidsdoelstellingen van de EU die tot doel hebben om tegen 2030 CO<sub>2</sub>-vrije stadslogistiek te bereiken in grote stedelijke centra. Uit de tabel blijkt dat slechts een kleine minderheid van steden meetbare doelstellingen/indicatoren heeft vastgesteld voor duurzame stedelijke logistieke planning. Weinigen stelden, in 2021, het bereiken van nul-emissie tot doel.

### Sulp?

Een Sustainable Urban Logistics Plan (Sulp) is een strategisch plan gericht op het ontwikkelen van een logistiek beleid binnen stedelijke gebieden en regio's (FUAs). Het richt zich op het verbeteren van de efficiëntie, veiligheid en duurzaamheid van logistieke activiteiten, met als doel de impact van goederenvervoer op het milieu en de leefbaarheid van steden te verminderen. Europese beleidsinitiatieven, zoals de Europese Green Deal, stimuleren de ontwikkeling van Sulp's.

- Meer informatie is bv hier te vinden: [https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/document/download/9b248341-5a2e-4706-9dc2-5fa334fdcf58\\_en?filename=sustainable\\_urban\\_logistics\\_planning.pdf](https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/document/download/9b248341-5a2e-4706-9dc2-5fa334fdcf58_en?filename=sustainable_urban_logistics_planning.pdf)

De resultaten van de analyse tonen aan dat slechts een beperkt aantal lokale vervoersplannen van EU-steden in de fact-finding database enige aandacht besteden aan stedelijke logistiek, terwijl nog minder steden een apart Sulp hebben ontwikkeld. Dit is ook niet in overeenstemming met het EU-doel zoals vastgesteld in o.a. de 'Sustainable and Smart Mobility Strategy'<sup>2</sup>, die stelt dat het plannen van stedelijke mobiliteitsbeleidsprocessen ook de vrachtdimensie moet omvatten, bij het gebruik van richtlijnen voor logistieke planning.

---

<sup>2</sup> Meer informatie is hier te vinden: [https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/mobility-strategy\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/mobility-strategy_en)



De aandacht voor de connectiviteit tussen stedelijke gebieden en het TEN-T-netwerk was ook niet in lijn met de EU-beleidsdoelstellingen, aangezien de resultaten lieten zien dat slechts een minderheid van de steden deze link beschouwde (zie tabel hieronder voor verdere details). Het moet echter ook worden opgemerkt dat in de meeste gevallen SUMP's het onderwerp connectiviteit met TEN-T behandelen en, in mindere mate, de vracht/logistieke aspecten van TEN-T. Dit blijkt uit het feit dat 8/10 van steden in de studie sommige aspecten van het TEN-T-netwerk opneemt in het SUMP (of een equivalent plan).

Alle openbaar beschikbare SUMP's, SULP's, stedelijke logistiek beleidsdocumenten en actieplannen op het gebied van logistiek zijn verzameld en geanalyseerd door de domeinexpert+ landenmanagers voor alle 125 steden. Vervolgens zijn stadsvertegenwoordigers gevraagd om de vooraf ingevulde gegevens te valideren en het gedeelte van de enquête over SULP in te vullen. Van de 125 steden hebben er maar 65 de enquête gevalideerd en ingevuld. De overige, die de gegevens niet hebben gevalideerd, zijn volledig of gedeeltelijk behandeld door landenmanagers via desk research, en eigen onderzoek naar informatie in de lokale taal via de openbaar beschikbare informatie.

Uit de verzamelde informatie blijkt dat slechts 68% van de steden zich bewust was van de Europese richtlijnen voor SULP. Dit kan worden toegeschreven aan het feit dat het SULP-concept nog niet wijdverspreid bekend is of toegepast wordt in de lidstaten. Het ontwikkelen van SULP's blijkt een uitdaging te zijn, aangezien in deze studie **slechts 13% van de steden een apart Urban Logistics Plan** heeft en **29%** noch een apart plan **heeft noch de woorden vracht en logistiek** vermeldt in hun **mobiliteitsplannen**.

Van de 60 steden die reageerden op de vraag over ondersteuning bij het ontwerp en de implementatie van hun plan, gaf 88% aan steun te hebben gekregen van de lokale overheid, terwijl 68% de steun van aangestelde professionals had. Het blijkt echter dat het opstellen van SULP's een uitdaging vormt vanwege het gebrek aan data over de huidige uitdagingen, effecten en ambities voor stedelijke logistiek, evenals het beperkte ervarings- en kennisniveau van gemeentepersoneel bij het ontwikkelen, toepassen en monitoren van logistiek beleid.

Veel steden, hoewel ze over lokale kennis beschikken voor beleidsvorming op het gebied van mobiliteit en logistiek, worstelen met een solide inzicht in logistieke activiteiten op mondiaal, nationaal en regionaal niveau. Een regionale of nationale logistieke beleidsbenadering kan echter helpen bij het ontwikkelen van impactvolle logistieke beleidsmaatregelen, ofwel in regionale plannen of via een lokaal SULP.

Over het algemeen tonen de bevindingen aan dat SULP's, of het nu gaat om een apart planningsdocument of om geïntegreerde logistieke elementen in mobiliteitsplannen, slechts in een

beperkt aantal steden zijn gevonden. Het blijkt dat het verstrekken van richtlijnen over het onderwerp niet voldoende is gebleken, en het bouwen van kennis over beleidsvorming voor stedelijke goederenvervoer blijkt een uitdaging te zijn.

Tabel 2: Domain SULP – Key Takeaways

Indicator	Key Takeaways
<p>Existence of local transport plan with attention on urban logistics (107/125 sampled cities)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20% of cities have a clear planning approach on urban logistics (e.g. with the use of a plan-do-check-act method), confirming that in many Member States urban logistics policymaking is still undergrown to date.</li> <li>• 13% of cities has developed a separate Urban Logistics Plan; of the remaining share, 58% of sampled cities stated having some logistics elements integrated in their mobility planning document (i.e. SUMP).</li> <li>• In general, it seems that city administrations seem to be less focused on urban logistics management in comparison to passenger mobility.</li> </ul>
<p>Awareness of the concept of SULP (European guidelines) (85/125 sampled cities)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 68% of cities is aware of the existence of European guidance on SULP; the awareness rate is higher in medium- and large-sized cities.</li> </ul>
<p>Specific expertise in place on urban logistics (60/94 sampled cities)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The design and implementation of a plan with attention to urban logistics is in most cases supported through the expertise provided by local government (88%) and/or appointed professionals (68%).</li> </ul>
<p>Extent to which urban logistics plan considers the connectivity with TEN-T network (62/94 sampled cities)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16% consider the connectivity between urban area and TEN-T network to a full extent, while 42% consider the connectivity to a lesser extent.</li> </ul>
<p>Extent to which urban logistics plan considers the wider functional urban area (FUA) (61/94 sampled cities)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 31% consider to a full extent the connectivity between urban area and the wider Functional Area, and an additional 52% consider that connectivity only to a limited extent.</li> </ul>
<p>Data collection on urban logistics (82/125 sampled cities)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Only 29% of the cities collect data on urban logistics.</li> <li>• Lack of agreements with private actors in the logistics sector, insufficient knowledge and scarcity of resources are some of the barriers for cities intending to collect data on urban logistics.</li> </ul>
<p>Extent to which the urban logistics plan contains certain elements (80/125 sampled cities)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Urban Logistics Plans may contain certain elements found to be recurrent, among which are reported: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 27% of the administrations signed a green deal on CO<sub>2</sub>-free city logistics by 2030 (17% in full, 10% to a limited extent);</li> <li>○ 66% of cities included elements converged on planning and infrastructural aspects: Micro-distribution / (micro) consolidation</li> </ul> </li> </ul>

Indicator	Key Takeaways
	hubs / lockers / mobi-points (21% full coverage, 45% partial coverage); <ul style="list-style-type: none"> <li>○ inclusion of mechanisms for monitoring the impacts of the urban logistics measures was found to be somehow lacking; for example, impacts on a modal shift to zero emission modalities were included only by 31% of cities (9% in full, 22% partially).</li> </ul>

Bron: Directorate-General for Mobility and Transport, 2021

### Uitdagingen, hiaten en behoeften

Tijdens de analyse van de stand van zaken op lokaal niveau en de beoordeling van het ondersteuningsniveau op nationaal niveau werden verschillende belangrijke uitdagingen, hiaten en behoeften met betrekking tot SUMP geïdentificeerd.


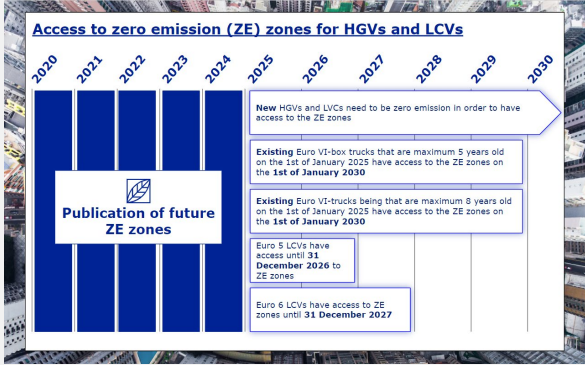
Een van de belangrijkste uitdagingen met betrekking tot Sulp is het vergroten van het bewustzijn van het concept "Sulp", waar momenteel volgens de analyse in een aantal steden in de studie nog tekort aan is. Het is daarom noodzakelijk om het bewustzijn over dit beleidsconcept te verbeteren, slechts zeer weinig steden een apart plan hebben voor stedelijke logistiek.

Andere uitdagingen omvatten het versterken van de link tussen Uvar en logistieke activiteiten (bijvoorbeeld specifieke maatregelen voor vracht/stedelijke logistiek in Uvar), het verbeteren van de dataverzameling over stedelijke logistieke activiteiten en het ontwikkelen van een breder regionaal perspectief voor het planningskader.

Ten slotte heeft de analyse op nationaal niveau ook een gebrek aan het gebruik van platforms geïdentificeerd om informatie te verstrekken over Sulp (bijvoorbeeld website, sociale media, nieuwsbrieven, evenementen en conferenties), in de steun van politici en ministeries voor Sulp, in de beschikbaarheid van richtlijnen voor Sulp en de verstrekking van financiële en technische ondersteuning ter ondersteuning van gemeenten en regio's voor de juiste ontwikkeling en implementatie van Sulps. Daarom zouden lidstaten en steden, moeten geholpen worden met betere richtlijnen voor Sulps, financiële steun en technische kan helpen. Bv. voor de ontwikkeling van een methodologisch kader, en gegevensverzameling (dit is vooral relevant voor kleinere steden).

In volgende tabel is een *good practice* overgenomen. Zo is er kennis-ondersteuning mogelijk voor het ontwikkelen van Zero Emissie plannen, bij steden en gemeenten in Nederland. Het consortium vond dit een uitzonderlijk goede aanpak om kennisopbouw via een Nationaal kader te stimuleren.

Tabel 3: Good practice – SULP ondersteuning in Nederland

	<p><b>Good practice in the Netherlands</b></p>
<p>In the Netherlands, the number of detailed urban logistics plans is rather limited. At the same time many cities have set objectives for making urban areas more sustainable and liveable via general planning documents, or via a mobility plan where attention is given to urban logistics activities. Also, the tradition of bottom-up and voluntary collaboration approaches in the Netherlands have resulted in cooperation mechanisms on logistics between the Ministry, provinces and private stakeholders (as shown in the project Vital Nodes as a good practice) as well as between regional and poly-centric policy makers via the GMNI (i.e. network platform of municipalities).</p> <p>The Netherlands have developed a national approach for pursuing the White Paper objective of CO2-free city logistics by 2030 which consists in setting objectives for the largest 30-40 cities and offering financial support for the implementation of plans aiming at reaching this objective. In this regard, there are two key elements: Green Deal ZES and SPES.</p> <p><b>Green Deal ZES</b></p> <p>At the end of 2014, various parties signed the Green Deal on Zero Emission City Logistics (ZES). The goal of the Green Deal ZES is to arrange city logistics to be as emission-free as possible by 2025. Signatories include the government (municipalities, Ministry of Infrastructure and Water Management, Ministry of Economic Affairs), transporters, shippers, car manufacturers, research institutes and sector and interest groups.</p> <p>From 2025, municipalities will have the option of setting up a separate Zero Emission zone. Only zero-emission trucks and vans will be allowed to enter this zone. Also, the zero-emission zone will have to include the city centre and the surrounding neighbourhoods.</p> <p>The Urban Logistics Implementation Agenda, including the Dutch 'Climate Agreement', was signed on February the 9th 2021. This is a framework created for the implementation of the Green Deal ZES. All Dutch cities will follow this framework, avoiding misalignments between cities in the same region.</p> <p>The figure below, shows the timeline of the various steps of the Green Deal ZES.</p> <p><b>Steps in Green Deal ZES</b></p>  <p><b>SPES</b></p> <p>The Ministry provides support to cities for the implementation of changes concerning city logistics through SPES. SPES is a project-based temporary organisation, which engages with academics and consultants in the field of logistics. With access to experts in logistics, zero-emission techniques, legal services, process support and research, SPES helps prepare and guide municipal decision-making. Municipalities can also receive financial support from SPES towards the introduction of a zero-emission zone, even though its main value lies in the knowledge it can provide.</p> <p>SPES has developed a step-by-step plan for municipalities towards the successful introduction of a zero-emission zone. The step-by-step implementation plan has been carefully designed in such a way for the implementation plan to be legally tenable at the local level. The goal of SPES is for 30-40 municipalities to introduce a medium-sized zero-emission zone by 2025.</p>	

Bron: Directorate-General for Mobility and Transport, 2021

### **2.3 Conclusies en aanbevelingen aan de EC over SULPs**

Er is een opvallend verschil in de aandacht voor SUMP's en SULPs. Momenteel zijn er maar weinig lidstaten die kunnen worden beschouwd als "koplopers" of "early adopters" op het gebied van de ontwikkeling en uitvoering van SULPs. Om de ontwikkeling van een duidelijk logistiek beleid te bevorderen en beleidsmaatregelen te verbeteren, is het essentieel om de dataverzameling, monitoring en evaluatie van methodologische kaders, kennisopbouw en capaciteitsopbouw te ondersteunen door middel van gerichte steun aan ambtenaren op lokaal niveau. Hieronder worden de aanbevelingen die aan de EC zijn gedaan kort geschetst.

**1.** Niet-bindende richtlijnen over de integratie van stedelijke logistieke activiteiten in mobiliteitsplanningsprocessen zijn beschikbaar op Europees niveau (bijv. voor het opstellen van SULPs). Echter, slechts een beperkt aantal steden is zich bewust van deze richtlijnen en nog minder past logistieke principes toe in hun benaderingen van stedelijke mobiliteitsplanning.

Aanbevelingen:

- EC, vertaal de resultaten van de verschillende living labs (bijv. 'City Logistics in Living Laboratories - CITY LAB' of 'Towards a Shared European Logistics Intelligent Information Space - SELIS') over het maken van logistiek beleid naar praktische richtlijnen.
- Bied ondersteuning bij het begrijpen van logistieke activiteiten en hun hoe ze kunnen gestuurd worden tot het bereiken van EU en lokale beleidsdoelstellingen (zoals zero-emissie). Hoewel de huidige beleidsfocus vaak enkel/te veel gericht is op e-commerce, bestaat logistiek uit veel meer segmenten die in elke stad een verschillende impact kunnen hebben. Steden moeten begrijpen welk segment de grootste impact heeft, zodat hun beperkte beleidscapaciteit effectief kan worden ingezet.

**2.** Technische capaciteit voor het maken van stedelijk logistiek beleid op stadsniveau is schaars door een gebrek aan expertise en/of aangewezen professionals.

Aanbevelingen:

- Scherp EU-ondersteuning voor capaciteitsopbouw op het gebied van stedelijke logistieke beleidsvorming (bijv. help met de integratie van logistiek in planningsprocessen, en training voor ambtenaren die werken op lokale als nationale dossiers).
- Nationale autoriteiten moeten worden aangemoedigd om kaders en regionale doelstellingen voor duurzame stadslogistiek vast te stellen. Nationale autoriteiten moeten helpen regionale en lokale autoriteiten in staat stellen door hun lokale perspectief in een breder kader te passen, aangezien logistieke activiteiten op een wereldwijde, regionale en lokale schaal worden georganiseerd.
- Stel de integratie van logistiek in planningsprocessen als een voorwaarde voor toegang tot cohesiefondsen en CEF-financiering.

- Ondersteuning van capaciteitsopbouw: de beleidscapaciteit in de stad is een voorwaarde voor een effectieve implementatie van SULP.
- Er is behoefte aan meer aandacht voor ruimtelijke planning binnen en buiten de stad, FUA waar grote stedelijke knooppunten, bv. met havens, rivieren en spoorwegen relevant zijn. We zien te weinig EU-ondersteuning voor polycentrische gebieden en complexe 'multiscale' nodes (lokaal, regionaal, nationaal en TEN-T). Integratie van deze lagen in beleid zal moeten, willen urban nodes slagen.

**3.** Er bestaat een nauwe relatie tussen het stellen van SMART-doelstellingen, indicatoren en de behoefte aan gegevensverzameling / monitoring.

Aanbevelingen:

- Verhoog EU-ondersteuning om de interactie tussen belanghebbenden in de stedelijke logistieke toeleveringsketen en beleidsmakers te verbeteren, inclusief de betrokkenheid van private belanghebbenden, zoals scheepvaart- en logistieke bedrijven.
- Financiële prikkels kunnen de basis vormen voor de ontwikkeling van duurzame businesscases door logistieke partijen. Publiek-private partnerschappen kunnen worden gevormd.
- Verhoog EU-ondersteuning m.b.t. dataverzameling stedelijke logistiek en vaststellen van indicatoren.

#### **2.4 Overkoepelende inzichten over SUMP/SULP/UVAR/data**

Op basis van de resultaten van de analyse van ca. 125 beleidsplannen over heel de EU kan gesteld worden dat er over de verschillende gebieden een aantal algemene conclusies en aanbevelingen zijn. Het stedelijke mobiliteitsbeleid moet beter met elkaar worden verbonden, en met de regio en FUA, en convergeren naar het bereiken van de gedeelde doelstellingen van nationaal beleid, bijvoorbeeld op het gebied van klimaat- en energieplanning (bijv. CO<sub>2</sub>-vrije stadslogistiek, koolstofneutraliteit, enz.). Het pionieren per stad leidt tot weinig slagkracht. Zeker voor het domein SULP.

Er moet een gemeenschappelijke taal en een afgestemde set definities zijn voor stedelijke mobiliteitsconcepten (bijv. wat is een SUMP, UVAR, SULP, enz.) die dan weer leiden tot een uniforme en gezamenlijk begrip van de scope aan economische activiteiten die worden beïnvloed bij het maken van deze plannen, en good practices hierin. Het beleid per deeldomein is in principe onderling verbonden, maar er is sterke ruimte voor verbetering vooral met betrekking tot de integratie van UVAR en SUMP, en voor de opnamen van SULP-activiteiten in SUMP's.

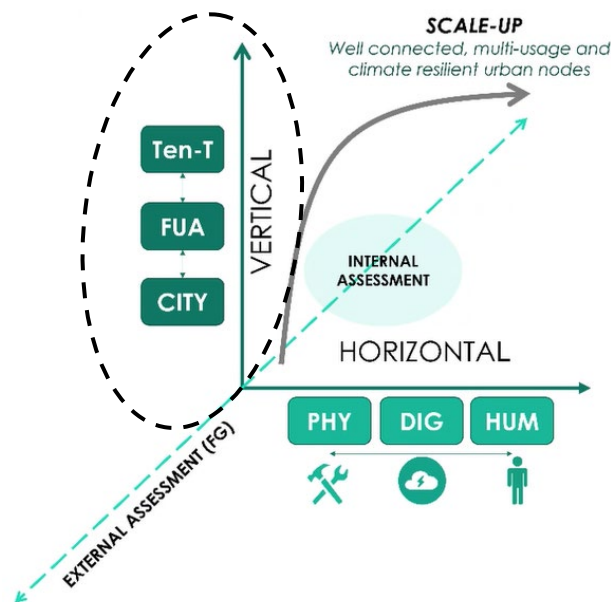
Lokale overheden, vooral kleinere steden, hebben niet altijd de capaciteit om effectief stedelijk mobiliteitsbeleid te ontwikkelen, vanwege een gebrek aan middelen, capaciteiten en kennis van processen.

Data blijft een overkoepelend probleem in alle domeinen. De praktijken zijn gediversifieerd over de EU en er zijn schaarse incentives voor het verzamelen van dergelijke gegevens, zeker voor een moeilijker thema als logistiek. Vanwege dit datagebrek zijn monitoring- en evaluatiepraktijken met betrekking tot stedelijke mobiliteitsbeleidsmaatregelen nog steeds beperkt.

### 3. SCALE-UP

Het project zal doorheen de vier jaar doorlooptijd 28 innovatieve data-gestuurde en gebruikers-gerichte mobiliteitsmaatregelen ontwikkelen en implementeren drie 3 urban nodes; Antwerpen, Madrid en Turku. Doel is het verhogen van de acceptatie van slimme, schone, veilige en inclusieve mobiliteit te versnellen. Een specifieke focus van het project ligt op de ontwikkeling van beleidsstrategieën om op te schalen buiten het stedelijke niveau, dus van lokaal beleid naar FUA/TEN-T aspecten. Dit wordt in theorie op twee manieren bereikt:

1. **Verticale opschaling** door de integratie van mobiliteits- en transportstrategieën op meerdere bestuursniveaus en voorbij geografische grenzen (stad, functioneel stedelijk gebied (FUA), TEN-T) via samenwerking met alle belanghebbenden. Verticaal is de focus van dit onderdeel van de paper.
2. **Horizontale opschaling** door op een evenwichtige manier de verschillende lagen aan te pakken die het meerlagige mobiliteitssysteem vormen dat we vandaag zien, namelijk een fysieke of infrastructurele laag, een digitale laag en de menselijke laag die verwijst naar de centrale positie van de eindgebruiker. Deze opschaling behelst meer de maatregelen, en wordt niet verder in detail besproken.



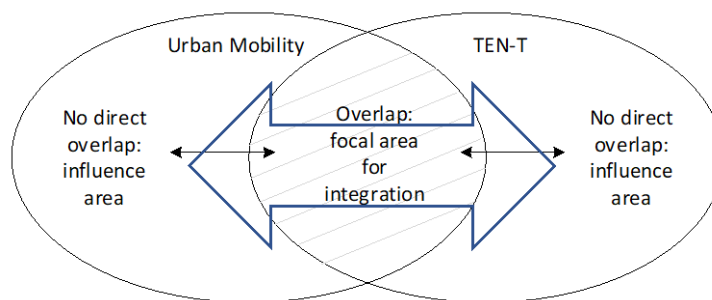
Figuur 2: Verticale en horizontale opschaling in SCALE-UP

Bron: SCALE-UP, 2023

We behandelen het verticale kader voor het ontwikkelen, implementeren en valideren van strategieën voor opschaling in stedelijke knooppunten.

### 3.1 Inleiding tot multi-level governance

Cruciaal voor een effectievere en duurzamere integratie van stedelijke knooppunten in TEN-T-corridors is het samenvoegen van twee belangrijke beleidsdomeinen, namelijk het stedelijke mobiliteitsbeleid (zoals SUMP) en het TEN-T-beleid. De onderstaande figuur visualiseert het aandachtsgebied voor integratie. De integratie van stedelijke knooppunten in het TEN-T-netwerk vereist geïntegreerde beleidsaandacht en dat is de focus van de verticale integratie binnen SCALE-UP.



*Figuur 3: Overlap tussen lokaal beleid en TEN-T*

Bron: SCALE-UP, 2023

Ten eerste is er de inzet tot alineëring van beleid op gedeelde doelstellingen. Verticale integratie over de verschillende lagen zorgt er idealiter voor dat lokale beleidsmaatregelen in lijn zijn met regionale, nationale en EU-wetgeving, ter ondersteuning van bredere duurzaamheidsdoelstellingen. Dit betekent dat lokale overheden ervoor moeten zorgen dat hun transport- en mobiliteitsbeleid in overeenstemming is met hogere doelstellingen, van de regio tot aan de EU. Tegelijkertijd vertrouwen hogere overheden op steden om acties uit te voeren die deze overkoepelende doelen ondersteunen.

Bijvoorbeeld in Antwerpen worden lokale inspanningen om fietsen en openbaar vervoer te bevorderen belemmerd door Federale beleidsmaatregelen die incentives bieden voor auto-pendelverkeer. Evenzo leidt de Vlaamse regering de uitrol van openbare laadinfrastructuur, toch op doorgaande wegen. Maar gemeenten kunnen ook laadstations voorzien ter ondersteuning van elektrische mobiliteit. Coördinatie daarin is nog ontbrekende.

Ten tweede. Financiële en technische beperkingen op lokaal niveau kunnen uitdagingen vormen voor de implementatie van duurzame mobiliteitsoplossingen. Ondanks dit zijn veel verantwoordelijkheden



gedelegeerd van hogere naar lagere bestuursniveaus, wat kansen biedt om lokale kennis te benutten en steun te verwerven voor beleidsmaatregelen.

Aanvullend: onsamenhangende acties en concurrentie tussen lokale overheden kunnen de effectiviteit van beleidsmaatregelen ondermijnen op gebieden zoals stedelijke uitbreiding en mobiliteitsplanning.

Dus: om deze uitdagingen aan te pakken, is coördinatie tussen overheidsniveaus cruciaal om beleidscoherentie en het bereiken van doelstellingen te waarborgen. Verticale integratie omvat het afstemmen van beleidsmaatregelen, plannen en uitvoering over verschillende bestuursniveaus. Dit vereist mechanismen zoals financiering, monitoring, samenwerkingsplatforms en burgerparticipatie om te slagen.

### **3.2 SCALE-UP inzichten**

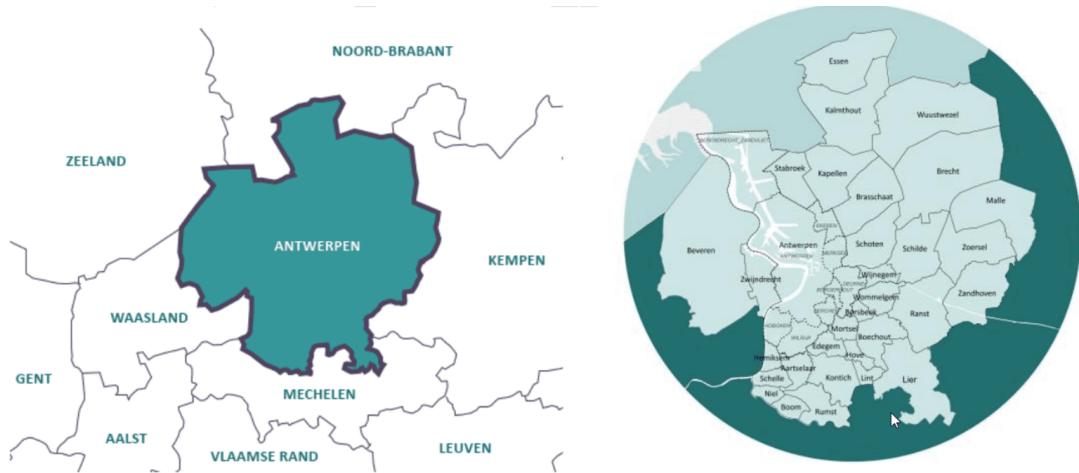
De inzichten uit SCALE-UP zijn gebaseerd op work in progress. Dat wil zeggen dat de finale onderzoeksresultaten nog niet beschikbaar zijn. Wel bouwen ze verder op eerdere onderzoeksprojecten als MORO, NUVIT, VITAL NODES, SPINDTRENDS AND SPINDESIGN. Enkel de toepassing op Antwerpen zal toegevoegd worden, ter illustratie van multi-governance aanpak.

#### **Voorbeelden multi-level governance: case Antwerpen**

Antwerpen staat voor ingrijpende mobiliteitsjaren. Het 'Toekomstverbond Antwerpen', een gentlemen agreement tussen verschillende overheden en burgerbewegingen, heeft als doel gesteld een duurzame 50/50 modaal split voor het personenvervoer te realiseren. Elke verplaatsing in 2030 geteld zal de helft duurzaam moeten zijn. Duurzaam wil zeggen fietsen, openbaar vervoer en gedeelde systemen. De stad streeft ernaar het autogebruik te beperken tot maximaal 50%. Dit binnen een nieuwe regio, de Antwerpse Transportregio, ATR. Op vergelijkbare wijze is het doel voor het goederenvervoer om tegen 2030 maximaal de helft over de weg te vervoeren, in lijn met de ambities van de haven Antwerpen-Brugge op het gebied van multimodaliteit. Het mobiliteitsbeleid van de stad is verweven met regionale en nationale budgetten en bevoegdheden, evenals Vlaamse beleidslijnen voor havens en achterlandverkeer. Dit mobiliteitsbeleid van Antwerpen vindt zijn oorsprong in het Mobiliteitsplan Antwerpen 2020 – 2025 – 2030 en wordt aangevuld met bestuursovereenkomsten en de Routekaart 2030 voor de ATR. De stad bevordert actief zelf duurzame mobiliteit door initiatieven zoals 'Slim naar Antwerpen' en investeringen in infrastructuur (met Vlaamse middelen) zoals de Oosterweelwerken. Samenwerking tussen de stad en regionale autoriteiten is cruciaal om dit te laten lukken vooral bij grootschalige investeringen in infrastructuur, multimodaal vrachtvervoer en verbeteringen van het openbaar vervoer.

De rol van de stad reikt hier veel verder dan haar technische grenzen. Als grootste partner in de ATR fungeert Antwerpen als schakel tussen de gemeentes, regionale en Federale overheden, waardoor financieringsmogelijkheden op regionaal en EU-niveau worden aangeboord. Maar dit is een nieuwe rol.

En het buitengebied is niet altijd gealigneerd, op doelen en op financiën. ok politieke opvattingen, verschillend binnen de ATR en tussen de ATR en andere belanghebbenden, vormen een aanvullende moeilijkheid voor samenwerking.



*De Vervoerregio Antwerpen en z'n 32 gemeenten*

*Figuur 4: De ATR regio met Antwerpen in het midden als grootste gemeente*

Bron: Vlaamse overheid, 2024

Specifiek, het 'onderhandelen' met vele belanghebbenden met uiteenlopende opvattingen en gevoeligheden is een uitdaging. De governance is ook nog niet eenduidig. De ATR heeft een raad. Maar deze heeft geen bevoegdheid in de concessiecontracten van De Lijn (bus en tram) of NMBS (spoorwegen). De eerste wordt beheerd en gecontracteerd door het regionale Ministerie van Mobiliteit, de laatste door de federale overheid. Ook heeft de ATR geen eigen budget voor financiering van exploitatie- of kapitaaluitgaven. Deze elementen maken de strijd nog groter.

Vracht en logistiek worden beschouwd als een competentie van de private sector, de havenautoriteit en regionale of federale autoriteiten en ministeries. Er worden slechts kleine stappen gezet op het gebied van stadsdistributiebeleid. Desalniettemin ontwikkelt de stad momenteel haar eerste SULP. In de ATR krijgen vracht en logistiek wel een plek, maar het lijkt geen prioriteit te hebben voor vele kleinere gemeentes. De stad Antwerpen faciliteert een depot aan de rand van de stad, als een manier om vrachtstromen naar de stad te bundelen, en als een pilotproject om innovaties zoals elektrische bestelwagens en vrachtfietsen te testen. Maar voor de rest wordt de markt vooral losgelaten.

Tabel 4: Extract van de maatregelen die ATR en Antwerpen neemt in SCALE-UP

	Description	Vertical integration	Replicating	Showcasing
<b>WP3 (Multimodality) and WP5 (Clean, safe &amp; inclusive mobility)</b>				
<b>A3</b>	Multimodal mobility hubs and network optimisation	This measure defines a typology and hierarchy for hubs at the level of ATR, but (competing) definitions are developed at the level of the city and Flemish government.		The multimodal hubs and network will be exemplary for the whole Flemish Region and beyond.
<b>A4</b>	NxT Mobility data strategy: management tool for multi modal mobility	The two entities (city and port) work in parallel and in independent ways. the Port is focusing on long distance freight flows, while the city is focusing on short-distance passenger flows.		
<b>A7*</b>	Electric bike sharing scheme for the Antwerp Transport Region		Measure at ATR level. The objective is to cover the entire transport region. Lantis is in the lead and is partnering with more than 30 local authorities. Additional stakeholders (e.g. universities) will be involved.	
<b>A8*</b>	Safe routing for freight transport including collection of freight data	The objective is to foster safe transport in the Antwerp Transport Region and safeguard a good connection and integration (in)to the TEN-T network and hubs (i.e. Port of Antwerp-Bruges).	The core of the API that is being developed can be applied anywhere, so it can easily be replicated.	

Bron: SCALE-UP, 2022

Er is een onderscheid gemaakt tussen verticale opschaling, het repliceren of tentoonstellen van een maatregel. Vanuit het perspectief van SCALE-UP is repliceren of tentoonstellen geen verticale integratie. Repliceren is hetzelfde doen op een ander niveau, terwijl verticale integratie inhoudt dat het project en de betrokken stakeholders worden aangepast aan een hogere schaal.

### **Van praktisch en theoretische inzichten naar een 'governance framework'**

Op basis van deze case study, die zeer kort is toegelicht en inzichten uit discussies met de Turku en Madrid partners is de link gelegd met theorie over multilevel governance. Deze inzichten zijn verwerkt in een framework.

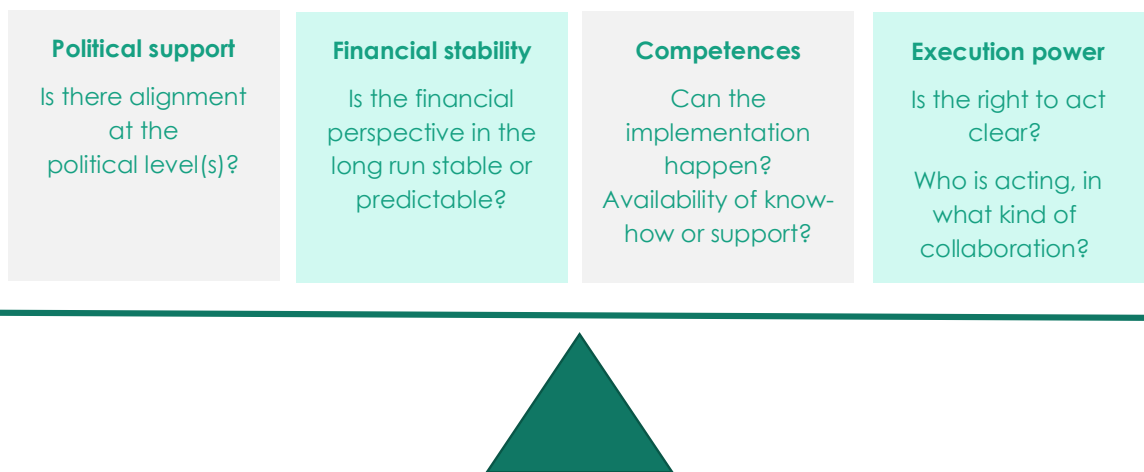
Verticale integratie richt zich op het inpassen van lokaal beleid binnen bredere regionale en nationale kaders, terwijl het ook rekening houdt met relevante wetgeving op verschillende bestuursniveaus, van lokaal tot Europees niveau. Het vereist samenwerking tussen hogere en lagere bestuursorganen om gezamenlijke doelstellingen voor te bereiken. De uitdaging ligt in het aanpakken van institutionele en organisatorische barrières, het coördineren van beleid op verschillende niveaus en het waarborgen van politieke steun, financiële stabiliteit en uitvoeringskracht.

Op basis van deze geïntegreerde analyse zijn **4 succesfactoren bepaald**.

- **Politieke steun:** De eerste geïdentificeerde pijler van het raamwerk is politieke steun. Politieke steun is een doorslaggevende factor om maatregelen te realiseren, bijvoorbeeld via duidelijk leiderschap dat kan worden vormgegeven in documentatie met langetermijnplanning (bijv. SUMP of Sulp), dat aanwezigheid van gedeelde doelstellingen omvat, of lobbystrategieën en het verstrekken van bijbehorende financiering. Het verwijst naar de goedkeuring van een partij, politicus of beleid voor een strategie / maatregel gericht op het bereiken van een doelstelling. Hoewel 'politiek' breder kan worden geïnterpreteerd dan alleen de gekozen politicus, waarbij ook ambtenaren, individuele bewoners of georganiseerde - actie - groepen en professionele stakeholders een beleidsrichting ondersteunen. Het omvat tastbare acties zoals investeringen of vrijwilligerswerk (steun in natura, burgerbewegingen) om iets te implementeren, evenals gedeelde waarden en overtuigingen of gezamenlijke actieplannen. De ondersteuning kan variëren van passieve tot actieve betrokkenheid en wordt beïnvloed door kenmerken zoals publiek debat, mediabereik en persoonlijk leiderschap. Leaders cultiveren steun door effectieve communicatie en leiden de beleidsuitvoering via directe invloed van gedeelde realisatie.
  - o Voorbeelden zijn de Amsterdam Metropolitan Area, de Bydgoszcz-Toruń Metropolitan Area, en de regio Madrid en de opstartende ATR.
- Tweede pijler is **financiële stabiliteit**. Vanuit een beleidsperspectief kan dit worden gedefinieerd als de toestand waarin een financieel systeem voorspelbaar, stabiel of veerkrachtig is, waardoor het soepel functioneert en de realisatie van korte- en langetermijndoelstellingen wordt bevorderd. Het leidt tot het implementeren van maatregelen en investeringen. Het doel is een robuust kader te creëren dat beschermt tegen veranderingen in politiek leiderschap. Samengevat kan financiële stabiliteit in een beleidsperspectief worden gezien als en/of stabiele middelen, gegarandeerde langetermijnfinanciering of voorspelbaarheid. Ten minste een overeenstemming tussen de beleidsrichting en de doelstellingen ervan.
  - o Voorbeelden zijn het Nederlandse MIRT beleid of de GIP-aanpak in Vlaanderen. En CEF in Europa.
- Derde pijler is **competenties**, of deskundigheid. Beleidsdeskundigheid betekent een diepgaand inzicht hebben in transportsystemen, infrastructuur en bijbehorende uitdagingen. Analytische vaardigheden, onderzoekservaring en kennis van trends en beste praktijken zijn essentieel voor

weloverwogen beleidsbeslissingen. Sterke relaties met belanghebbenden, effectieve communicatie en samenwerking vergemakkelijken de implementatie van maatregelen en zorgen voor bredere steun binnen de gemeenschap.

- o Voorbeeld is de SPES aanpak in Nederland, waarbij het Rijk ook middelen besteedt aan kennis en kunde van lokale besturen. In Vlaanderen bestaat de Samenwerkingsovereenkomst, als een afstemming over bevoegdheidsoverschrijdende investeringen.
- Laatste pijler is **uitvoeringskracht** / execution power. Deze verschilt van de competenties (kunde) maar gaat meer over de bevoegdheden om iets slagkrachtig te kunnen doen. Zijn de bevoegdheden duidelijk en heterogeen, of is er onduidelijkheid over wie bevoegd is en leidt dit tot vertragingen?



*Figuur 5: Governance framework voor verticale integratie in SCALE-UP*

Bron: SCALE-UP, 2023

### **Volgende stappen: een assessment tool met KPIs**

Dit framework voor verticale opschaling werd ontwikkeld en vervolgens gevalideerd in de 2023 General Assembly van SCALE-UP. In conclusie moeten vier belangrijke aspecten worden aangepakt om succesvolle verticale integratie mogelijk te maken: politieke steun, financiële stabiliteit, de juiste competenties en uitvoeringskracht. Tijdens de workshops, samen met de zelfbeoordeling, werden KPI's en leidende vragen voor deze vier pijlers getest en ontwikkeld. Volgende stap is het ontwikkelen van KPI's zodat er een objectieve meting kan gebeuren. Hoe presteert een node op deze governance aspecten, waar zijn zwakke punten en strategieën? In een eerste draft voor een vertaling naar KPI's zijn 9 elementen bepaald, waarop steden zichzelf kunnen scoren. Zo worden de pijlers doorvertaald naar meer meetbare elementen. Maar dit is work in progress voor 2024-2025.



Figuur 5: KPI-aanpak

Bron: SCALE-UP, 2023

#### 4. Overkoepelende inzichten: logistiek beleid en governance, aan lastige balans zoeken

Op basis van deze twee studies, waarvan één in 2021 is afgerond en één nog lopende is, integreren we kennis over multi level governance (meerlagige governance modellen) en beleidsvorming op het gebied van mobiliteit en logistiek voor Europese stedelijke knooppunten, de zogenaamde TEN-T urban nodes. Urban nodes zijn een nieuw denkkader van de EC. De herziene TEN-T-verordening heeft tot doel 424 stedelijke knooppunten te identificeren, veel meer dan de 88 initiële nodes. De integratie van regio, stad en TEN-T komt dus hoger op de agenda. Maar een best practice governance is nog niet inzichtelijk.

De lessen die zijn geleerd uit de fact-finding studie komen 1-1 terug in de analyse op de drie nodes die deel uitmaken van SCALE-UP. Het realiseren van een echt geïntegreerd beleid voor personen- en goederenvervoer dat verder reikt dan de technische gemeentegrenzen, en dus de functionele stedelijke gebieden (FUA) en het TEN-T-netwerk omvat, is ook bij hen een uitdagende taak.

We zien nog steeds dat er een verschil in aandacht is voor SUMP en SULPS. Mobiliteit, met name lokale aspecten ervan, krijgt onevenredig veel aandacht, terwijl goederenvervoer en logistiek die doorgaans op nationaal niveau en Europees niveau afspelen bij steden weinig aandacht krijgen. Dit blijkt ook uit de beperkte beschikbaarheid van data; bv. i.v.m. prestaties van wegvervoer, hubs of logistieke centra.

De fact-finding sloot af in 2021 maar is nog altijd relevant. Slechts een beperkt aantal lokale vervoersplannen van EU-steden besteedt echt aandacht aan logistiek, en nog hebben een apart SULP. Helemaal niet in lijn met EU-doelen, zoals vastgesteld in onder andere de 'Sustainable and Smart Mobility Strategy', die stelt dat stedelijke mobiliteitsbeleidsprocessen ook de vrachtdimensie moeten omvatten. Slechts 68% was bewust van de Europese SULP-richtlijnen. Het ontwikkelen van SULP's blijkt een uitdaging te zijn, aangezien slechts 13% van de steden een apart Urban Logistics Plan had (2021)

en 29% noch een apart plan heeft noch de woorden vracht en logistiek vermeldt in hun mobiliteitsplannen.

Ook de aandacht voor connectiviteit tussen stedelijke gebieden en het TEN-T-netwerk is niet in lijn met EU-beleidsdoelstellingen, waarbij slechts een minderheid van de steden deze link beschouwd in de 2021 analyse. Het ontwikkelen van SULP's op FUA of nog hoger geografisch niveau blijkt een uitdaging te zijn vanwege het gebrek aan data en het beperkte ervarings- en kennisniveau van lokale ambtenaren bij het ontwikkelen, toepassen en monitoren van logistiek beleid. De richtlijnen over het onderwerp zijn niet voldoende gebleken, en het bouwen van kennis over beleidsvorming voor stedelijke goederenvervoer blijkt een uitdaging te zijn.

Volgende stap is het governance aspect in praktijk vertalen. Maar de vraag kan gesteld worden of urban nodes wel het juiste beleidsniveau zijn voor een regionale beleidsvisie over goederenvervoer.

## Referenties

Directorate-General for Mobility and Transport (European Commission), ECORYS, Isinnova, PwC, Rupprecht Consult, Fact-finding study on status and future needs regarding low- and zero-emission urban mobility, 2021, ISBN 978-92-76-45409-0, DOI 10.2832/060420, Catalogue number, MI-03-21-468-EN-N, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3903cffa-5ee7-11ec-9c6c-01aa75ed71a1>

SCALE-UP (2023) website van het SCALE-UP project, <https://www.SCALE-UP-project.eu/>

Vlaamse Overheid, 2024, Vervoerregio Antwerpen, <https://www.vlaanderen.be/basisbereikbaarheid/vervoerregios/vervoerregio-antwerpen>