

Breder en gebiedsgericht afwegen van mobiliteitsopgaven: IMA zet de eerste stap, maar hoe verder?

Discussienotitie

Pim Moolenaar – Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat –
pim.moolenaar@minienw.nl

Thomas Hoving – Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat –
thomas.hoving@minienw.nl

Marloes Brands – Studio Bereikbaar – marloes.brands@studiobereikbaar.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 25 en 26 november 2021, Utrecht

Samenvatting

Binnen het MIRT worden afspraken gemaakt over investeringen in projecten en programma's voor elke regio in Nederland. De afgelopen jaren is een aantal veranderingen en ontwikkelingen gaande, dat invloed (kan) hebben op de wijze waarop afwegingen gemaakt worden en prioriteiten gesteld worden:

- Meer vraag naar (financiële) middelen om beheer, onderhoud, vervanging en renovatie het hoofd te bieden;
- De fysieke ruimte voor ontwikkeling is beperkt
- Er is een roep om integraliteit en daarmee een bredere blik dan alleen capaciteitsknelpunten oplossen. Dit zorgt er ook voor dat afwegen ingewikkelder wordt.
- Vanuit klimaat en verkeersveiligheid worden concrete doelen gesteld, terwijl andere zaken - zoals economische ambities of de mogelijkheid tot deelname aan maatschappij door mobiliteit - (nog) geen meetbare doelen kennen.

Bovenstaande vraagt om anders te denken en breder te kijken wat betreft investeringen en besluiten in de ruimtelijke omgeving. De eerste stap is gezet. Dit jaar is de Integrale Mobiliteitsanalyse 2021 (IMA-2021) opgeleverd, als opvolger van de NMCA. Gedurende de afgelopen jaren heeft zich ambtelijk en politiek een verandering in denken over mobiliteit bestendigd, waarbij ook de discussie is ontstaan over de positionering van de NMCA en de smalle scope van het instrument: namelijk alleen die van de capaciteitsknelpunten per netwerk. De IMA-2021 gaat daarom aanvullend op potentiële capaciteits- en robuustheidsopgaven in op de ontwikkeling van verkeersveiligheid, grensoverschrijdend verkeer en vervoer, klimaatgevoeligheid van netwerken, emissies van broeikasgassen, stikstof en fijnstof door mobiliteit, en de opgave op het gebied van bereikbaarheid van banen en voorzieningen. De IMA-2021 brengt de langetermijnontwikkelingen van mobiliteit, en de effecten daarvan op andere onderwerpen d.m.v. verschillende indicatoren in kaart.

Om goed te kunnen afwegen en te kunnen prioriteren van opgaven is gebiedsgericht denken werken van belang. IenW heeft de ambitie om van 'one size fits all' beleid meer gebiedsgericht te gaan kijken om de precieze mobiliteits- en bereikbaarheidsopgaven per regio in kaart te brengen. Een integrale blik is hierin van belang, net als het écht verdiepen in de lokale kenmerken en kwaliteiten van regio's. Gebiedsgericht werken brengt echter wel haar eigen vragen en dilemma's naar boven. Vragen over het geschikte schaalniveau, en hoe we verschillende thema's en opgaven met elkaar kunnen afwegen.

De vraag die wij tijdens het CVS centraal stellen is als volgt: Hoe zou u (bereikbaarheids-)opgaven op nationaal niveau afwegen en welke handvatten zijn daarvoor (nog meer) nodig? Aan de hand van een aantal stellingen en vragen gaan we graag met u in gesprek.

1. Aanleiding

Binnen het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) worden afspraken gemaakt over financiële investeringen in projecten en programma's voor elke regio in Nederland. De afgelopen jaren zijn een aantal veranderingen en ontwikkelingen gaande die invloed (kunnen) hebben op de wijze waarop afwegingen gemaakt worden en prioriteiten gesteld worden:

- Er wordt steeds meer druk op de middelen ingenomen vanuit beheer, onderhoud, vervanging en renovatie. Op dit moment gaat tweederde van het budget naar deze doorlopende verplichtingen en dit deel wordt in de toekomst groter. Dit betekent dat de vrije investeringsruimte voor optimaliseren en benutten van huidige systeem nieuwe aanleg steeds kleiner wordt.
- De fysieke ruimte is beperkt. Vanuit verschillende opgaven met een relatie tot mobiliteit (wonen, werken, natuur, klimaatadaptatie, energie, duurzaamheid) worden claims op de fysieke ruimte gelegd, waardoor opgaven met elkaar samenhangen en steeds complexer worden.
- Er is in het mobiliteitsdebat een roep om integraliteit en een bredere blik dan alleen capaciteitsknelpunten oplossen. Dit wil zeggen: integraal kijken over de modaliteiten heen, maar ook maatwerk gericht op specifieke gebruikers/doelgroepen en locaties.
- Meer integraliteit en een bredere blik zorgt ervoor dat afwegen ingewikkelder wordt. Hoe weeg je af tussen thema's (zoals reistijd, veiligheid, gezondheid) en regio's en wat zou daarin uitgangspunt moeten zijn?
- Vanuit klimaat (CO₂, stikstof) en verkeersveiligheid worden concrete doelen gesteld, waarmee randvoorwaarden worden gesteld aan mobiliteit. Andere zaken - zoals economische ambities of de mogelijkheid tot deelname aan maatschappij door mobiliteit - kennen (nog) geen concrete doelen, waardoor het risico ontstaat dat deze zaken uiteindelijk niet in afwegingen meegenomen kunnen worden.

Bovenstaande vraagt om anders te denken en breder te kijken wat betreft investeringen en besluiten in de ruimtelijke omgeving. De vraag is hoe mobiliteitsopgaven op nationaal niveau afgewogen kunnen worden en welke handvatten daarvoor gebruikt kunnen worden. De eerste stap is gezet; dit jaar is de Integrale Mobiliteitsanalyse 2021 (IMA-2021) opgeleverd, als opvolger van de NMCA.

In de volgende twee hoofdstukken wordt voor de IMA-2021 toegelicht en wordt ingegaan op het belang van gebiedsgericht werken. We kijken welke stappen zijn gezet, welke mogelijkheden dit biedt, maar ook tegen welke grenzen aan wordt gelopen.

2. IMA-2021

Eens in de vier jaar voert het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een analyse met de actuele uitgangspunten en verkeers- en vervoermodellen uit, om een beeld te krijgen van de mobiliteitsontwikkeling en -opgaven op de lange termijn. In 2017 was dit de Nationale Markt en Capaciteitsanalyse (NMCA). 29 Juni jl. is de Integrale Mobiliteitsanalyse 2021 (IMA-2021) als opvolger van de NMCA naar de Tweede Kamer gestuurd.

Het huidige/afgelopen kabinet heeft in het Regeerakkoord o.a. de NMCA-2017 centraal gesteld voor investeringen in nieuwe infra: (*"Nieuwe investeringen worden gebaseerd op de uitkomsten van de Nationale Markt en Capaciteits Analyse (NMCA) en geprioriteerd naar de meest rendabele projecten en de beschikbaarheid van cofinanciering vanuit regio's. We zetten de extra financiële middelen met name in om de grootste resterende knelpunten uit de NMCA aan te pakken"*, Regeerakkoord-2017).

Tegelijkertijd heeft zich gedurende afgelopen jaren ambtelijk en politiek een verandering in denken over mobiliteit bestendigd, waarbij ook de discussie is ontstaan (of voortgezet?) over de ervaring van de NMCA als 'grensrechter' en de relatief smalle blik van het instrument op mobiliteit: namelijk alleen die van de capaciteitsknelpunten per netwerk: met als belangrijkste indicatoren de verlieskosten op de wegen, zitplaatskans in de treinen en de wachttijden bij sluizen. In het Regeerakkoord werd met de omvorming van het Infrastructuurfonds naar het Mobiliteitsfonds deze verandering van denken ook al ondersteund: niet het werken aan, investeren in en afwegen per netwerk, maar voor mobiliteit als geheel (*"Het Infrastructuurfonds wordt omgevormd tot een Mobiliteitsfonds. Kern van het fonds is dat niet langer de modaliteit maar de mobiliteit centraal staat."* Regeerakkoord-2017).

Aanvullend op potentiële capaciteits- en robuustheidsopgaven op de verschillende mobiliteitsnetwerken gaat de IMA-2021 daarom in op:

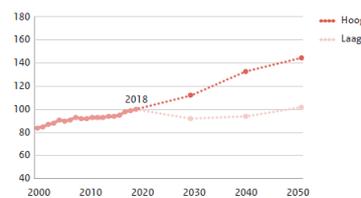
- De ontwikkeling van de verkeersveiligheid, en de verkeersveiligheidsopgaven met betrekking tot het hoofdwegennet en transferknelpunten op stations;
- Het grensoverschrijdend verkeer en vervoer;
- De klimaatgevoeligheid van de netwerken;
- De emissies van broeikasgassen, stikstof en fijnstof door mobiliteit;
- De opgave op het gebied van bereikbaarheid van banen en voorzieningen.

De inhoud van de IMA-2021 in het kort:

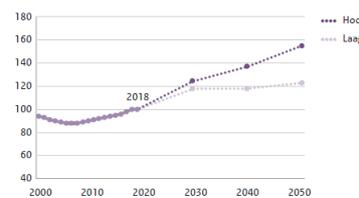
De Welvaart en Leefomgeving (WLO) scenario's van PBL en CPB uit 2015 vormen het belangrijkste uitgangspunt voor de IMA-2021. In 2020 zijn de scenario's geactualiseerd voor demografie, arbeidsproductiviteit, thuiswerken en elektrisch rijden.

Met de groei van demografie en economie neemt ook de mobiliteit toe. Onder meer door de groei van de steden neemt het aantal reizigerskilometers per trein en fiets toe. Bij de auto is het beeld diffuser: van een forse groei van het aantal gereden autokilometers in WLO-Hoog, mede door dalende kosten per kilometer (vanwege de toename van elektrisch rijden), tot een beperkte daling van het aantal gereden autokilometers in WLO-Laag ten opzichte van 2018. Het goederenvervoer groeit in termen van vervoersgewicht in beide scenario's bij alle modaliteiten.

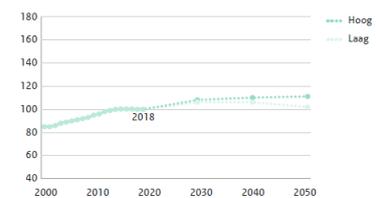
Figuur 1a de ontwikkeling van het personenvervoer met de auto in indices (2018=100), bron: CBS; OVG, MoI, OVIN



Figuur 1b de ontwikkeling van het personenvervoer met OV (trein en BTM) in indices (2018=100), bron: CBS; OVG, MoI, OVIN



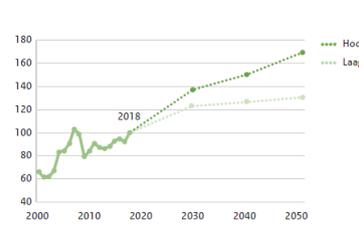
Figuur 1c de ontwikkeling van het personenvervoer met fiets in indices (2018=100), bron: CBS; OVG, MoI, OVIN



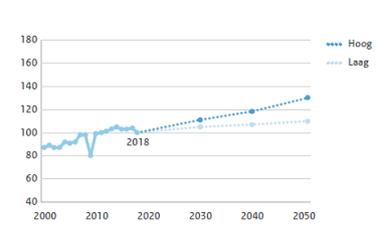
Figuur 1d de ontwikkeling van het goederenvervoer via de weg in indices (2018=100), bron: CBS



Figuur 1e de ontwikkeling van het goederenvervoer via het spoor in indices (2018=100), bron: CBS



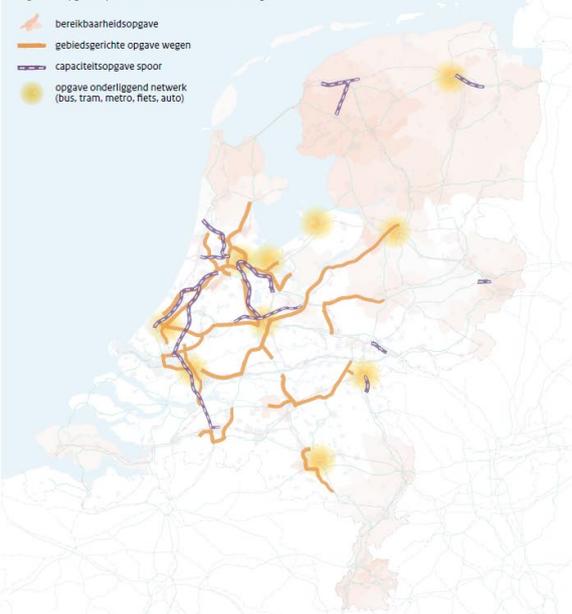
Figuur 1f de ontwikkeling van het goederenvervoer via de binnenvaart in indices (2018=100), bron: CBS



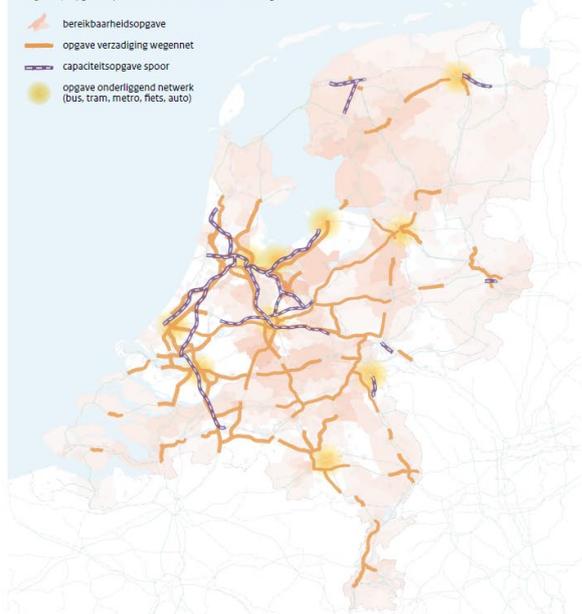
Per gebied (landelijk tot stedelijk) en relatie (bijvoorbeeld in steden en tussen steden) verschilt het mobiliteitsgedrag sterk. In de steden leidt de groei van inwoners en banen en bijbehorende mobiliteitstoename tot capaciteitsopgaven in het stedelijk OV, druk op het fietsnetwerk en de stallingen bij de stations, en een tekort aan transfercapaciteit op sommige stations. In de steden is weinig ruimte om de toename van de mobiliteitsvraag op het autonetwerk op te vangen.

Tussen de steden ontstaan potentiële capaciteitsopgaven op het spoor en het hoofdwegennet. In WLO-Hoog is de toename van het autoverkeer zo hoog dat gedurende grote delen van de dag verzadiging van een groot deel van het netwerk optreedt: overal op het netwerk een hoge kans op files. In de landelijke regio's gaat de bereikbaarheid van het aantal banen en voorzieningen binnen acceptabele reistijd achteruit. Dit komt ten eerste door een afname van die aantallen banen en voorzieningen waardoor men minder banen binnen bereik heeft, en ten tweede doordat richting de banen en voorzieningen in de stedelijke agglomeraties de reistijden oplopen.

Figuur 2 opgaven personenvervoer in scenario Laag



Figuur 3 opgaven personenvervoer in scenario Hoog



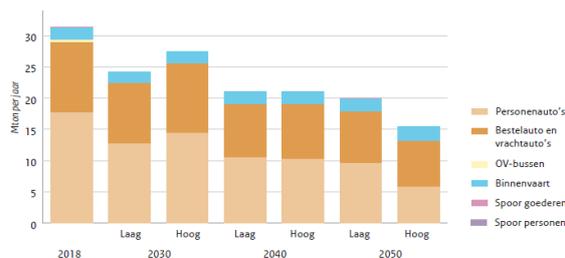
Door de groei van het (inter)nationale vervoer van goederen ontstaan potentiële opgaven op de netwerken. Op de vaarwegen ontstaan knelpunten bij diverse sluisen en vormen enkele bruggen knelpunten voor de bevaarbaarheid. Op het spoor zijn niet op alle trajecten voldoende goederenpaden beschikbaar om aan de vraag te kunnen voldoen. Tevens leidt een groei van het goederenvervoer op een aantal trajecten tot omgevingshinder. Op de weg ondervindt het goederenvervoer langere reistijden door de verzadiging van het wegennetwerk.



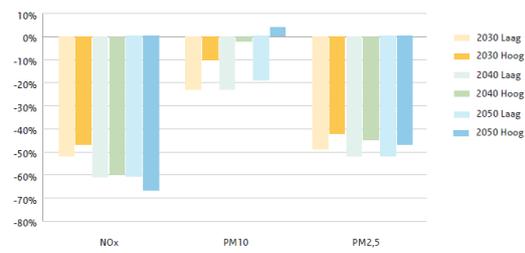
Met de toename van mobiliteit en het grote aandeel oudere weggebruikers in de toekomst neemt zonder aanvullende maatregelen ook het aantal ernstig verkeersgewonden toe van ongeveer 23.000 in 2018 naar ongeveer 37.000 in 2040. Het grootste deel van de slachtofferongevallen vindt plaats op de onderliggende netwerken, en onder ouderen per (gemotoriseerde) tweewieler. Op het hoofdwegennet zijn een aantal (voornamelijk N-)wegen die een hoog slachtofferongevallenrisico kennen.

De CO₂-emissies (tank-to-wheel) door personen- en goederenvervoer dalen in beide scenario's door minder gebruik van fossiele brandstoffen van bijna 32 Mton in 2018 tot ongeveer 20 Mton per jaar in 2040. Verdere uitwerking van de maatregelen uit het Klimaatakkoord kunnen voor een verdere daling zorgen. De emissies van stikstofoxiden door wegverkeer dalen in 2040 met 60% ten opzichte van 2018 naar ongeveer 30 kton in zowel WLO-Hoog als WLO-Laal. Dit komt door de uitstroom van vervuilende benzine- en dieselauto's en de elektrificatie van het wagenpark. Bij fijnstof kan onderscheid gemaakt worden in kleinere deeltjes (PM_{2,5}) en grotere deeltjes (PM_{2,5} tot PM₁₀). De kleinere deeltjes worden onder andere door verbrandingsmotoren uitgestoten en kennen een vergelijkbare daling als bij stikstof. De uitstoot van grotere deeltjes wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door bandenslijtage. Deze uitstoot neemt toe met de groei van het (vracht)autoverkeer.

Figuur 6b de ontwikkeling van koolstofdioxide emissies



Figuur 6c de ontwikkeling van stikstofoxiden emissies, en fijnstof emissies t.o.v. 2018



De toename van mobiliteit vindt plaats op een mobiliteitsnetwerk dat bijna overal gevoelig is voor één of meerdere effecten van klimaatverandering, zoals droogte, wateroverlast, hitte en overstromen. Voorbeelden van klimaatbedreigingen zijn het optreden van bermbranden, plasvorming op de weg en het afschuiven van een spoor- of wegtalud. In bepaalde gevallen zal bij (her)ontwikkeling van infrastructuur rekening moeten worden gehouden met klimaatbedreigingen die door klimaatverandering vaker kunnen gaan voorkomen.

Met de verbreding van de scope van de analyse is het mogelijk een bredere afweging te maken over welke opgaven prioriteit krijgen. Hierbij kunnen ook andere informatiebronnen, beleidsvisies en beweegredenen meewegen. De IMA-2021 maakt die afweging niet zelf, maar brengt de langetermijnontwikkelingen van mobiliteit, en de effecten daarvan op andere onderwerpen d.m.v. verschillende indicatoren in kaart. In de IMA-2021 zijn zo potentiële opgaven in kaart gebracht, en is daarmee het startpunt voor het gesprek over prioriteiten stellen, mede afhankelijk van politieke wegingen.

Dit roept de vraag op hoe prioriteiten gesteld kunnen worden, nu er met de IMA-2021 een brede blik op mogelijke mobiliteitsopgaven is, in plaats van een eenduidige knelpuntenlijst o.b.v. een beperkt aantal indicatoren.

3. Gebiedsgericht werken

Elke regio en gebied in Nederland is uniek. Elke regio heeft zijn eigen ruimtelijke kenmerken, kwaliteiten, bevolkingsopbouw en hun eigen mobiliteits- en bereikbaarheidsopgaven. Hoewel Nederland een klein land is zijn de tegenstellingen soms groot. Zo wisselen dichtbevolkte steden af voor dunbevolkte landelijke gebieden, hebben we gebieden met grote groei van mobiliteit en gebieden met een afname van mobiliteit en zien we grote verschillen in de modalsplit.

Deze diversiteit in gebieden zien we op verschillende schalen. Zo zien we verschillen en tegenstellingen in opgaven op een hoog schaalniveau (landsdelen, provincies en MIRT regio's), maar ook op lokaal niveau (bijvoorbeeld bij steden versus het ommeland en lokale economische clusters).

Vanuit het Rijk wordt veel beleid gemaakt dat sterk 'one size fits all' is, met maar weinig differentiatie voor verschillende gebieden. Vanuit het Rijk wordt snel met nationale bril gekeken naar de opgaven die in regio's spelen. Hierin worden kansen gemist tot het beter aansluiten van het beleid op regionale kenmerken en opgaven. Immers meer gebiedsgericht werken geeft de mogelijkheid om duidelijker de specifieke opgaven te agenderen voor dat betreffende gebied, om vervolgens meer maatwerk te kunnen bieden. Daarnaast zorgt een scherper beeld van de specifieke opgaven per gebied ervoor dat er beter geprioriteerd en weloverwogen gekozen kan worden binnen Mobiliteitsfonds.

Vanuit het Rijk wordt inmiddels het gebiedsgericht werken en denken meer en meer in gang gezet, ook voor mobiliteit. Zo wordt met Rijk en regio gezamenlijk gewerkt aan de omgevingsagenda's, en werkt IenW aan meerdere NOVI gebieden aan de integrale opgaven van een specifiek gebied. Daarnaast werkt IenW al geruime tijd binnen brede bereikbaarheidsprogramma's in de MRA, MRDH, Utrecht en Eindhoven. Hierdoor ontstaan voor specifieke gebieden al lange termijn agenda's die het gebiedsspecifieke beleid en inzet bevatten. Echter, voor grote delen van Nederland zijn nog geen specifieke beleidsagenda ontwikkeld, en is daarmee het 'one size fits all' beleid snel dominant.

Het Rijk, en ook IenW, zou een rol kunnen spelen door het voortouw te nemen in het bepalen van de ambities en kansen die zij in de verschillende regio's zien. Voor mobiliteit zou dit betekenen dat de mobiliteits- en bereikbaarheidsopgaven van de verschillende

regio's scherper in beeld moeten komen, waar de nieuwe integrale IMA bij kan helpen. Een brede integrale blik is daarbij van belang om écht gebiedsgericht te kunnen denken. Mobiliteit en bereikbaarheid is geen doel op zich, maar valt samen in het ruimtelijk domein met economische verdienvermogen, woningbouw, landbouw en natuur. Keuzes binnen deze thema's kunnen een bepalende weerslag hebben op de mobiliteits- en bereikbaarheidsopgaven binnen de regio's.

Een aspect dat duidelijk naar voren komt is de vraag op welke schaalniveau(s) regionale agenda's gemaakt kunnen worden. Zo maken we reeds agenda's middels de brede bereikbaarheidsprogramma's voor metropoolregio's, maar andere thematieken en opgaven kunnen vragen om een ander schaalniveau. Het is vervolgens wel de vraag hoe deze verschillende schaalniveaus met elkaar kunnen communiceren en welke beleidsmaatregelen en opgaven op welke schaalniveaus acteren.

Met gebiedsgericht werken komen uiteindelijk nieuwe dilemma's en vragen naar boven, want het blijft complex om goede afwegingen te maken tussen verschillende opgaven, thema's en regio's. Hoe kunnen Rijk en regio bijvoorbeeld afwegingen maken tussen verschillende regio's of steden en ook tussen verschillende gebieden binnen provincies of metropoolregio's? Hoe kunnen we als overheid verschillende thema's met elkaar afwegen zoals grensoverschrijdende opgaven en krimpopgaven, en op basis waarvan zou dit moeten gebeuren? Hoe kunnen we op de juiste manier invulling geven aan het afweegkader voor opgaven en hoe passen daarin thema's als economische groei, brede welvaart, reistijd, BBP, veiligheid en leefkwaliteit?

4. Discussie/stellingen

De IMA-2021 zet een eerste stap zet naar een andere wijze van prioriteren en afwegen van opgaven. Gebiedsgericht denken en werken is hierin essentieel, maar is ook complex. We zijn er daarmee dus nog niet. De vraag die centraal staat is:

Hoe moeten (bereikbaarheids-)opgaven op nationaal niveau afgewogen worden en welke handvatten zijn daarvoor (nog meer) nodig?

Over deze vraag gaan we tijdens het CVS graag met u in gesprek. Aan de hand van de volgende stellingen en vragen voeren we het gesprek:

- Op dit moment ligt er voldoende informatie voor bestuurders en de kamer om politieke besluiten te nemen over bereikbaarheid en te onderbouwen. Afwegingen over investeringen in bereikbaarheid zijn in essentie politieke besluiten.
- Om op opgaveniveau af te kunnen wegen, moeten bovenliggende ambities/doelen scherper zijn en is bredere factfinding vanuit bovenliggende ambities nodig (economie, woningbouw, klimaat, ecologie, ...)
- Hoe zouden jullie prioriteren? Welke aanbevelingen zouden jullie IenW meegeven?
 - Eerst budget toekennen aan thema's zoals verkeersveiligheid en duurzaamheid en vervolgens de rest landelijk verdelen?
 - Budget verdelen over de MIRT-regio's en vervolgens binnen de MIRT-regio's prioriteren?

- Budget verdelen naar stedelijkheid: grote steden, middelgrote steden en landelijke gebieden?
- Anders, namelijk...

Literatuurverwijzingen:

- Integrale Mobiliteitsanalyse 2021, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2021.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/29/bijlage-2-ima-2021-hoofdrapport-deel-1>
- Regeerakkoord 2017: 'vertrouwen in de toekomst', Kabinet Rutte III, 2017.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>
- Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's, Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Planbureau, 2015.
<https://www.wlo2015.nl/rapporten-wlo/nederland-in-2030-en-2050-twee-referentiescenarios>