

## **Routekaart mobiliteitstransitie voor bestuurders met lef**

Wouter van Mierlo – Gemeente Utrecht – w.van.mierlo@utrecht.nl

Robert van Leusden – APPM – leusden@appm.nl

### **Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk**

**13 en 14 oktober 2022, Utrecht**

#### **Samenvatting**

Het Rijk heeft de ambitie om de woningnood op te lossen, de CO2-uitstoot flink te reduceren, de energietransitie te versnellen en al die ambities ook nog eens in hoog tempo uit te voeren. Dat lijkt niet te vragen om een transitie, maar om een revolutie of op z'n minst om een transitie op 'double speed'. Kan dat überhaupt wel? Dit paper geeft daarop het verlossende antwoord en helpt het Rijk alvast op weg bij de Mobiliteitsvisie 2050 waar aan gewerkt wordt. Na een beschouwing van de verschillende opgaven op nationaal niveau en de rol van mobiliteit daarbij, wordt toegelicht waarom daarvoor een kwalitatieve benadering met kwantitatieve onderbouwing nodig is. Waarom daarbij wordt ingezet op brede welvaart en landelijk vraagsturend beleid om de BV Nederland draaiende te houden en tegelijkertijd de kansenongelijkheid tegen te gaan en het welzijn van kwetsbare inwoners te verbeteren. Bij het formuleren en uitwerken van dit landelijke vraagsturende beleid kan gebruik gemaakt worden van de kennis en ervaring die is opgedaan op gemeentelijk en regionaal niveau met vraagsturend beleid, gedreven door met name verdere verstedelijking en klimaatverandering. De wetenschappelijke 'decide and provide'-benadering wordt in dit paper als stappenplan gebruikt voor de routekaart naar een versnelde mobiliteitstransitie. Dit paper verduidelijkt wat de inhoud van de Mobiliteitsvisie 2050 zou moeten zijn (een scherpe integrale visie op mobiliteit over de modaliteiten heen en gericht op de grote uitdagingen op het gebied van gezondheid, klimaat, energie, inclusiviteit, verstedelijking en bereikbaarheid), wat ervoor moet gebeuren en waarom dat nodig is. Het paper is daarmee een hulpmiddel voor de Rijkscollega's die met de Mobiliteitsvisie 2050 aan de slag zijn en een routekaart mobiliteitstransitie voor bestuurders met lef bij het Rijk en in de regio om zwalken en ongelukken te voorkomen en ervoor te zorgen dat we de bestemming tijdig en heelhuids bereiken.

## **1. Meer regie van het Rijk op Nederland transitieland**

*De landelijke overheid gaat zich weer bemoeien met de inrichting van Nederland. Sinds 2001 lag die taak bij provincies en gemeenten. Maar nu de ruimte schaarser wordt en er tegelijkertijd nieuwe taken bij komen zoals de energietransitie, vindt het kabinet het tijd zelf weer aan de touwtjes te gaan trekken. [...] Inmiddels blijkt de wereld niet stil te staan en staat ons land voor grote nieuwe opgaven, weet minister Ollongren. "De ruimtelijke ordening is na de grote structuurvisies eind vorige eeuw iets te veel gedecentraliseerd. Er is nu weer behoefte aan sturing vanuit Den Haag." [...] Om die regierol te verankeren, pleit Verdaas voor de terugkeer van een coördinerend minister van Ruimtelijke Ordening. (NOS, 2020)*

Al onder het vorige kabinet kwam politiek Den Haag erachter dat er landelijke regie nodig is op de ruimtelijke ordening. Nog geen anderhalf jaar en één kabinet later is Hugo de Jonge als minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening nu manager van een nieuwe crisis (de nationale woningnood) en presenteert hij de Nationale Woon- en Bouwagenda met daarin programma's die zich richten op woningbouw, betaalbaar wonen, versnelling en verduurzaming van de gebouwde omgeving en leefbaarheid en veiligheid. De woorden 'regie' en 'tempo' vallen veel en er is ook aandacht voor het klimaat: de regering wil in een hoog tempo de CO<sub>2</sub>-uitstoot verder verlagen en het aardgasverbruik drastisch verminderen. Voor de gebouwde omgeving betekent de ambitie om in 2030 een CO<sub>2</sub>-reductie van minimaal 55 procent te halen en te streven naar 60 procent, dat er versneld moet worden ten opzichte van de afspraken in het Klimaatakkoord (VRO, 2022). Er moet dus snel veel meer en veel duurzamer gebouwd worden. Dat geeft stof tot nadenken: de woningnood oplossen, de CO<sub>2</sub>-uitstoot flink reduceren, de energietransitie versnellen en al die ambities ook nog eens in hoog tempo uitvoeren. Ondertussen laat het extreme weer in Nederland én wereldwijd voelen dat we ons ook zullen moeten aanpassen op het veranderende klimaat, terwijl de stikstofproblematiek het land op slot lijkt te zetten. Dit alles lijkt niet te vragen om een transitie, maar om een revolutie of op z'n minst om een transitie op 'double speed'. Kan dat überhaupt wel in de democratische rechtsstaat die Nederland heet?

Het antwoord op die vraag is kort, maar krachtig: ja, we kunnen al die ambities uitvoeren in een hoog tempo. En nog een groot voordeel: het Rijk hoeft er niet eens heel veel voor te doen. Er is alleen a) wat meer lef voor nodig, b) een scherpere integrale koers (en daar vervolgens aan vasthouden!) en c) er moet meer ruimte worden geboden aan al het goede dat er in de regio al gebeurt, terwijl wat slecht is voor het land en haar inwoners moet worden ontmoedigd. Dat betekent niet dat decentrale overheden de vrijheid krijgen om maar wat aan te rommelen: dat is tenslotte het omgekeerde van regie. Nee, het betekent dat er regie van Rijk én regio komt op gezamenlijke doelstellingen op het gebied van onder andere klimaat, energie, wonen en mobiliteit.

## **2. Waarom een nieuwe visie op mobiliteit?**

Tijdens het schrijven van dit CVS-paper is het Rijk voorzichtig begonnen het schrijven van de nationale Mobiliteitsvisie 2050. Met die mobiliteitsvisie concretiseert het Rijk (het ministerie van IenW in samenspraak met andere departementen) haar ambitie om

mobiliteit en bereikbaarheid in te zetten voor een duurzaam en welvarend Nederland. De verwachting is dat die mobiliteitsvisie eind 2023 gereed is voor besluitvorming. Daarbij moet rekening gehouden worden met veel onzekerheden (het is tenslotte nog geen 2050!) en de benoemde opgaven uit de Nationale Omgevingsvisie op het gebied van gezondheid, natuur, klimaat, leefbaarheid, energie, economie, verstedelijking, circulariteit, veiligheid en natuurlijk ook bereikbaarheid (BZK, 2020). En dan is er ook nog een enorme hoeveelheid min of meer sectoraal beleid waar deze Mobiliteitsvisie 2050 meer richting aan moet geven: van de Toekomstbeelden OV en Fiets tot de Luchtvaartnota en van het Toekomstperspectief Automobilititeit tot de Goederenvervoeragenda. Nog even los van het feit dat besluitvorming over de Mobiliteitsvisie 2050 om maatschappelijk en politiek draagvlak vraagt en dat betekent vaak: polderen en her en der water bij de wijn doen.

Dit CVS-paper helpt het Rijk alvast op weg met de mobiliteitsvisie. Sterker nog: we hebben de kern van wat erin moet komen te staan alvast in dit paper opgenomen. Er zal tenslotte nog heel wat water door de Rijn stromen voordat de Mobiliteitsvisie 2050 er is. Het is belangrijk dat er maatschappelijk en politiek draagvlak bestaat voor de (nog te schrijven) mobiliteitsvisie. Ook aan dat draagvlak levert dit paper een bijdrage door helder te beschrijven wat de integrale visie behelst, wat ervoor moet gebeuren en waarom dat nodig is. Daarmee is natuurlijk niet opeens elke mogelijke vorm van kritiek verdwenen (we zijn tenslotte een mondig volk!), maar een scherpe integrale visie op mobiliteit over de modaliteiten heen en gericht op de grote uitdagingen op het gebied van gezondheid, klimaat, energie, inclusiviteit, verstedelijking en bereikbaarheid geeft wel richting aan én argumenten voor de maatregelen en projecten die daarop volgen. Dit paper is daarmee een hulpmiddel voor de Rijkscolllega's die met de Mobiliteitsvisie 2050 aan de slag gaan, maar het is ook een routekaart mobiliteitstransitie voor bestuurders met lef bij het Rijk en in de regio. Papier is tenslotte geduldig, maar vasthouden aan de gekozen koers en bijsturen waar nodig vereist lef als belangrijkste kwaliteit van de bestuurder. Anders wordt het zwalken en daar komen ongelukken van en – ook niet onbelangrijk – het kan ervoor zorgen dat de bestemming veel later of helemaal niet wordt bereikt.

### **3. Mobiliteit als probleem én oplossing**

Mobiliteit staat niet centraal bij de ambities op het gebied van onder andere klimaat, gezondheid, energie, economie en wonen, maar het maakt wel een belangrijk onderdeel uit van het probleem én de oplossing: in 2020 was de sector mobiliteit verantwoordelijk voor bijna 20% van de uitstoot van broeikasgassen (CBS, 2021). Mobiliteit draagt ook aanzienlijk bij aan de uitstoot van stikstof (geen broeikasgas overigens!). Stikstofuitstoot bestaat voornamelijk uit ammoniak (NH<sub>3</sub>) en stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>). Ammoniak komt voor 87 procent vrij in de landbouw, maar stikstofoxiden komen vooral vrij bij verbrandingsprocessen in voertuigen met een verbrandingsmotor en in industriële processen. Het wegverkeer is met 34 procent verreweg de grootste veroorzaker van NO<sub>x</sub>-emissie, gevolgd door de scheepvaart met bijna 14 procent (CBS, 2021). De hinder van mobiliteit blijft echter niet beperkt tot de uitstoot van schadelijke stoffen. Mobiliteit neemt ook veel ruimte in (infrastructuur, luchthavens en stations, geparkeerde auto's, etc.) en zorgt voor drukte, geluidshinder en verkeersslachtoffers.

Tegelijkertijd is je kunnen verplaatsen ('mobiel zijn') fantastisch! Het geeft je de mogelijkheid om vrienden te ontmoeten, om boodschappen te doen, om jezelf te ontplooiën, om de wind door je haren te voelen, om je werk te kunnen doen en om te kunnen genieten van een bezoek aan de bioscoop, een drankje op het terras of een heerlijke vakantie. Kortom: mobiliteit heeft ook grote voordelen en draagt bij aan het welzijn van mensen in de breedste zin van het woord. Lopen en fietsen voorkomen daarnaast allerlei kwalen, los van het feit dat het samen met het openbaar vervoer ruimte-efficiënte manieren van verplaatsen zijn. Vandaar ook de toenemende roep om meer te investeren in gezonde mobiliteit (Decisio, 2021). Dat is belangrijk in stedelijk gebied waar het steeds drukker wordt en steeds meer mensen wonen, werken en recreëren, maar ook om het landelijk gebied aantrekkelijk te houden. Ook de verkeersveiligheid is gebaat bij een groter aandeel wandelaars, fietsers en OV-gebruikers.

#### **4. Naar een kwalitatieve benadering met kwantitatieve onderbouwing**

Het economisch denken is binnen de mobiliteitssector sterk verankerd. Investerings in mobiliteit worden verantwoord door te objectiveren wat de verwachte bijdrage van een project is aan het Bruto Binnenlands Product (BBP) en daarbij wordt gebruik gemaakt van maatschappelijke kosten- en batenanalyses (MKBA's) en wordt gekeken naar reistijd, reiskosten, I/C-verhoudingen, voertuigverliesuren en 'externe effecten' van mobiliteit, die we heel voorzichtig meer willen gaan internaliseren. Een mooie economische volzin die zoveel zegt als dat de gebruiker moet gaan betalen voor de bredere negatieve gevolgen van zijn gedrag en dat overheden bij investeringsbeslissingen ook meer aandacht moeten hebben voor die 'neveneffecten' van projecten, bijvoorbeeld op het gebied van leefbaarheid, klimaat en groen. Daarbij gaat het geregeld overigens niet over neveneffecten, maar over effecten die net zo belangrijk en soms zelfs belangrijker kunnen zijn dan het effect van het project op de bereikbaarheid zelf. De discussie over de groei en ontwikkeling van Schiphol is daar een mooi voorbeeld van.

Mobiliteit gaat over verplaatsingen en lange tijd heeft het economische denken ervoor gezorgd dat er veel aandacht was voor cijfers en modellen die - gevoed door die cijfers - een overzichtelijke, maar versimpelde vorm van de werkelijkheid weergaven. Hoeveel auto's hebben hinder van een wegnelpunt en wat zijn daarvan de maatschappelijke kosten, hoeveel arbeidsplaatsen kunnen we ontsluiten met een nieuwe OV-verbinding, hoeveel voertuigverliesuren kunnen we bewerkstelligen met maatregelen op het gebied van mobiliteitsmanagement en hoe kosteneffectief is dat? Geen onbelangrijke vragen, maar wel vragen die vanuit economisch oogpunt vooral gericht zijn op het 'rendement' van investeringen, op kosteneffectiviteit en vooral op de massa en de spits, of nog beter gezegd: op mensenmassa's (vooral forenzen, studenten en scholieren) in de spitsdrukte. Met de opkomst van het denken in brede welvaart is er meer aandacht voor de hinder die met mobiliteit gepaard gaat, maar ook voor de bijdrage die mobiliteit kan leveren aan het welzijn van verschillende (kwetsbare) doelgroepen. Er is meer aandacht voor kwaliteit in plaats van kwantiteit. Naast het draaiende houden van de BV Nederland willen we kansongelijkheid tegengaan en het welzijn van kwetsbare inwoners verbeteren om zo de brede welvaart te vergroten. Daarbij gaat het over meer dan alleen

materiële welvaart: gezondheid, veiligheid, opleiding, sociale verbanden, zingeving, persoonlijke ontplooiing, vrijetijdsbesteding en de kwaliteit van de leefomgeving zijn belangrijke factoren (PBL/SCP/CPB, 2017).

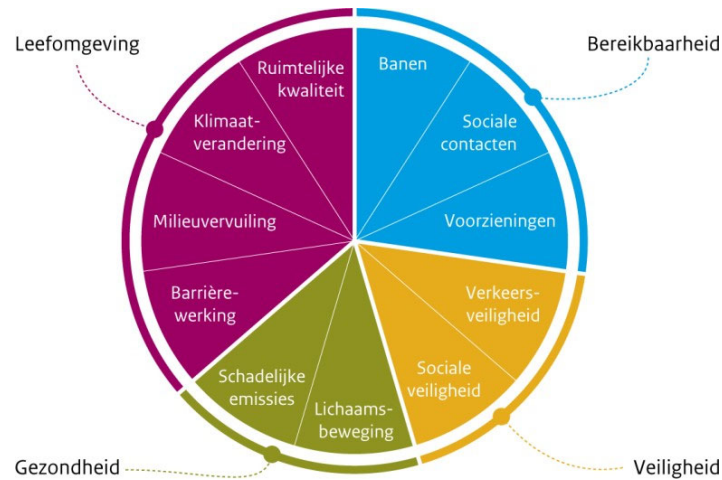
## **5. Brede welvaart: minder duidelijk zichtbare problemen, aanvullend instrumentarium vereist**

Het lastige bij het vergroten van de brede welvaart is dat het probleem vaak niet zo zichtbaar is als bijvoorbeeld de verkeersknelpunten in de spits. Het gaat ook niet over hét probleem, maar vaak over meerdere kleine en grotere factoren die bepalen of iemand mee kan doen in de maatschappij, of - om in de mobiliteitstermen te spreken - deel kan nemen aan het sociaal en economisch verkeer. Het PBL constateert daarbij terecht dat er behoefte is aan nieuwe indicatoren die iets zeggen over de bereikbaarheid van bestemmingen en activiteiten en de mobiliteit van verschillende doelgroepen op verschillende tijdstippen. Ook moeten de indicatoren iets zeggen over de mogelijkheden van mensen om daadwerkelijk gebruik te maken van het beschikbare aanbod en inzicht geven in de meerwaarde van mobiliteit en bereikbaarheid voor de ontplooiingsmogelijkheden van mensen of de brede welvaart van gebieden (PBL, 2021).

Er is - en dat klinkt dan wel weer erg economisch - aandacht nodig voor de vraag- en de aanbodkant. Aan de vraagkant is er meer aandacht nodig voor kwetsbare mensen met bijvoorbeeld een fysieke of mentale beperking, financiële problemen, gezondheidsklachten, analfabetisme of digibetisme. Daarbij is 'gewoon' kunnen meedoen in de maatschappij het doel. Aan de aanbodkant gaat het bijvoorbeeld over een veilige woonomgeving, de betaalbaarheid van woningen, de sociale veiligheid in het OV en de bereikbaarheid van bedrijventerreinen in de avond en nacht voor mensen zonder toegang tot een auto. De combinatie van vraag en aanbod bepaalt de individuele mogelijkheden om jezelf te ontplooiën. Mobiliteit en de nabijheid van voorzieningen in de breedste zin van het woord spelen daarbij een belangrijke rol. Het verminderen van de negatieve aspecten van mobiliteit (verkeersonveiligheid, drukte, aantasting van de luchtkwaliteit en geluidshinder) dient echter ook onderdeel te zijn van een aanpak gericht op brede welvaart. Ook die aspecten zijn namelijk van grote invloed op het welzijn van mensen.

Brede welvaart monitoren vraagt dus om andere indicatoren en werk maken van brede welvaart vraagt om andere typen oplossingen. Eerder constateerde het PBL al dat het bevorderen van brede welvaart in de regio vraagt om inzet van zowel decentrale overheden als het Rijk (PBL, 2020). Brede welvaart lijkt een tegenhanger van het economische denken in mobiliteits- en overheidsland, maar vormt er een noodzakelijke aanvulling op. Het is echter nog lang niet zo sterk geïnstitutionaliseerd en geïnstrumentaliseerd als het denken in economische en demografische groei bij het bepalen van mobiliteitsbeleid en -projecten. Tegelijkertijd groeit de aandacht voor brede welvaart en wordt het begrip ook steeds beter geoperationaliseerd en gemonitord. Het CBS brengt bijvoorbeeld al enkele jaren de Monitor Brede Welvaart uit waarin naar onze brede welvaart 'hier en nu' wordt gekeken, maar ook naar de impact van onze brede welvaart op volgende generaties in Nederland ('later') en op andere landen ('elders'). Ook de verdeling van brede welvaart over bepaalde groepen in de samenleving wordt daarbij in beeld gebracht.

### Vier dimensies van brede welvaart in relatie tot mobiliteit (PBL, 2021)



## 6. Van vraagvolgend naar vraagsturend mobiliteitsbeleid

Al sinds de jaren zestig staat in nationaal mobiliteitsbeleid het faciliteren van de vraag naar mobiliteit centraal. Ook in andere West-Europese landen is in de vorige eeuw sprake van een sterk accent op het faciliteren van de vraag en daarmee vooral het uitbreiden van het wegennet. Dit lijkt een logische keuze gezien de sterke naoorlogse mobiliteitsgroei waarbij de neveneffecten van deze groei nog onvoldoende duidelijk zijn. De eerste kritische geluiden bij de aanleg van wegen dateren ook uit de jaren zestig (bijvoorbeeld het Buchanan-rapport uit 1963), maar het duurt nog zeker tien jaar voordat daar ook beleidsmatig iets mee gedaan wordt (Bouwman, 2004). Concrete aanleiding daarvoor waren onder andere de toegenomen aandacht voor de onveiligheid van het autoverkeer ('Stop de kindermoord' in de jaren zeventig) en zorgen over het milieu en de uitstoot van voertuigen in de jaren tachtig (waar het Brundtland-rapport uit 1987 belangrijk voor is geweest). Eind jaren negentig is er een korte periode waarin het de ambitie was om met ruimtelijk en mobiliteitsbeleid de vraag naar 'niet-noodzakelijke' mobiliteit terug te dringen (zie Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer en het Vinex-beleid van begin jaren negentig en het advies 'Mobiliteit met beleid' van de VROM-raad eind jaren negentig). Dat laatste advies gaat in op het in evenwicht brengen van de kosten en baten van mobiliteit en benoemt technologische innovatie, volumereductie van het autoverkeer, beprijzing, het organiseren van nabijheid, gerichte zorg voor ruimtelijke kwaliteit op lokaal en regionaal schaalniveau en het maken van andere voertuigkeuzes als de belangrijkste oplossingsrichtingen. Ook daarna is landelijk mobiliteitsbeleid echter vooral gericht op het faciliteren van verkeer door uitbreiding van de weg- en spoorcapaciteit en het zo soepel mogelijk laten verlopen van de reis. Het institutionele kader rond mobiliteitsbeleid (het stelsel van regels en procedures voor besluitvorming) is ook grotendeels ingericht op deze doelstelling (PBL, 2021).

Nationaal mobiliteitsbeleid is de afgelopen decennia dus vooral vraagvolgend geweest, oftewel: de verwachte ontwikkeling van de mobiliteit is bepalend geweest voor besluiten over projecten. Deze werkwijze wordt ook wel 'predict and provide' genoemd, omdat aan de hand van het aantal voorspelde verplaatsingen wordt bepaald welke maatregelen

moeten worden getroffen om die verplaatsingen te faciliteren. De Landelijke Markt -en Capaciteitsanalyse (LMCA), opgevolgd door de Nationale Markt -en Capaciteitsanalyse (NMCA) en meer recent de Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA) komen voort uit die werkwijze. Daarbij geven prognoses voor de groei van de mobiliteit opgesteld aan de hand van verwachte demografische en economische ontwikkelingen en met het uitgangspunt dat mensen in de toekomst gelijk reisgedrag vertonen als in de huidige situatie een beeld van de verwachte vraag naar mobiliteit. Daarbij werd overigens wél rekening houdend met veranderingen in wat mobiliteit kost en het gemiddeld inkomen). Vervolgens wordt dat beeld vergeleken met de verwachte netwerkcapaciteit om zo inzichtelijk te maken waar knelpunten ontstaan of verergeren. Op basis van die verwachte knelpunten worden dan beslissingen genomen over het oplossen ervan, vaak met capaciteitsuitbreiding als middel. Daar waar dit voorheen meestal per modaliteit afzonderlijk gebeurde (auto, spoor, regionaal OV en meer recent ook fiets), werd er in de loop der jaren al wat meer multimodaal gekeken naar het oplossen van (potentiële) knelpunten en kwam er aandacht voor de bereikbaarheid van gebieden naast de eerdere focus op netwerkknelpunten. Het ministerie van IenW heeft deze bredere insteek ook financieel gefaciliteerd door het Infrafonds (budgetten per modaliteit) om te vormen tot een mobiliteitsfonds (zonder financiële schotten tussen de modaliteiten en met de mogelijkheid om andere oplossingen dan aanpassingen van de infrastructuur te bekostigen). Ook regionale overheden alloceren - voor zover ze dat al deden - budgetten steeds minder per modaliteit. Nieuwe modaliteiten (onder andere verschillende vormen van deelmobiliteit en LEV's) en combinaties van verplaatsingen (multimodale reizen) speelden in de genoemde analyses tot nu toe een marginale rol. Ook omdat uit deze analyses bleek dat het oplossend vermogen van andere modaliteiten of een multimodale reis maar zeer beperkt leek te zijn. Dat zei overigens meer over de beperkingen van de modellen - waarin het (voorkeurs)reisgedrag van mensen min of meer constant werd gehouden - dan over daadwerkelijke reisvoorkeuren en de potentie van multimodale oplossingen.

Tegenhanger van de werkwijze van 'predict and provide' (vraagvolgend) is de werkwijze waarbij het toewerken naar een gerichte ambitie centraal staat. Deze werkwijze wordt ook wel 'decide and provide' genoemd of in normaal Nederlands: een vraagsturende werkwijze. In 2001 werd hier op Europees niveau al een aanzet voor gedaan in het white paper 'European transport policy for 2010: time to decide' van de Europese Commissie (Europese Commissie, 2001). Hierin stonden richtlijnen beschreven voor accenten in het verkeersbeleid van de afzonderlijke lidstaten. De in dit white paper verkondigde geïntegreerde benadering van het transportvraagstuk tracht door middel van prijszingsmaatregelen en investeringen in alternatieve transportwijzen op EU-niveau een verandering in de modal split te bewerkstelligen. Dit is een duidelijk ander accent dan terug te vinden is in de diverse nationale beleidsnota's van rond die tijd. Inmiddels lijkt er in Nederland ook een verschuiving op te treden in de kijk op mobiliteit zelf. Steeds vaker stellen onderzoekers, experts, beleidsmakers en politici de vraag of het faciliteren van de mobiliteitsvraag wel de juiste manier is om met de achterliggende behoeften om te gaan. Mobiliteit is immers geen doel op zich, maar een middel om dagelijkse activiteiten zoals werk, voorzieningen en sociale contacten te kunnen bereiken en hieraan deel te nemen, om gezondheid en welzijn te bevorderen (PBL, 2021). Daarnaast is er aandacht nodig voor de negatieve aspecten van mobiliteit, zoals in paragraaf 4 al is beschreven. Niet het faciliteren van mobiliteit maar het faciliteren van

bereikbaarheid van, en daarmee deelname aan, activiteiten die bijdragen aan de ontplooiingsmogelijkheden en het welzijn van mensen zou daarom centraal moeten staan in mobiliteitsbeleid (PBL, 2021), net als het verminderen van de negatieve aspecten van mobiliteit.

## **7. Aanjagers van vraagsturend mobiliteitsbeleid**

Klimaatverandering is in de afgelopen jaren een belangrijke aanjager geweest van meer vraagsturend beleid. Zo wordt in de Handreiking klimaatbeleid en duurzame mobiliteit voor gemeenten en provincies (IenM, 2014) de koppeling tussen lokale en landelijke klimaatdoelen en verkeersbeleid gelegd. In de Inspiratiegids Duurzame Mobiliteit van VNG en IPO (die is opgesteld ten behoeve van de Regionale Mobiliteitsprogramma's) staat dat om de visie op duurzame mobiliteit uit het Klimaatakkoord werkelijkheid te laten worden, een integrale benadering van het mobiliteitssysteem nodig is, over de grenzen van gebieden en modaliteiten heen. Zo'n mobiliteitssysteem is geen doel op zichzelf, maar een middel om maatschappelijke belangen zoals een bruisende economie, voldoende woningen, een stabiel klimaat en schone lucht te realiseren (VNG en IPO, 2020). In die inspiratiegids wordt ook benoemd dat regio's steeds belangrijker worden om het mobiliteitssysteem van de toekomst te ontwerpen en te realiseren. Gemeenten en provincies k nnen hun regio, de mensen die er wonen en de bedrijven die er voor banen zorgen. Dat helpt om verduurzaming van mobiliteit dichtbij te brengen en tastbaar te maken. Daarmee creëren decentrale overheden draagvlak voor maatregelen die soms ingrijpend of lastig kunnen zijn. Niet voor niets staat het regionale niveau centraal in het Klimaatakkoord: provincies en gemeenten hebben een cruciale rol in de energietransitie en de mobiliteitstransitie.

Een andere aanjager van meer vraagsturend beleid is het programma Beter Benutten geweest van het ministerie van IenW. Dit programma was er tussen 2012 en 2018 op gericht om in de twaalf belangrijkste stedelijke regio's van het land de filedruk te verminderen met twintig procent tot 2020. Dit gebeurde met allerlei maatregelen die voornamelijk op gedragsbeïnvloeding gericht waren, zoals de werkgevers- en onderwijsaanpak, projecten om de spits te vermijden, smart mobility, fietsstimuleringsprojecten en maatregelen op het gebied van openbaar vervoer en logistiek. Zo werd de bereikbaarheid van deze stedelijke regio's verbeterd door invloed uit te oefenen op de vraag naar mobiliteit. Toen het programma afliep, heeft inzet op vraagsturing met name een rol gekregen binnen de verschillende gebiedsprogramma's in het land waar verdere verstedelijking plaatsvindt (nog een belangrijke aanjager van vraagsturend beleid!). Zoals in de analyses van het multimodaal toekomstbeeld MRA 2040 en de Mobiliteitsstrategie van U Ned, de Korte Termijn Aanpak binnen de programma's MoVe en U Ned en het programma SmartwayZ in Zuid-Nederland. Hoewel het Rijk in deze gebiedsprogramma's samenwerkt met de regionale overheden, onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven, is er nog geen sprake van landelijk vraagsturend beleid. Op gemeentelijk en regionaal niveau wordt wel steeds vaker vraagsturend beleid vastgesteld. Voorbeelden zijn het Mobiliteitsplan 2040 van de gemeente Utrecht met als motto: 'Jouw straat en onze stad gezond, aantrekkelijk en bereikbaar voor iedereen' (Utrecht, 2021). Daarin wordt de ambitie uitgewerkt om het autogebruik in de toekomst niet te laten toenemen, ondanks de groei van de stad. Ook



het Perspectief Mobiliteit van de provincie Noord-Holland zet in op een mobiliteitstransitie waarbij ruimtelijk-economische ontwikkeling wordt gefaciliteerd, maar zonder extra belasting van het mobiliteitssysteem en op zodanig slimme wijze dat het mobiliteitssysteem duurzamer en veiliger wordt (Provincie Noord-Holland, 2021).

Maar wat is eigenlijk de werkwijze bij vraagsturend beleid? Professor Glenn Lyons (University of West of England in Bristol) geeft een degelijk stappenplan weer voor een 'decide and provide'-benadering (Lyons, 2021):

- 1. Determine a preferred future – a vision with associated outcomes that is desirable and achievable*
- 2. Develop a series of plausible future scenarios that helps expose the uncertain context ahead within which efforts to achieve the preferred future will play out.*
- 3. Establish and prioritise options for helping move towards the preferred future.*
- 4. Test how those options perform in each of the plausible scenarios – are they effective in all scenarios (resilience) or are they ineffective (or less effective) in some scenarios (risk)?*
- 5. Compose a strategy for vision realisation that accounts for, with the selected options included, the uncertainty that has been explored.*

Het gaat als overheid dus om het centraal stellen van je ambitie, waarbij je op basis van toekomstscenario's onzekerheden in beeld brengt, vervolgens maatregelen formuleert en prioriteert om invulling te geven aan die gewenste toekomst én bij te stellen wanneer dat nodig is: niet zozeer op ambitie, maar op de wijze waarop die ambitie gerealiseerd wordt. Een mooi stappenplan voor de Mobiliteitsvisie 2050 waar het Rijk voorzichtig mee begonnen is. In de volgende paragrafen werken we dit stappenplan alvast inhoudelijk op hoofdlijnen uit om zo het Rijk alvast op weg te helpen met de Mobiliteitsvisie 2050.

## **8. Routekaart voor versnelde mobiliteitstransitie**

Er is momentum voor een versnelde mobiliteitstransitie, want zoals uit paragraaf 1 al bleek, wil het Rijk meer regie gaan voeren om de woningnood op te lossen, de CO<sub>2</sub>-uitstoot flink te reduceren, de energietransitie te versnellen en invulling te geven aan alle andere opgaven uit de Nationale Omgevingsvisie op het gebied van gezondheid, natuur, klimaat, leefbaarheid, energie, economie, verstedelijking, circulariteit, veiligheid en bereikbaarheid. Bij de uitwerking van bovenstaand stappenplan voor vraagsturend mobiliteitsbeleid zien we mobiliteit als onderdeel van het probleem én de oplossing (paragraaf 3), kiezen we voor een kwalitatieve benadering met een kwantitatieve onderbouwing (paragraaf 4), zetten we in op brede welvaart (en dus niet alleen op economische ontwikkeling) (paragraaf 5), concretiseren we landelijk vraagsturend beleid (paragraaf 6) en maken we gebruik van de kennis en ervaring die is opgedaan op gemeentelijk en regionaal niveau met vraagsturend beleid, aangedreven door met name verdere verstedelijking en klimaatverandering. Dat er daarbij ook een wetenschappelijke basis ligt in de vorm van een stappenplan voor een 'decide and provide'-benadering (paragraaf 7) komt goed van pas bij deze routekaart naar een versnelde mobiliteitstransitie: het voorkomt omrijden en verdwalen, ook al kunnen verrassingen er

niet helemaal mee worden voorkomen. Hieronder die routekaart, waarbij de eerste drie (vertaalde) stappen uit de 'decide and provide'-benadering hierboven worden uitgewerkt.

### 1. *Bepaal de gewenste toekomst*

De meest eenvoudige stap, omdat we in Nederland aan ambities geen gebrek hebben. Tegelijkertijd is het belangrijk die ambitie scherp neer te zetten. Het ministerie van IenW heeft de ambitie om mobiliteit en bereikbaarheid in te zetten voor een duurzaam en welvarend Nederland. Dat dekt de lading al redelijk, maar daar zouden wij nog wat aan toe willen voegen. De ambitie is mobiliteit in te zetten voor een duurzaam, welvarend en inclusief land en zo een bijdrage te leveren aan het vervullen van de benoemde opgaven uit de Nationale Omgevingsvisie op het gebied van gezondheid, natuur, klimaat, leefbaarheid, energie, economie, verstedelijking, circulariteit, veiligheid en natuurlijk ook bereikbaarheid.

### 2. *Ontwikkel mogelijke toekomstscenario's*

De studie 'Nederland in 2030-2050: twee referentiescenario's - Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving', kortweg WLO, is de basis voor veel beleidsbeslissingen op het gebied van de fysieke leefomgeving in Nederland (CPB/PBL, 2020). De WLO-scenario's zijn opgesteld door het PBL en het CPB. Er is sprake van een hoog scenario (een combinatie van een relatief hoge bevolkingsgroei met een hoge economische groei van ongeveer twee procent per jaar) en een laag scenario (beperkte demografische ontwikkeling samen met een gematigde economische groei van ongeveer één procent per jaar). De nationale Mobiliteitsvisie richt zich net als de WLO-scenario's op 2050. Bij onderzoek naar de ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving binnen deze scenario's wordt naar vier brede thema's gekeken: regionale ontwikkelingen en verstedelijking, mobiliteit, klimaat & energie en landbouw. De scenario's zitten degelijk in elkaar en de geschetste thema's waarnaar binnen de fysieke leefomgeving onderzoek wordt verricht, zijn nog steeds actueel. Het ontwikkelen van andere toekomstscenario's is daarom niet nodig. Wél is het belangrijk om niet alleen naar 2050, maar ook naar 2030 te kijken. Zo kan bij vervolgstappen bepaald worden of we op koers liggen. Daarnaast moeten we rekenschap geven aan het feit dat we op alle thema's regie kunnen voeren, maar dat op het thema klimaat mondiale ontwikkelingen van grotere invloed zijn dan het effect van nationale regie (zonder dat dit tot achteroverleunen leidt!). Binnen Nederland zijn er grote regionale verschillen, waardoor er per thema regio's zijn die zich meer ontwikkelen richting het lage scenario, terwijl andere regio's meer richting het hoge scenario gaan. Met die differentiatie moet bij de volgende stap rekening gehouden worden.

### 3. *Bepaal en prioriteer maatregelen om de gewenste toekomst dichterbij te brengen*

Om uitvoering te geven aan de hoge ambitie is het nodig om vraagsturend en over de modaliteiten heen te werken aan de integrale uitdagingen op het gebied van gezondheid, natuur, klimaat, leefbaarheid, energie, economie, verstedelijking, veiligheid, inclusiviteit en bereikbaarheid. Nogal een grote hoeveelheid containerbegrippen bij elkaar. Daarnaast moeten die maatregelen ook nog eens betaalbaar zijn en dan gaat het zowel over de maatregelen zelf als over structurele kosten (beheer, onderhoud en vervanging) die

moeten worden gedekt. Hieronder eerst een opsomming van uitgangspunten, gevolgd door een niet sluitende lijst met mogelijke maatregelen.

#### Uitgangspunten Mobiliteitsvisie 2050:

- Vraagsturend in plaats van vraagvolgend mobiliteitsbeleid
- Een modal shift naar lopen, fiets, OV en de multimodale reis
- Beperken van het ruimtebeslag van mobiliteit (met name infrastructuur en parkeren in de openbare ruimte), waarbij we bij de aanleg van infrastructuur het principe 'groen tenzij' hanteren
- Verduurzaming van de mobiliteit met de inzet op gezonde, veilige, emissieloze, toegankelijke en comfortabele mobiliteit

Zo versnellen we de mobiliteitstransitie en stimuleren we wat goed is voor ons land en haar inwoners en ontmoedigen we wat slecht is voor ons land en haar inwoners.

#### Mogelijke maatregelen:

- Per provincie wordt door het Rijk, de provincie en de inliggende gemeenten samen met kennisinstellingen, bedrijven en maatschappelijke organisaties een gezamenlijke ambitie geformuleerd die ruimte geeft voor regionale verschillen, richting geeft aan beleid, programma's en projecten en voorkomt dat tegenstrijdig beleid wordt gevoerd en uitgevoerd. Het Rijk ziet toe op de interprovinciale samenhang.
- We voeren het beprijzen van automobilititeit zo spoedig mogelijk, maar goed doordacht in waarbij het tarief gedifferentieerd wordt naar uitstoot, plaats en tijd. Door deze tariefdifferentiatie nemen we gerichte en effectieve maatregelen die voor een win-win-win zorgen bij de genoemde nationale opgaven. Daarmee ontmoedigen we het gebruik van de auto (met name in de spits) voor wie een alternatief heeft en bieden we ruimte aan die weggebruikers voor wie er geen alternatief is. De opbrengsten van deze vorm van betalen naar gebruik gebruiken we om het alternatief voor de auto te versterken, om kwetsbare doelgroepen te ontzien en voor de toenemende kosten voor wegonderhoud. Zo voorkomen we aanzienlijke uitbreidingen van het wegennet en ontmoedigen we wat slecht is voor het land en haar inwoners (uitstoot, meer ruimtebeslag van infrastructuur en dus minder voor andere functies, minder bewegen, etc.).
- We verminderen de (auto)mobilititeit met slimme ruimtelijke ordening, want het beste mobiliteitsbeleid is ruimtelijk beleid. We ontwikkelen woningen, werkgelegenheid en voorzieningen dicht bij elkaar én dichtbij multimodale knooppunten. Het eerste zorgt voor minder of kortere verplaatsingen die ook eenvoudiger lopend of per fiets kunnen worden gedaan (nabijheid). Het tweede maakt de noodzaak voor het gebruik van de auto kleiner.
- We maken afspraken (met resultaatsverplichting) met werkgevers, onderwijsinstellingen en grote publiekstrekkingen over anders reizen (buiten de spits en met duurzame vervoersmiddelen). Door slechts vijf tot tien procent van de spitsintensiteit weg te nemen, kunnen we knelpunten op de weg of in de trein veel kleiner maken.
- We monitoren het gebruik van alle modaliteiten (in de voertuigen en op de wegen), waarbij we rekening houden met de privacy. Dat levert een scherp beeld op van de ontwikkeling van de mobiliteit en benodigde maatregelen. Als de groei van de mobiliteit vooral in duurzame vervoerswijzen terecht komt, dan neemt de druk op

autonetwerken (met alle negatieve effecten) niet verder toe. Dit is vooral kansrijk in drukke, stedelijke regio's. Investeren in duurzame vervoerswijzen kan ook tot grote verschuivingen leiden: van fiets naar lopen op zeer korte afstanden en van OV naar fiets op afstanden van drie tot zo'n tien kilometer. Het OV kan zich dan meer richten op regionale afstanden waar de auto een groot aandeel heeft. Hierbij is er ruimte voor differentiatie naar verschillende doelgroepen en gebieden. Er zit bijvoorbeeld een groot verschil tussen grote steden met historische kernen en dunbevolkt gebieden. Daarom moeten er ook mogelijkheden komen om thuis met de auto te vertrekken en op het werk in het centrum van de stad per OV of fiets aan te komen. Onder andere knooppunten, hubs, P+R, deelmobiliteit en MaaS spelen hierin een grote rol. Het Rijk geeft daar richting aan vanuit de Mobiliteitsvisie 2050 en faciliteert de opschaalbaarheid van wenselijke innovatieve vormen van vervoer. Ook stelt het Rijk een steeds wat stijgende kwaliteitsnorm op voor de multimodale reis waarop gemonitord en bijgestuurd wordt. Gemeenten faciliteren de ketenreis met gedifferentieerde parkeertarieven, vervoerders doen dat met combikorting en een uitstekend aanbod aan OV en deelmobiliteit.

- We organiseren goede overstappunten voor autoverkeer richting de grote steden met duurzaam en goed vervoer voor de last mile, zodat ruim voordat de ringwegen van de stad in beeld komen, kan worden overgestapt op de fiets, het OV of een ander ruimte-efficiënt en duurzaam vervoermiddel. Met gedifferentieerd beprijzen stimuleren we deze overstap. Met landelijk dynamisch verkeersmanagement waarbij de ringwegen een hogere prioriteit krijgen dan het overige hoofdwegennet sturen we op slimme wijze op enige mate van doorstroming op de ringwegen om zo de hinder voor en van autoverkeer te verminderen.
- Besluitvorming over fysieke maatregelen vindt alleen plaats als multimodale alternatieven in plaats van de te treffen maatregelen geen optie zijn, als meer duidelijk is over de baathebbers en als de effecten voor omwonenden duidelijk zijn. Tijdens bouwwerkzaamheden is het aanbieden van multimodale oplossingen een vereiste om de hinder te beperken.
- We treffen nationaal en Europees maatregelen om bij reizen tot 700 kilometer gebruik van de trein te promoten en gebruik van het vliegtuig en cruiseschip te ontmoedigen. Dat doen we allereerst door reizen met (zeer vervuilende) vliegtuigen en cruiseschepen te beprijzen in lijn met de maatschappelijke kosten van deze vormen van vervoer. De financiële middelen die dit oplevert, investeren we in betere internationale treininfrastructuur en meer comfortabel en stiller materieel, zodat nationaal en internationaal treinverkeer minder last van elkaar heeft en internationale treinreistijden worden verkort. Door dit beprijzen zal de vraag naar internationale treinreizen toenemen, wat voor een investeringsimpuls zal zorgen in treinmaterieel (capaciteit en comfort) en tot meer concurrentie en dus lagere ticketprijzen voor internationaal treinvervoer zal leiden. Om de huidige spoorcapaciteit beter te benutten wordt op korte termijn gestart met het aanbieden van meer internationale nachttreinen, die minder gehinderd worden door nationaal treinverkeer. Om de hinder voor omwonenden van internationaal spoor te beperken, wordt een Europees subsidieprogramma gestart voor stillere treinen.
- Er komt een Europese spoormarktmeester die toezicht houdt op het Europese spoor, vervoerders stimuleert om internationale verbindingen te verbeteren en een groeimodel uitwerkt voor internationaal treinverkeer, waarbij niet alleen naar de hardware wordt gekeken (infrastructuur en materieel), maar ook naar de software

(veiligheidseisen, één geïntegreerd reizigersportaal, afspraken over tegemoetkomingen bij vertraging of het missen van de overstap, etc.)

## 9. Hoe nu verder?

De laatste twee stappen uit de 'decide and provide'-benadering worden in dit paper niet uitgewerkt. Daarbij gaat het om de effectiviteit van de genoemde maatregelen verkennen in verschillende scenario's (stap 4) en een strategie opstellen voor realisatie van de visie, rekening houdend met de genoemde maatregelen en onzekerheden (stap 5). Deze stappen kunnen pas worden uitgevoerd als de Mobiliteitsvisie 2050 is vastgesteld en wordt uitgewerkt in een (aangepaste) programmering van projecten en maatregelen. Die programmering moet wendbaar zijn, omdat die afhankelijk is van maatschappelijke trends en ontwikkelingen, het daadwerkelijke effect van maatregelen en de kosten en dekking van maatregelen. Een raming is in dit paper niet gemaakt, maar het leidt geen twijfel dat een vraagsturende integrale aanpak gericht op brede welvaart minder maatschappelijke én financiële kosten met zich meebrengt dan de huidige werkwijze. We mitigeren de effecten van klimaatverandering. We verbeteren de nationale bereikbaarheid voor eenieder zónder grote en dure wegverbredingen en met versterking van het duurzame alternatief voor de auto. We beperken de hinder van mobiliteit en vergroten de gezondheidsbaten ervan. We maken verdere verstedelijking mogelijk waardoor het draagvlak voor voorzieningen toeneemt. En tot slot versterken we met het geld dat wordt verdiend met het beprijzen van ongewenst (reis)gedrag versneld het alternatief daarvoor én compenseren we mensen die geen alternatief hebben. Kortom een win-win-win-win.

Een vraagsturende werkwijze gericht op brede welvaart kan dan betaalbaar zijn en grote maatschappelijke baten hebben, maar is zo'n werkwijze ook haalbaar? Het vraagvolgend uitbreiden van de infrastructuur is dat in ieder geval niet meer. Niet alleen vanwege de omvangrijke beheer- en onderhoudsopgave voor infrastructuur en kunstwerken die aan het einde van hun levensduur zijn, maar ook omdat daarmee de woningbouw op slot komt te staan en we de beschikbare fysieke ruimte liever gebruiken om de leefbaarheid te vergroten. De grotere steden zetten daarom al jarenlang in het versnellen van de mobiliteitstransitie. Analyse van vervoeronderzoeksdata laat zien dat de grote steden fors groeien, maar het aandeel autoverkeer neemt daarin af en in absolute zin neemt het autoverkeer niet of nauwelijks toe (KIM, 2019). Het Rijk kan daarom vooral daar beginnen, dan maakt goede monitoring wel duidelijk wat goed gaat en waar bijsturing nodig is op landelijk niveau. Verkeersmodellen zijn geschikt om het effect van vraagsturend beleid in beeld te brengen. Het vergt alleen het toepassen van andere uitgangspunten en aanvullingen op de modeltechniek. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het beter modelleren van parkeerbeleid (parkeerschaarste, parkeertarieven, parkeerbelemmeringen), ander reisgedrag (meer thuiswerken en spitsmijden), het beter modelleren van de multimodale reis, betalen naar gebruik en verkeersmanagement, maar vooral ook het beter differentiëren van deze uitgangspunten naar deelgebieden en doelgroepen.

Dit paper is opgesteld zonder rekening te houden met politieke gevoeligheden. Eén reden daarvoor is dat dit paper niet bestuurlijk hoeft te worden vastgesteld door een

meerderheid van volksvertegenwoordigers. Bij politieke keuzes over bepaalde onderwerpen worden de maatschappelijke gevoeligheden door politici nogal eens overschat. Het beprijzen van mobiliteit is politiek bijvoorbeeld gevoelige materie, maar maatschappelijk is dat veel minder het geval. Electorale overwegingen, partijpolitieke profileringsdrang en de noodzaak om zichtbaar te zijn in de media kunnen ervoor zorgen dat op korte termijn 'de makkelijke weg' of 'de weg van de minste weerstand' wordt gekozen, waarbij het maatschappelijke belang en de gevolgen van een besluit op lange termijn niet goed worden meegewogen. Volksvertegenwoordigers zijn echter ook 'besteld' om verder vooruit te kijken en het maatschappelijke belang mee te wegen in hun keuzes. Het vraagt lef van bestuurders (maar ook van de ambtenaren die de bestuurders adviseren) en de volksvertegenwoordigers om scherpe keuzes te maken én eraan vast te houden als dat politiek of maatschappelijk weerstand op kan leveren.

In dit paper zijn op basis van nationale ambities ingrediënten voor de Mobiliteitsvisie 2050 gegeven en is op hoofdlijnen verduidelijkt wat daarvoor moet gebeuren. Hopelijk dient het voor velen als routekaart en is iedereen klaar voor de rit!

## Referenties

- *Bouwman, M. (2004). Ontwikkelingen in verkeersbeleid in West-Europa*
- *CPB/PBL (2020). Nederland in 2030-2050: twee referentiescenario's - Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving*
- *BZK (2020). Nationale Omgevingsvisie Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*
- *CBS (2021). Welke sectoren stoten broeikasgassen uit?*
- *CBS (2021). Stikstofemissies naar lucht*
- *Decisio (2021). Hoeveel levert investeren in lopen en fietsen op? Verkeerskunde 15 december 2021*
- *Europese Commissie (2001). European transport policy for 2010: time to decide*
- *IenM (2014). Handreiking klimaatbeleid en duurzame mobiliteit voor gemeenten en provincies*
- *KiM (2019). Mobiliteit in stedelijk Nederland*
- *Lyons, G. (2020). The benefits of a 'decide and provide' approach to transport planning*
- *NOS (september 2020). Ruimtetekort in Nederland: minister gaat weer meebeslissen*
- *PBL (2020). Bevorderen van brede welvaart in de regio: Keuzes voor beleid*
- *PBL (2021). Brede welvaart en mobiliteit*
- *PBL/SCP/CPB (2017). Naar een Verkenning Brede welvaart*
- *VenW (1988). Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*
- *VNG en IPO (2020). Inspiratiegids Duurzame Mobiliteit; Regionale Mobiliteitsprogramma's*
- *VRO (2022). Meer regie om woonimpasse te doorbreken*