

Vergaderjaar 2020–2021

31 305

Mobiliteitsbeleid

33 411

Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli)

A¹

**BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN INFRA-
STRUCTUUR EN WATERSTAAT EN VAN INFRASTRUCTUUR EN
WATERSTAAT**

Aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2021

Hierbij bieden wij u de kabinetsreactie aan inzake het Rli-advies «Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid», zoals deze aan de Tweede Kamer is verzonden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

¹ De letter A heeft alleen betrekking op 31 305

Op 10 februari jl. heeft de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) op verzoek van uw Kamer het advies «Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid» uitgebracht. Reden voor dit verzoek was de behoefte aan een analyse hoe een transitie van denken in modaliteiten naar denken in mobiliteits- en bereikbaarheidsopgaven kan worden gerealiseerd.

In het advies staat de volgende vraagstelling centraal:

- Hoe kan in de praktijk de transitie naar een toekomstbestendige en integrale afweging van mobiliteits- en bereikbaarheidsopgaven worden gerealiseerd?
- Welke institutionele belemmeringen zijn er binnen overheidsorganisaties en hoe kunnen deze worden weggenomen?
- Wat betekent dit voor de nationale, regionale en grensoverschrijdende mobiliteitsopgaven?
- Hoe kan een integrale afweging worden geborgd in de diverse afwegingsinstrumenten, zoals de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse (NMCA)?
- Hoe kan de Kamer hierop invloed uitoefenen?

Het advies is mede aangeboden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ondergetekenden. Omdat het onderwerp direct betrekking heeft op het brede mobiliteitsbeleid, geven wij u hierbij, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, onze reactie op het advies. Een afschrift van deze brief wordt verzonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer.

Kabinetsreactie op hoofdlijnen

We zijn blij met het advies van de Rli om meer aandacht te hebben voor integraal, meer ontkokerd werken aan bereikbaarheidsopgaven en -maatregelen. Wij zijn het met de Rli eens dat de bereikbaarheidsopgaven van deze tijd een integrale aanpak nodig hebben.

Een brede en integrale benadering houdt in dat bij nieuwe mobiliteitsopgaven het gehele mobiliteitssysteem wordt gezien in samenhang met zijn omgeving en wordt verbonden met andere urgente opgaven zoals verkeersveiligheid, verstedelijking en duurzaamheid, leefbaarheid, economische ontwikkeling en kansen om deel te nemen aan de samenleving in zowel stedelijke als landelijke gebieden.

Met de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's, de omvorming van het Infrastructuurfonds (IF) naar een Mobiliteitsfonds (MF) en de Integrale Mobiliteitsanalyse 2021 (IMA-2021, opvolger van de NMCA) hebben wij hierin al stappen gezet.

Evenals de Rli zien wij dat de praktijk complex en weerbarstig is. Het vraagt om een andere manier van denken en werken; dat is niet van de een op de andere dag gerealiseerd. Door stap voor stap te werk gaan en samen met decentrale overheden en andere partijen op te trekken hopen we iedere keer weer verder te komen. Daarbij helpt het dat de Rli hier extra aandacht voor vraagt.

De Rli gaat beperkt in op het integraal afwegen van opgaven. De ervaring leert echter dat het maken van keuzes soms onvermijdelijk is, ook bij het streven naar zo veel mogelijk integrale besluitvorming.

Hieronder schetsen wij eerst de hoofdlijnen van het Rli-advies. Vervolgens gaan wij in op de drie hoofdaanbevelingen die gericht zijn aan het kabinet.

Hoofdlijn adviezen

Het adviesrapport van Rli bevat een advies aan regering en parlement om te komen tot integraal afgewogen bereikbaarheidsbeleid. De onderzoeksvraag die daarbij centraal was gesteld door de Tweede Kamer was:

«Hoe kan in de beleidsvorming een meer integrale afweging van bereikbaarheidsopgaven en -oplossingen worden gerealiseerd? Wat zijn de belangrijkste belemmeringen die zo'n integrale afweging in de weg staan voor instituties in het algemeen en de Tweede Kamer in het bijzonder en hoe zijn die belemmeringen weg te nemen?»

Door het adviesrapport beoogt de raad handvatten aan te reiken voor het maken van integraal afgewogen keuzes in het bereikbaarheidsbeleid. De raad beschrijft dat op drie dimensies integraal wordt afgewogen op het vormgeven van beleid: effecten, oplossingsrichtingen en organisatie.

Om te komen tot een integraal afgewogen bereikbaarheidsbeleid, doet de raad vijf hoofdaanbevelingen. Drie aanbevelingen over de sturing (1–3); twee aanbevelingen gaan in op de rol van de Kamer zelf in de beleids-cyclus (4–5):

1. Stuur op brede welvaart: als ijkpunt in de gehele beleidscyclus van het bereikbaarheidsbeleid, inclusief visies en afwegingsinstrumentarium (o.a. de NMCA).
2. Stuur met brede blik: op alle beschikbare oplossingsrichtingen voor bereikbaarheidsvraagstukken. Kijk naast de klassieke verkeerskundige knelpuntanalyses ook naar andere kansrijke oplossingsrichtingen (zoals gedragsbeïnvloeding en slim ruimtelijk ontwerp). Heb oog voor digitale alternatieven voor fysieke verplaatsingen. Stuur in ruimtelijk beleid sterker op bereikbaarheidseffecten van verstedelijking.
3. Stuur samen: rijksbreed én met de regio's, op basis van een meerjarige programmatische aanpak en financiering van bereikbaarheidsbeleid. Werk toe naar een gezamenlijke visie en beleidsagenda voor IenW (mobiliteit), BZK (verstedelijking en ruimtelijk ontwerp) en EZK (digitale bereikbaarheid) waaruit verantwoordelijkheden en financiële middelen voor bereikbaarheidsbeleid worden toegewezen. Gebiedsgerichte programmasturing, gekoppeld aan gezamenlijke programmafinanciering.
4. Maak meer gebruik van de beschikbare parlementaire sturingsmogelijkheden. Zoals scherpe bevraging van het kabinet op het integrale karakter van uitgangspunten en voorstellen voor bereikbaarheidsbeleid voor politiek debat; vervullen van een initiërende rol met een initiatiefnota over de rol van bereikbaarheidsbeleid ter bevordering van de brede welvaart; erop toezien dat de inzet van afweegkaders en beslisinstrumenten voldoende is ingericht op het maken van integrale afwegingen.
5. Richt de parlementaire aandacht sterker op de samenhang tussen effecten, oplossingsrichtingen en bestuurlijke organisatie van het bereikbaarheidsbeleid. Door o.a. a) controlerende taak met minder aandacht op de resultaten van afzonderlijke projecten en meer aandacht op de effecten en doelrealisatie van het bereikbaarheidsbeleid als geheel, b) nadrukkelijker beoordelen van kabinetsbeleid op integraliteit, c) organiseren van regelmatige gezamenlijke vergaderingen van de vaste commissies voor IenW en BZK.

Reactie op afzonderlijke aanbevelingen gericht aan het kabinet

1. *Stuur op brede welvaart als ijkpunt in de gehele beleidscyclus van het bereikbaarheidsbeleid, inclusief visies en afwegingsinstrumentarium:*

- a. *Beoogt te sturen op de doelen van bereikbaarheidsbeleid volgens uit een weldoordachte visie bekrachtigd door politieke besluitvorming.*
- b. *Uitgangspunt is brede welvaartseffecten als ijkpunt in de gehele beleidscyclus. Hiervoor is aanpassing huidige instrumentarium nodig.*
- c. *Nieuwe breder kijkende NMCA (gepland zomer 2021) dient hier recht aan te doen en niet de status te krijgen als een prioriteitenlijst voor infrastructurele oplossingen.*

Wij nemen de aanbeveling van de Rli om in bereikbaarheidsbeleid meer te sturen op brede welvaart ter harte. In het algemeen geldt dat we mobiliteit en het aanleg, gebruik en onderhoud van onze netwerken steeds meer in de context van (effecten op) andere opgaven zullen moeten bezien. Dan gaat het om maatschappelijke vraagstukken, zoals de woningbouwopgave en de sociale opgave, evenals de duurzaamheidsopgaven zoals die voor klimaat en energie.

Daarnaast zijn we onder andere via het gebruik van de MaaS-apps ervaring aan het opdoen met mogelijkheden om meer inzicht te krijgen in de effecten op beleidsdoelen als veiligheid, bereikbaarheid, duurzaamheid, etc. De verwachting is dat deze kennis gaat helpen bij het leren sturen op brede welvaart.

De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is een belangrijk instrument in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Een MKBA verschaft inzicht in de effecten van een voorgenomen project of maatregel op de brede welvaart in Nederland. De Rli wijst op een aantal beperkingen van dit instrument. Deze hebben onze aandacht. De kaders voor MKBA's worden continu naar de laatste inzichten aangepast. Op deze wijze blijft het instrument actueel. Een interdepartementale werkgroep heeft bijvoorbeeld de discontovoet die wordt toegepast in MKBA's geactualiseerd. Daarnaast is naar aanleiding van de motie van het lid Sneller de algemene leidraad voor MKBA's geëvalueerd vanuit het concept brede welvaart. Beide rapporten zijn afgelopen najaar door de Minister van Financiën naar uw Kamer verzonden. Tot slot worden de kengetallen voor MKBA's actueel gehouden en worden waar nodig methodische aanvullingen gedaan.

In de Integrale Mobiliteitsanalyse 2021 (IMA-2021), de opvolger van de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse (NMCA), wordt breder naar de opgaven gekeken. Aanvullend op potentiële capaciteits- en robuustheidsopgaven op de verschillende mobiliteitsnetwerken gaat de IMA-2021 in op:

- De opgave op het gebied van bereikbaarheid van banen en voorzieningen;
- 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 verkeer en vervoer.

Met deze verbrede analyse komen verschillende soorten ontwikkelingen en opgaven naar boven en kunnen mobiliteitsopgaven in breder perspectief worden besproken, in samenhang met ruimtelijke ontwikkelingen. De IMA-2021 is een beleidsarme prognose van mobiliteitsontwik-

kelingen en het effect daarvan. Het is daarbij een startpunt voor het vaststellen van de opgaven en het gesprek over mogelijke oplossingsrichtingen.

2. *Stuur met brede blik op alle beschikbare oplossingsrichtingen voor bereikbaarheidsvraagstukken:*
 - a. *Oproep om alle beschikbare oplossingsrichtingen te betrekken in beleidsafwegingen. De veranderende maatschappelijke voorkeuren en technologische toepassingen geven hier aanleiding toe. Naast de klassieke aanpak van verkeerskundige knelpuntanalyses dienen kansrijke oplossingsrichtingen (zoals gedragsbeïnvloeding, en slim ruimtelijk ontwerp) nevens geschikt te worden meegewogen bij het maken van beleidskeuzes.*
 - b. *Snelle ontwikkeling van digitale alternatieven voor fysieke verplaatsingen vraagt om versneld beleidsaandacht in samenwerking met private partijen.*
 - c. *Het Rijk is in staat ruimtelijk beleid sterker te sturen op bereikbaarheidseffecten van verstedelijking.*

Met de Wet Mobiliteitsfonds en de IMA-2021 is de afgelopen jaren al veel werk verzet om een breder palet aan oplossingsrichtingen in te zetten.

Met het Mobiliteitsfonds maken we het mogelijk om behalve infrastructuur, ook maatregelen waarmee wordt beoogd het doelmatig gebruik van de infrastructuur te vergroten te bekostigen. Daarnaast wordt bekostiging mogelijk van onderzoek ter voorbereiding van infrastructurele maatregelen en van maatregelen die doelmatig gebruik vergroten, en proefprojecten en experimenten die gericht zijn op dergelijke maatregelen.

Met de Covid 19-crisis staan ook mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding in mobiliteit, zoals digitaal werken, weer hoger op de agenda. Waar de zeven nationale MaaS-pilots werden geïntroduceerd om te bezien in hoeverre vanuit anonieme reisdata een optimalisatie van het integrale mobiliteitssysteem op beleidsdoelen mogelijk was, heeft de Covid-19-crisis laten zien dat reisgedrag wellicht nog meer kan veranderen dan ooit gedacht. De ervaring van het afgelopen jaar in combinatie met de ervaring uit de pilots geven meer inzicht in kansrijke gedragsmaatregelen om de positieve kanten uit het veranderde reisgedrag te kunnen bestendigen. Denk hierbij aan spreiding over de dag, thuiswerken, et cetera.

Overigens zit in de door Rli genoemde oplossingsrichtingen een verschil tussen specifieke netwerkontwikkelingen, gebiedsgerichte oplossingen (infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling) en generieke beleidsoplossingen. Deze verschillen zorgen ervoor dat afweging complex wordt. Het vaststellen van de contouren van een opgave is bepalend voor de begrenzing van de oplossingsrichtingen. De vraag is wie die contouren bepaalt en op welk moment in het proces.

3. *Stuur samen, rijksbreed én met de regio's, op basis van een meerjarige programmatische aanpak en financiering van bereikbaarheidsbeleid:*
 - a. *Behoeft aan een gezamenlijke visie en beleidsagenda voor IenW (mobiliteit), BZK (verstedelijking en ruimtelijk ontwerp) en EZK (digitale bereikbaarheid) waaruit verantwoordelijkheden en financiële middelen voor bereikbaarheidsbeleid worden toegewezen.*
 - b. *Vermijd belemmeringen van sectorale of individuele belangen in de aanpak en uitvoering van bereikbaarheidsbeleid.*
 - c. *Gebiedsgerichte programmasturing, gekoppeld aan gezamenlijke programmafinanciering vormt volgens de raad de basis voor een*

betere verankering van integrale samenwerking rijksbreed en tussen Rijk en regio.

- d. *Vraag om verbreding financiële basis voor integraal bereikbaarheidsbeleid.*

We zijn het eens met de aanbeveling van de Rli om samen (als Rijk en medeoverheden) op basis van een meerjarige programmatische aanpak te sturen op bereikbaarheidsbeleid, ook in samenhang met andere opgaven, en bekostiging hiervan.

In de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's in de Metropoolregio's Amsterdam, Rotterdam-Den Haag en Utrecht zijn al goede ervaringen opgedaan in de samenwerking met de regio aan opgaven op het gebied van wonen, werken en bereikbaarheid in onderlinge samenhang. De afgelopen tijd zijn op dit gebied adaptieve ontwikkelstrategieën voor verstedelijking en mobiliteit ontwikkeld.

De verschillende betrokken partijen dragen in deze programma's financieel bij, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, om naar een gemeenschappelijke ambitie toe te werken. Verdere doorontwikkeling van de meerjarige programmatische aanpak en bijbehorende bekostigingssystematiek is aan een nieuw kabinet. De voorstellen van de Rli kunnen bruikbaar zijn bij het uitwerken hiervan.

Hoogachtend,

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer