Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Uitwerking bereikbaarheidsdoelen

Programma Mobiliteitsvisie 2050



Inhoudsopgave

Inleiding 4

1 Varianten bereikbaarheidsdoelen 5

1.1 Bereikbaarheid 6

1.2 Nationaal personenvervoer 7

1.3 Goederenvervoer 8

1.4 Internationaal personenvervoer 10

2 Stappenplan uitwerking bereikbaarheidsdoelen 12

2.1 Van reflecties naar stappenplan uitwerking 13

2.2 Stap 1: Nulmeting 14

2.3 Stap 2: Potentiële effecten beleidsinterventies 14

2.4 Stap 3: Participatieve Waarde Evaluatie 16

2.5 Stap 4: Gebiedsgerichte uitwerking doelen 16

2.6 Planning en proces stappenplan uitwerking 17

Bijlage – Reflecties bereikbaarheidsdoelen 18

Wat voorafging: de bereikbaarheidsbenadering

Met de presentatie van de Hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie 2050 van vorig jaar hebben we de bereikbaarheidsbenadering geïntroduceerd in het beleid. De redeneerlijn daarvan is als volgt. Mensen en bedrijven in Nederland hebben recht op goede bereikbaarheid. Zowel in de stad, als op het platteland, én in de grote verstedelijkte gebieden daartussen.

Een goede bereikbaarheid is van groot belang voor onze samenleving en economie. We beschikken over uitstekende infrastructurele netwerken, nationaal en internationaal. We willen die positie behouden voor volgende generaties bij een bevolkingsgroei en extra eisen aan het systeem.

Inmiddels lopen we steeds vaker aan tegen de grenzen van ons systeem zodat we niet altijd de hele mobiliteitsvraag kunnen faciliteren. De schaarste is voelbaar: de financiële ruimte is beperkt, net als de fysieke ruimte en de ruimte binnen de leefbaarheidskaders, en er is krapte aan personeel. Het is daarom noodzakelijk om prioriteiten te stellen, op basis van wat vitaal is voor economie en samenleving. Dat was de aanleiding voor een strategische reflectie op de houdbaarheid van de fundamenten van ons beleid. In de Hoofdlijnennotitie hebben we dat als volgt geformuleerd: hoe kan de bereikbaarheid van onze vitale maatschappelijk-economische functies geborgd worden?

De ruimte voor mobiliteit zullen we in de toekomst voor een belangrijk deel moeten verdienen, door slimme en efficiënte oplossingen die minder druk leggen op ruimte en leefomgeving. De benodigde omvang en kwaliteit van het mobiliteitssysteem beoordelen we op basis van de bijdrage aan de vitale maatschappelijk-economische functies. We verbreden daarmee het beleidsperspectief. Niet ieder bereikbaarheidsprobleem vraagt om een mobiliteitsoplossing, en niet ieder mobiliteitsprobleem vraagt om een infrastructurele oplossing. Zo hangt bereikbaarheid onder meer sterk samen met het beleid voor ruimtelijke ordening en voor vitale voorzieningen en met werk- en openstellingstijden. Bereikbaarheid is hiermee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de departementen, de verschillende medeoverheden en private partners.

We moeten in geval van schaarste ook scherper kunnen en durven kiezen welke mobiliteit op welke plaats en tijd wenselijk is. En bij het maken van die keuzes hebben we oog voor de effecten op bereikbaarheid van verschillende regio's, doelgroepen en bedrijvigheid.

Bijzondere aandacht hebben we voor de bereikbaarheid van vitale voorzieningen voor mensen en voor de leveringszekerheid van vitale goederen en diensten. Die bereikbaarheid wordt niet alleen bepaald door de afstand (nabijheid) en snelheid (reistijd), maar ook door de toegankelijkheid en betaalbaarheid van vervoermiddelen en het voorhanden zijn van alternatieven zoals digitale verbondenheid.

Mobiliteit wordt in samenhang bezien met andere ruimtelijke opgaven om tot een eerlijke verdeling van de schaarse ruimte en middelen te komen. De recent uitgebrachte Contourennotitie Nota Ruimte wil streven naar evenwichtige en onderscheidende sociaal-economische ontwikkeling van alle regio's in Nederland, op een klimaatbestendige wijze en met een goede balans tussen wonen, arbeidsplaatsen en voorzieningen. We zetten in op het creëren van zoveel mogelijk nabijheid tussen wonen, werken, recreatie en voorzieningen.

In de Hoofdlijnennotitie is uiteengezet dat we bij het bepalen van integrale bereikbaarheidsdoelen een brede welvaartsbenadering hanteren. Dat komt op verschillende manieren tot uitdrukking:

- bereikbaarheid staat niet op zichzelf, maar is in evenwicht met andere doelen van brede welvaart zoals klimaat, veiligheid, leefomgeving en gezondheid;
- bij bereikbaarheid denken we niet alleen aan het hier en nu, maar ook aan toekomstige generaties en gebruikers;
- we hebben oog voor de verdelingseffecten van beleid;
- mobiliteit is 'drager' van andere brede opgaven, zoals energietransitie en natuurinclusiviteit (bijvoorbeeld ecologisch bermbeheer).

Inleiding

Als vervolg op de *Hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie 2050* worden in dit document enkele varianten van bereikbaarheidsdoelen voor nationaal personenvervoer gepresenteerd. Daarnaast laten we zien hoe we werken aan de invulling van bereikbaarheidsdoelen voor goederenvervoer en internationaal vervoer.

Dit document richt zich daarmee op het onderdeel van de Mobiliteitsvisie dat betrekking heeft op de doelen. De onderdelen die betrekking hebben op de doorwerking in de deelvisies, integrale opgaven en het sturingsinstrumentarium volgen later.

Met de presentatie van de varianten van bereikbaarheidsdoelen geven we inzicht in de stand van de inhoudelijke uitwerking van de bereikbaarheidsdoelen. Daarnaast geven we hiermee expliciet de gelegenheid om het gesprek over de richting van de invulling met de Kamer te kunnen voeren. De uitkomsten van dat gesprek zullen in de komende maanden meegenomen worden bij de verdere uitwerking van de doelen.

Deze uitwerking moet een volgend kabinet in staat stellen een politieke afweging te maken van de verschillende varianten en het vervolggesprek hierover te voeren met de Kamer. Het ontwerp van de varianten – zoals die hier gepresenteerd worden – is daarbij een eerste belangrijke bouwsteen.

Bij het ontwerpen van varianten voor bereikbaarheidsdoelen hebben we ons uiteraard de vraag gesteld of er internationale voorbeelden zijn, die in de Nederlandse context bruikbaar kunnen zijn. Conclusie is dat in internationaal perspectief het hanteren van concreet uitgewerkte nationale bereikbaarheidsdoelen nog nieuw is[1]. Het ontbreken van goede voorbeelden waarvan beleidsevaluaties voorhanden zijn, noopt tot voorzichtigheid bij het invullen van bereikbaarheidsdoelen.

In het Commissiedebat van 30 maart jl. is specifiek aandacht gevraagd voor een aantal indicatoren en indexen: de Multiple Deprivation Indices uit het Verenigd Koninkrijk en de Duitse index voor Zukunftsfähigkeit. Op verzoek van IenW heeft het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) een rapportage opgesteld (zie bijlage). Volgens het KiM is de waarde van deze indexen als bereikbaarheidsdoelstellingen beperkt omdat de focus breed is, met een relatief kleine aandacht voor bereikbaarheid.

1 Goudappel en Rebel (2023). Ook bevestigd door secretariaat International Transport Forum.



1 Varianten bereikbaarheidsdoelen

1.1 Bereikbaarheid

Bereikbaarheid beschrijft de mate waarin mensen en goederen in staat zijn om voor hen belangrijke bestemmingen te bereiken binnen een bepaalde tijd en redelijke grenzen aan kosten en moeite. De bereikbaarheid van bestemmingen wordt door verschillende aspecten bepaald:

- De nabijheid en kwaliteit van bestemmingen: welke ruimtelijke activiteiten zijn er in de nabijheid van mijn locatie of digitaal bereikbaar en hoe belangrijk zijn deze?;
- De tijdsvensters waarbinnen deze voorzieningen en activiteiten beschikbaar en met vervoermiddelen toegankelijk zijn;
- De omvang en kwaliteit van het verkeer- en vervoersysteem: hoe snel, makkelijk en tegen welke kosten kan ik naar mijn bestemming reizen?;
- In het bijzonder de toegankelijkheid van het verkeer- en vervoersysteem: in hoeverre is het verkeer- en vervoersysteem voor alle typen gebruikers toegankelijk?

Daarmee is het bereikbaarheidsbeleid een gezamenlijke verantwoordelijkheid van verschillende departementen, medeoverheden, semipublieke partijen en gebruikers, waaronder vervoerders en verladers.

Figuur 1. Integrale bereikbaarheid



1.2 Nationaal personenvervoer

Met de focus op bereikbaarheid wordt niet de verplaatsing zelf, maar het doel van de verplaatsingen centraal gesteld. In het nationaal personenvervoer gaat het dan bijvoorbeeld om de bereikbaarheid van onderwijs, zorg, winkelen en werken voor burgers. Er zijn op basis van een conceptuele analyse van bereikbaarheid drie varianten onderscheiden.[2] Daarin zijn de wensen vanuit de Kamer betrokken. In figuur 2 vatten we de drie varianten samen.

Variant 1: Basisniveau van bereikbaarheid

Deze variant gaat uit van de opvatting dat er een minimaal benodigde bereikbaarheid is. De overheid moet ervoor zorgen dat bestemmingen van vitaal belang bereikbaar zijn, bijvoorbeeld binnen een bepaalde tijd of een bepaald aantal kilometers en tegen een redelijke prijs en redelijke inspanningen om hier toegang toe te krijgen. Consequentie hiervan kan zijn dat erop wordt gestuurd dat een aangegeven aantal mensen en/of bestemmingen aan een vereiste minimaal benodigde bereikbaarheid moet kunnen voldoen.

Variant 2: Maximaliseren van bereikbaarheid binnen brede welvaart

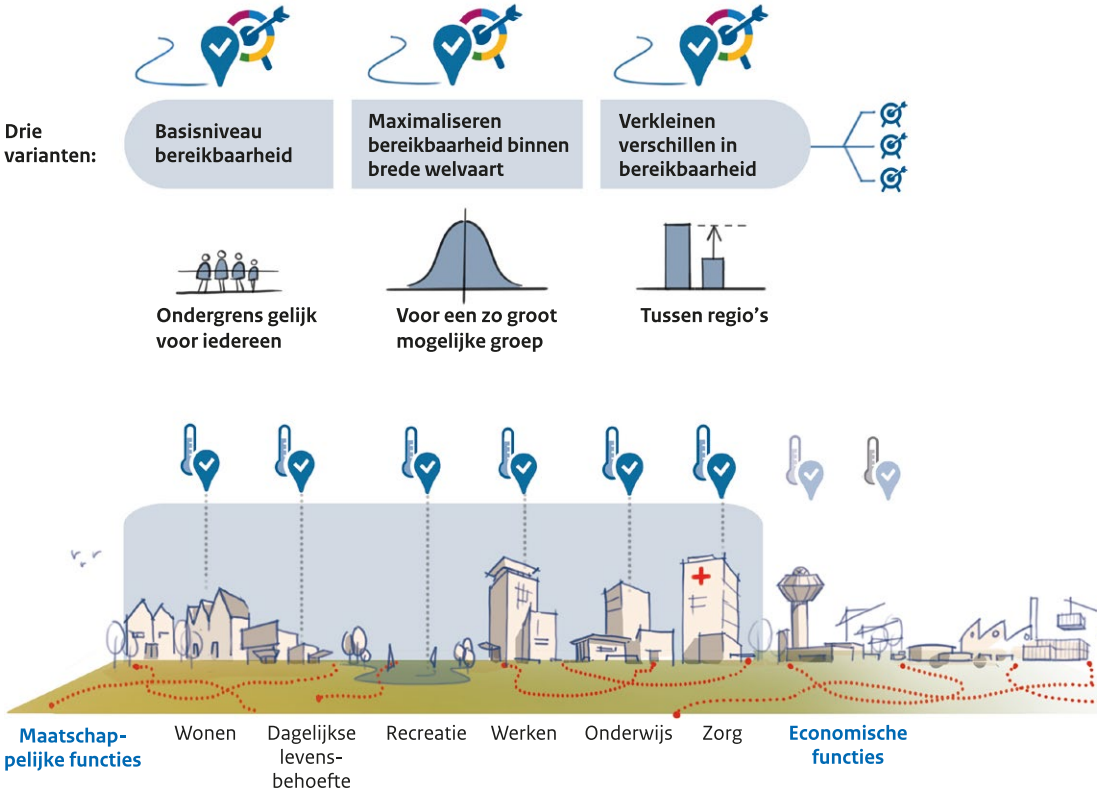
Deze variant gaat uit van de opvatting dat de bereikbaarheid van bestemmingen in zijn algemeenheid verbeterd moet worden door de grootste knelpunten in de bereikbaarheid van vitale voorzieningen zoveel als mogelijk aan te pakken. De grootste knelpunten zijn grofweg de knelpunten die de grootste aantallen mensen raken, of de knelpunten met het grootste aantal voertuigverliesuren als gevolg van files. Dit gebeurt met inachtneming van de externe effecten: veiligheid, gezondheid, klimaat en natuur moeten zoveel mogelijk verbeteren.

Variant 3: Verkleinen van verschillen in bereikbaarheid

Deze variant gaat uit van de opvatting dat er gestuurd moet worden op het verkleinen van ongewenste verschillen in bereikbaarheid tussen gebieden. Er is geen opvatting over wat er minimaal benodigd is. Consequentie hiervan is dat gestuurd wordt op versterking van de bereikbaarheid waar deze nu relatief het zwakst is. De ontwikkeling van bereikbaarheid van banen en voorzieningen neemt op zijn minst in gelijke mate toe tussen of binnen gebieden. Of de bereikbaarheid verbetert sterker in gebieden met een mindere bereikbaarheid.

Elk van de drie varianten heeft dus zijn eigen karakteristieken. Deze worden in het overzicht hierna samengevat.[3]

Figuur 2. Het verkennen van drie varianten van doelen voor bereikbaarheid



2 Deze varianten zijn uitvoerig beschreven in de rapportage van Goudappel/Rebel, zie bijlage.

3 Voor uitwerking en toelichting, zie Goudappel/Rebel.

Varianten van bereikbaarheidsdoelen			
Invalshoek	Basisniveau van bereikbaarheid	Maximaliseren bereikbaarheid	Verschillen in bereikbaarheid verminderen
	Voldoende bereikbaarheid van vitale functies voor iedereen	Verbeteren van de bereikbaarheid van vitale voorzieningen, met inachtneming van externe effecten	Verbeteren van de bereikbaarheid onder de voorwaarde dat verschillen tussen gebieden afnemen
Verdelingsprincipe	Iedereen voldoende	Maximaal voor een zo groot mogelijke groep	Verschillen verkleinen
Focus brede welvaart	Verdeling (doelgroepen)	Bereikbaarheid, veiligheid, leefomgeving en gezondheid integreren in de doelstelling	Verdeling (regio's)

Bij het nastreven van doelen, of het nu om bereikbaarheidsdoelen of om andere brede welvaartsdoelen gaat, zal altijd in meer of mindere mate sprake zijn van afruilen. Zoals beprijzing van externe effecten versus betaalbaarheidseffecten. Of het investeren van extra euro's in een project dat erop gericht is om de bereikbaarheid in verschillende gebieden op hetzelfde niveau te krijgen versus het investeren van die extra euro's in een project waarvan zoveel mogelijk mensen profiteren. Deze afruilen moeten inzichtelijk worden gemaakt en in het politieke domein tot keuzes leiden.

Mogelijke combinaties van varianten

Twee algemene toelichtende opmerkingen bij deze drie varianten zijn noodzakelijk:

a. De drie verschillende varianten zijn hier als varianten onderscheiden om scherpe keuzes en hun effecten voor beleid inzichtelijk te krijgen. Elementen uit de drie varianten zijn desgewenst te combineren. Bijvoorbeeld deze combinatie:
   - streven naar een verbeterde gemiddelde bereikbaarheid voor iedereen (variant 2);
   - toetsen of (doel)groepen niet door een 'ondergrens van bereikbaarheid zakken' (variant 1);
   - toetsen of de ongewenste verschillen in bereikbaarheid tussen regio's afnemen (variant 3).

b. Elk van de varianten respecteert (uiteraard) de publieke kaders die zijn vastgelegd vanuit een breed welvaartsperspectief, zoals de normen voor geluid en stikstof.[4] In de varianten 1 en 3 is er bovendien expliciet aandacht voor de verdelingsvraag die vanuit brede welvaart wordt gesteld. Het streven in die varianten is een betere verdeling: in variant 1 met een basiskwaliteit gericht op doelgroepen, in variant 3 gericht op een gelijkere verdeling tussen gebieden.

1.3 Goederenvervoer

Bereikbaarheidsdoelen goederenvervoer

Om de maatschappelijk-economische waarde van het goederenvervoer voor bijvoorbeeld onze voedselketen te borgen, ontwikkelen we ook voor goederenvervoer bereikbaarheidsdoelen. Juist wanneer we die voor personenvervoer opstellen, is iets vergelijkbaars ook voor het goederenvervoer van belang. Goederenvervoer en personenvervoer maken namelijk gebruik van dezelfde netwerken waarvoor voldoende capaciteit beschikbaar moet zijn. In geval van schaarste moet die capaciteit verdeeld worden na transparante en onderbouwde afwegingen in het licht van de gestelde integrale doelen.

Bij goederenvervoer gaat het om transport van goederen door bedrijven. Dit goederenvervoer staat ten dienste van maatschappelijke en economische functies. Transport is geen doel op zichzelf. Bij bereikbaarheidsdoelen in het goederenvervoer gaat het daarom in de eerste plaats om de mate waarin bepaalde bestemmingen voor bepaalde goederen bereikbaar zijn. Net als bij personenvervoer. Bij de beleidsuitwerking van die doelen komt vervolgens de vraag aan de orde met welk ruimtelijk en economisch beleid, of over welke netwerken met welke vervoersmiddelen die doelen het beste bereikt kunnen worden (de 'juiste mobiliteit op de juiste plaats en tijd', zie Hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie 2050). Hier ligt ook een sterk verband met de nieuwe Nota Ruimte.

4 Zie hoofdstuk 4 van de Hoofdlijnennotitie.

Maatschappelijke functie: leveringszekerheid

Goederenstromen hebben een belangrijke maatschappelijke functie. Ze zijn cruciaal voor de primaire levensbehoeften voor inwoners van ons land. Ze zorgen ervoor dat maatschappelijk belangrijke diensten kunnen functioneren, zoals ziekenhuizen, energievoorziening, defensie, wijkcentra en winkelcentra.

Bij een basisnorm voor goederenvervoer gaat het om betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van de levering van deze goederen en diensten. Producent en consument moeten er tot op bepaalde hoogte vanuit kunnen gaan dat goederen op de plaats van bestemming kunnen komen (leveringszekerheid). Voor goederen die van vitaal belang zijn – zoals voedselvoorziening en andere primaire levensbehoeften – zullen we een hoge mate van betrouwbaarheid en voorspelbaarheid willen.

Daarnaast is goederenvervoer een belangrijke drager van maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie of circulaire economie. De energietransitie zal stromen van fossiele brandstoffen doen afnemen en vervangen door 'bio-based' brandstoffen en waterstof. Dit vraagt om veel transport en ruimte. Duurzamer produceren zal zorgen voor andere vervoersstromen, onder meer retourstromen naar afvalverwerkingen en de afvoer van herwonnen grondstoffen naar (nieuwe) productielocaties om daar hergebruikt te worden.

Economische functie

Goederenvervoer heeft ook een economische functie. Bedrijven zijn onderdeel van – soms wereldwijde – ketens van productie tot consumptie. Zij ontvangen goederen om daarmee (eind)producten te maken of om ze te verhandelen. Dit betekent dat deze bedrijven ook goederen verzenden naar afnemers in binnen- en buitenland om zo omzet te genereren en daarmee toegevoegde waarde en werkgelegenheid te bieden. Afnemers kunnen ook winkels of webshops zijn waar consumenten de producten aanschaffen.

Omdat bedrijven in een relatief klein land als Nederland deel uitmaken van internationale ketens van productie tot consumptie, hebben goederenstromen door Nederland al gauw een internationale dimensie. Geïmporteerde goederen gaan via handelsbedrijven en distributiecentra naar winkels, en lokaal geproduceerde goederen gaan via verwerkende bedrijven naar internationale bestemmingen.

Strategische autonomie en veerkracht

De leveringszekerheid hangt samen met het reduceren van de kwetsbaarheden voor de ketens van productie tot consumptie. Deze kwetsbaarheden zijn het gevolg van ontwikkelingen op het gebied van internationale verhoudingen en klimaat. We hebben in Coronatijd ervaren hoe belangrijk het streven naar autonomie en veerkracht is.

Er zijn afhankelijkheden in de levering van grondstoffen en halffabricaten uit landen zoals China. De Europese inzet is om deze afhankelijkheden af te bouwen en meer strategische autonomie te bereiken. Nederland vervult daarin een belangrijke rol als *gateway to Europe*. Voor het vergroten van de strategische autonomie van Europa zijn daarop toegesneden transportaders nodig. Dat raakt aan het beleid voor onze internationale zeehavens en de grensoverschrijdende verbindingen en internationale (goederen)ketens, zoals het TEN-T- of HSL-netwerk.

Daarnaast zijn er kwetsbaarheden in de vervoersketen als gevolg van de ontwikkelingen in het klimaat: droogte, piekneerslag en zeespiegelstijging. Zo heeft de Rijn, als belangrijke achterlandverbinding voor het binnenvaarttransport, steeds vaker te maken met lage waterstanden in droge periodes. De storingsgevoeligheid als gevolg van grote droogte, hitte of overstromingen is van invloed op de leveringszekerheid voor producent en consument. Goederenvervoer moet hier flexibel op kunnen inspelen.

Varianten

Ook voor goederenvervoer zijn meerdere varianten van bereikbaarheidsdoelen denkbaar.

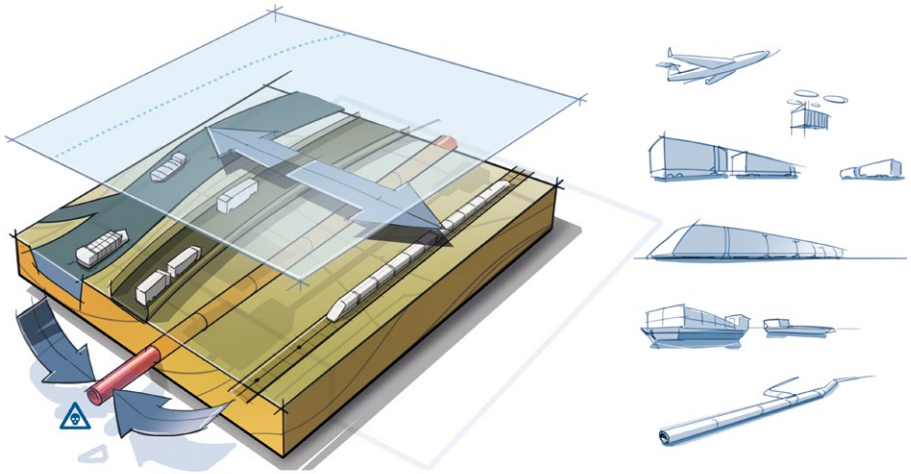
Een van de mogelijke varianten is het borgen van leveringszekerheid voor bepaalde functies of groepen van consumenten en producenten. Dat kan in de vorm van een te garanderen basiskwaliteit of aandeel van de totale capaciteit. Dit zou kunnen door per functie de inkomende en uitgaande vitale goederen te bepalen (bijvoorbeeld gezondheidszorg: medicijnen) en daarvoor in de doelstelling te borgen dat deze toegankelijk zijn (nabijheid, voorraadbeheer, verbinding). Dit zou dus ook kunnen voor de functie van goederenvervoer als 'drager' van maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie.

Een andere mogelijke variant kan zich richten op het streven naar zoveel mogelijk toegevoegde waarde voor Nederland als geheel (nutsmaximalisatie) binnen de kaders van brede welvaart. Er is dan geen aandacht voor specifieke producten of consumenten(groepen) en hun kwetsbaarheden. We faciliteren de vraag naar het vervoer van goederen zoals die zich voordoet op een zo efficiënt mogelijke manier, zowel met mobiliteitsbeleid als bijvoorbeeld met ruimtelijke inrichting, locatiebeleid en afspraken met het bedrijfsleven. En verbeteren tegelijkertijd de prestaties op bijvoorbeeld gezondheid, veiligheid en leefomgeving.

Bij de invulling van integrale bereikbaarheidsdoelen voor goederenvervoer is de geografische scope relevant. Het is denkbaar om bereikbaarheidsdoelen te variëren naar bijvoorbeeld binnenlandse distributie, internationaal vervoer met Nederland als herkomst of bestemming, en internationale doorvoer van goederen.

De varianten voor bereikbaarheidsdoelen voor goederenvervoer willen we op deze manier verder uitwerken. Daarbij formuleren we voor elk van deze varianten mogelijke concrete beleidsdoelen.

Figuur 3. Bijdrage van de mix van modaliteiten aan doelbereik goederenvervoer



1.4 Internationaal personenvervoer

De kernvraag hier is wat de focus op bereikbaarheid betekent voor de doelstellingen in het internationaal personenvervoer. Daarbij kijken we – evenals bij nationaal personenvervoer en goederenvervoer – niet primair naar de modaliteiten, maar naar de overkoepelende doelen voor internationaal vervoer. Om vervolgens te kunnen bepalen welke prioritering (qua functies, bestemmingen) daaruit voortvloeit bij de verdeling van schaarse capaciteit of investeringsmiddelen en welke modaliteiten dan het meest geschikt zijn.

Economische en maatschappelijke functies

Nederland is een klein land met een open samenleving en een internationaal georiënteerde economie, met veel internationaal actieve bedrijven en handel. Meer dan 30% van ons inkomen wordt in het buitenland verdiend. Een kwalitatief goede internationale verbondenheid is daarvoor cruciaal. De goede bereikbaarheid van ons land is voor internationaal opererende bedrijven ook één van de redenen zich hier te vestigen.

Vanwege deze bijdrage aan onze welvaart en ons welzijn zijn de kwaliteit en continuïteit van het internationale bestemmingennetwerk een publiek belang. Het begrip netwerkkwaliteit geeft binnen deze context aan in welke mate de Nederlandse economie en samenleving verbonden zijn met de rest van de wereld.

Bij het bepalen van het totaal aan ‘internationale verbondenheid’, en afwegingen die daarbij gemaakt kunnen worden, spelen de volgende vormen van bereikbaarheid een rol:

- bereikbaarheid die ten dienste staat van internationaal zakelijk personenverkeer tussen (internationale) bedrijven/instellingen in Nederland en bedrijven/instellingen in het buitenland;
- bereikbaarheid ten dienste van voor Nederland belangrijke internationale uitwisseling op het gebied van kennis, onderzoek en onderwijs;
- bereikbaarheid voor familiebezoek en sociale contacten; en
- bereikbaarheid in het kader van vakantie en ontspanning.

Voor elk van deze motieven, of voor combinaties daarvan, zouden bereikbaarheidsdoelen – in termen van gewenste netwerkkwaliteit – bepaald kunnen worden, die gerealiseerd kunnen worden door een of meerdere modaliteiten van internationaal personenvervoer. Denk aan luchtvaart en spoor.

Optimalisatie netwerkkwaliteit

Met het beleidskader netwerkkwaliteit voor de luchtvaart[5] is een belangrijke stap gezet in het bepalen van de kwaliteit van het verbindingennetwerk voor luchtvaart. Met dat beleidskader kan het belang van bestemmingen voor Nederland in kaart gebracht worden. In dat beleidskader zijn bepaalde buitenlandse steden aangemerkt als preferente bestemmingen, namelijk steden die een aanzienlijk economisch belang voor Nederland vertegenwoordigen of die een bijzondere staatkundige of historische relatie met Nederland hebben. Verder wordt rekening gehouden met de afnemende toegevoegde vervoerswaarde van meer vluchten naar dezelfde bestemming.

Varianten

Met het beleidskader netwerkkwaliteit voor de luchtvaart wordt gestreefd naar zoveel mogelijk toegevoegde waarde van het in omvang begrensde netwerk aan verbindingen. Deze benadering kan ook worden toegepast op het totale netwerk van vervoersmodaliteiten voor internationaal personenvervoer. Om zo de toegevoegde waarde van het netwerk te optimaliseren binnen de fysieke en brede welvaartgrenzen.

Bij schaarste aan capaciteit staat steeds de vraag centraal welke (combinatie van) functies en bestemmingen voorrang verdienen: economische centra (zakelijk, kennis, onderwijs), sociale bestemmingen (familiebezoek) of internationale *leisure* bestemmingen? Naast een prioritering voor de modaliteiten afzonderlijk zijn varianten van bereikbaarheidsdoelstellingen denkbaar:

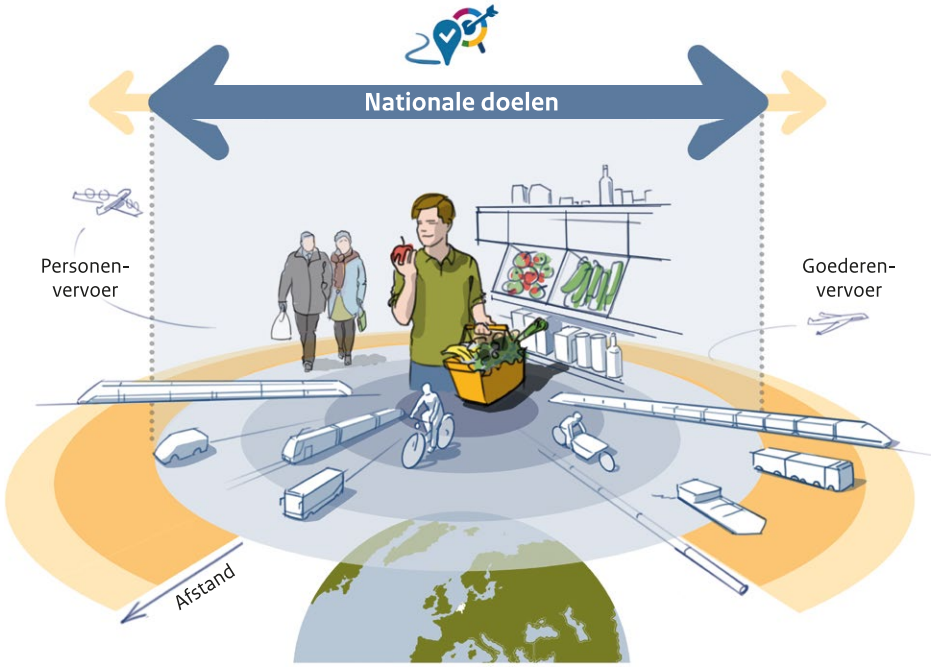
a. een evenwichtige verdeling van functies/bestemmingen over de modaliteiten;
b. vaststellen van een minimum waarin het geheel van beschikbare vervoersmodaliteiten moet voorzien voor elk van de functies van het internationale personenvervoer.

Een belangrijke drijfveer voor deze zoektocht is om te verkennen of het mogelijk is om – door doelen te stellen voor internationaal personenvervoer – het totaal groter te laten zijn dan de som van de delen. In dat geval wordt niet alleen vanuit de netwerkstrategie van luchtvaart gestreefd naar de verbinding met belangrijke buitenlandse steden, maar wordt die aangevuld en afgestemd met de netwerkstrategie van spoor.

Bij de invulling van overkoepelende bereikbaarheidsdoelen voor internationaal personenvervoer zijn ook de geografische scope (grensregio's, Europese en intercontinentale bestemmingen) en de specifieke modaliteit (luchtvaart, spoor, auto, touringcar/bus en ferry) relevant. Onderzocht wordt of het zinvol is om de nagestreefde bereikbaarheidsdoelen te laten variëren naar geografische scope.

De varianten voor bereikbaarheidsdoelen voor internationaal personenvervoer willen we op deze manier verder uitwerken. Daarbij richten we er ons op om voor elk van deze varianten mogelijke concrete beleidsdoelen te formuleren.

Figuur 4. Bijdragen modaliteiten aan doelbereik, nationaal en internationaal



5 Kamerstuk 31936-1021.



2 Stappenplan uitwerking bereikbaarheidsdoelen

2.1 Van reflecties naar stappenplan uitwerking

Op deze varianten van bereikbaarheidsdoelen zijn analyses en reflecties gevraagd van diverse partijen zodat die kunnen worden betrokken bij de verdere uitwerking en afweging. Het gaat daarbij om de volgende analyses en reflecties:

- overwegingen bij varianten (Goudappel/Rebel)
- brede welvaart-perspectief (TNO)
- mobiliteitssysteem (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid)
- besluitvormingsprocedure (PwC)
- uitvoering (Rijkswaterstaat, ProRail)
- interbestuurlijk (medeoverheden)
- maatschappelijk (via Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving)

In deze externe reflecties wordt breed steun uitgesproken voor de zoektocht die is ingezet naar invulling van bereikbaarheidsdoelen als richtingwijzers en onderbouwing van beleidskeuzen. En ook voor de redenering waarin het belang van mobiliteit ten dienste staat van maatschappelijk-economische functies.

Tegelijk wordt gevraagd om zorgvuldigheid in het zetten van stappen in de uitwerkingen. Dit vanwege het volgende:

- De beperkte internationale ervaring in integrale bereikbaarheidsdoelen in het nationale beleid;
- De wijze waarop een verdeling van bereikbaarheid over voorzieningen, doelgroepen en regio's als 'redelijk' wordt beoordeeld, is plaats- en tijdafhankelijk. De bereikbaarheidsperceptie van mensen moet worden meegenomen;
- Er dient meer inzicht te komen in de opvattingen van burgers over bereikbaarheidsdoelen en maatregelen voor het bereiken van die doelen;
- Sturen op doelen voor personenvervoer kan leiden tot verdringingseffecten bij het goederenvervoer (en vice versa) op gedeelde netwerken (weg, spoor);
- Bij het stellen van doelen is het cruciaal het realiteitsgehalte om die doelen te kunnen behalen ook in beeld te hebben;
- Het werken met bereikbaarheidsdoelen vraagt op meerdere plekken aanpassing in het proces van beleids- en besluitvorming en in het beleidsinstrumentarium. Er is geïnventariseerd wat de relatie is tussen het werken met bereikbaarheidsdoelen en de manier waarop er op dit moment afwegingen worden gemaakt in het mobiliteitsbeleid (bijvoorbeeld in het MIRT).[6]

Het werken met bereikbaarheidsdoelen zal naar verwachting een verandering teweeg brengen in het type opgaven die worden geïdentificeerd en in het verlengde daarvan het soort en diversiteit aan oplossingen dat daarbij hoort. De beleidsdomeinoverstijgende aanpak en de grotere variatie aan oplossingsrichtingen vragen om een complexere afweging. Het huidige besluitvormingsproces is daar nog niet goed op toegesneden. Het werken met bereikbaarheidsdoelen zal daarom effect hebben op de manier waarop afwegingen worden gemaakt. Dit raakt ook de zogenoemde investeringslogica waar aandacht voor is in de kabinetsreactie[7] op het Rli-rapport 'Elke regio telt'.

Tegen deze achtergrond voorzien wij voor de komende maanden de volgende vervolgstappen om beslisinformatie te verzamelen. Die informatie moet eraan bijdragen dat een volgend kabinet een weloverwogen keuze voor de invulling van bereikbaarheidsdoelen kan maken. Daarbij is de ambitie om in die vervolgstappen zoveel als mogelijk de verschillende vormen van vervoer (nationaal en internationaal personenvervoer en nationaal en internationaal goederenvervoer) een plek te geven. We hanteren hierbij het onderstaande stappenplan.

6 Zie analyse van PwC (bijlage).

7 Kamerstuk 29697-114.

2.2 Stap 1: Nulmeting

In lijn met de aanbeveling van Goudappel/Rebel starten we met een nulmeting van de bereikbaarheid van enkele vitale functies (zorg, onderwijs en werk). De PBL-analyse in het rapport 'Toegang voor iedereen?' en de bereikbaarheidsindicator van de Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA, 2021) vormen een waardevol vertrekpunt. We vullen die aan met een nulmeting voor goederenvervoer en internationaal vervoer zodra we daarvoor varianten gereed hebben voor bereikbaarheidsdoelstellingen.

De nulmeting geeft een eerste indicatie van de verschuiving per variant van de aard van de opgaven ten opzichte van de IMA. De nulmeting gebruiken we als vertrekpunt om met elkaar te kunnen duiden wanneer er sprake is van een opgave. De verwachting is dat de aard van de opgaven zal verschillen, al naar gelang welke variant van de doelstellingen wordt gehanteerd en welke ambitie daaraan wordt verbonden.

Als we in beeld brengen wat de gevolgen zijn van de verschillende varianten van doelstellingen, hebben we niet alleen aandacht voor verschillen in de omvang van de opgaven, maar ook voor de (verschillen in) geografische verdeling van opgaven over het land. Ook zal er aandacht zijn voor (de verschillen in) de mix aan modaliteiten die een effectieve bijdrage kan leveren aan het vervullen van de opgaven per variant van doelstellingen.

Hiermee leggen we een feitenbasis neer die noodzakelijk is om te komen tot een zorgvuldig onderbouwde keuze voor een set van doelstellingen.

2.3 Stap 2: Potentiële effecten beleidsinterventies

We analyseren het potentiële effect van een diverse set aan beleidsinterventies op het doelbereik bij elk van de varianten.[8] Daarmee willen we inzicht verschaffen in de mate waarin de beleidsinterventies tot de gestelde doelen kunnen leiden, en hoe dat verschilt per variant.

We besteden daarbij nadrukkelijk aandacht aan de diverse typen beleidsinstrumenten (mobiliteit, ruimtelijke ordening, voorzieningen, fiscaal) en aan het effect van beleidsinterventies vanuit verschillende beleidsdomeinen. Bijvoorbeeld: kan het bereikbaarheidsdoel effectiever en efficiënter bereikt worden met investeringen in infrastructuur of OV of met de locatiekeuze voor instellingen of bedrijven? We kijken daarbij niet alleen naar de bereikbaarheidsdoelen, maar ook naar de effecten op het realiseren van andere doelen die we vanuit brede welvaart nastreven, zoals verkeersveiligheid en CO_2-reductie.

Deze feitelijke informatie is noodzakelijk voor een zorgvuldige politieke afweging over de invulling van bereikbaarheidsdoelen en over de inzet van beleidsinstrumenten.

Bij het werken met bereikbaarheidsdoelen past een beleids- en investeringslogica voor de korte, middellange en lange termijn. Daarbij moeten op doelen gebaseerde signalerings- en afweeginstrumenten aansluiten op de tijdshorizon waarmee gewerkt wordt:

- monitoring met betrekking tot gebiedsgerichte bereikbaarheidsknelpunten in het hier en nu, waar bereikbaarheidsdoelen en daarmee de vitaliteit van een gebied acuut onder druk staan;
- vooruitkijken op basis van scenario's en modellen (bijvoorbeeld met de Integrale Mobiliteitsanalyse) of bereikbaarheidsdoelen met het huidige beleid gehaald worden op de middellange termijn, met de intentie om de brede welvaart van regio's en Nederland als geheel op de middellange termijn te versterken;
- ontwikkelen en bijdragen aan de nieuwe Nota Ruimte: de visie op de indeling van Nederland op de lange termijn (vanaf 2050) waarbij kansen in beeld komen om met ruimtelijke ordening en infrastructuur de bereikbaarheid en brede welvaart te versterken. Dit gaat ook uit van de structurerende werking van infrastructuur in Nederland.

Bij de analyse van potentiële effecten van beleidsinterventies op de verschillende varianten van doelen wordt deze indeling aangehouden.

8 Als inspiratie voor de typen beleidsinterventies kan dienen de bijlage met de beantwoording van vraag van Van Ginneken naar effecten van vraagstimulerende maatregelen.

Figuur 5. Diverse lagen en dimensies van beleidsinterventies



2.4 Stap 3: Participatieve Waarde Evaluatie

We vinden het tevens van belang dat voor de afweging van de verschillende varianten er meer zicht komt op het burgerperspectief op de invulling van nationale bereikbaarheidsdoelen. Om die input te krijgen wordt met beleidsmakers en belanghebbenden een Participatieve Waarde Evaluatie (PWE)[9] ontworpen. Die kan de belangrijke waarden, voorkeuren en zorgen van burgers rond bereikbaarheid in beeld brengen. Met een PWE kan getoetst worden of de verschillende elementen die voor burgers van belang blijken te zijn, op een adequate manier betrokken worden bij de formulering van bereikbaarheidsdoelen. De methode helpt om het burgerperspectief prominenter terug te laten komen (ten opzichte van het systeemperspectief) en om 'burgergericht' te werken.

In de komende periode zal een dergelijke PWE voor de invulling van bereikbaarheidsdoelen worden opgezet. De ontwikkelde varianten voor personen-, goederen- en internationaal vervoer en de nulmeting vormen belangrijke inhoudelijke input voor de opzet van de raadpleging.

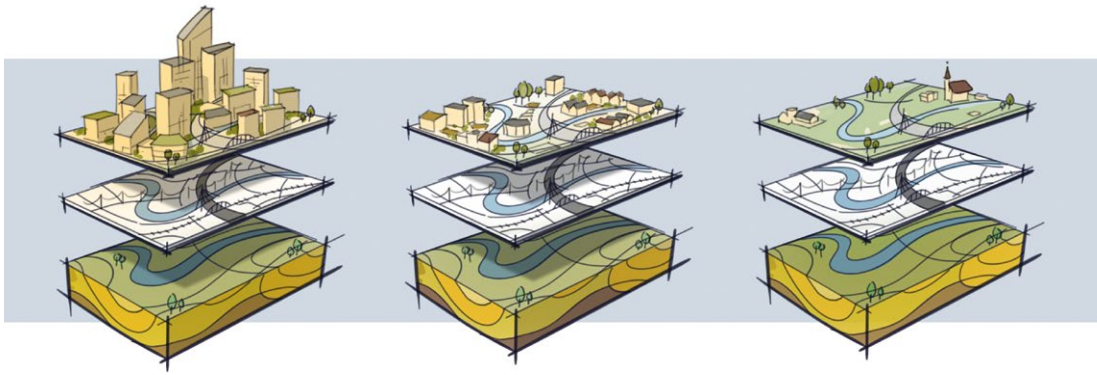
2.5 Stap 4: Gebiedsgerichte uitwerking doelen

Om de bruikbaarheid van bereikbaarheidsdoelstellingen en de hanteerbaarheid voor beleid te toetsen, werken we gebiedsgerichte casussen uit. Voor deze casussen selecteren we een stedelijk, een landelijk (ruraal) en een suburbaan gebied. Op basis van deze drie typen gebieden wordt de keuze gemaakt. Bij die keuze is ook aandacht voor ruimtelijke vraagstukken of opgaven. Denk aan opgaven uit het MIRT, 'Elke Regio Telt', de strategische heroriëntatie, de Regionale MobiliteitsProgramma's of regiodeals. Bij de selectie van casussen wordt er zoveel mogelijk rekening mee gehouden dat in de gebieden ook de doelstellingen voor goederenvervoer en internationaal vervoer toegepast kunnen worden.

In de gebiedsgerichte casussen bezien we de interactie van opgaven in mobiliteit, ruimtelijke ontwikkeling en voorzieningenbeleid. We toetsen daarbij in regionale context de uitvoerbaarheid van de gegeven varianten van bereikbaarheidsdoelen. Dat doen we samen met de medeoverheden in het gebied en met de collega-departementen met relevante opgaven in het gebied.

We verkennen daarnaast welke beleidsstrategieën en -pakketten het meest kansrijk zijn om het doelbereik zo groot mogelijk te maken. Daarbij leggen we de verbinding met het traject om te komen tot een landelijke aanpak voor de mobiliteitstransitie. In de casussen wordt bezien hoe in verschillende gebiedstypen op basis van de Hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie 2050 gekomen kan worden tot een effectieve beleids- en instrumentenmix om bereikbaarheidsdoelen te behalen in samenhang met de andere bredewelvaartsdoelen. De lessen hieruit worden meegenomen in het plan van aanpak dat uiterlijk in het bestuurlijk overleg MIRT van 2024 wordt vastgesteld.

Figuur 6. Gebiedsgerichte uitwerking doelen



9 De essentie van een PWE is dat een keuzesituatie van een overheid zo goed mogelijk wordt nagebootst waardoor burgers het dilemma kunnen doorleven. Burgers zien het vraagstuk, krijgen een overzicht van de gevolgen van de beleidsopties en de beperkingen. Vervolgens geven ze een advies inclusief een onderbouwing. Dit levert een scherp beeld op van hun voorkeuren, van gemeenschappelijke waarden, hoe waarden volgens burgers moeten worden vertaald in beleid en welke zorgen er achter weerstand zitten. Doordat burgers in de PWE als het ware in de schoenen van de bestuurder staan, krijgen zij meer begrip voor de (complexiteit van de) keuzes die een bestuurder moet maken.

Een derde element is de programmatische samenwerking over de bestuurlijke grenzen heen. We brengen de bestaande middelen bij elkaar, wegen deze als gezamenlijk verantwoordelijken met elkaar af in het licht van de beoogde doelen en verkennen op welke manier deze samenwerking het best kan worden ingericht.

In elk van de drie gebiedscasussen wordt een focusgroep georganiseerd met maatschappelijk- economische belanghebbenden, die input leveren en reflecteren op de invulling van bereikbaarheidsdoelen. Voor de drie casussen gezamenlijk wordt een klankbordgroep voorzien waarin de bestuurlijke koepels en een afvaardiging van de departementen zitting krijgen.

2.6 Planning en proces stappenplan uitwerking

Op basis van de geschetste stappen wordt de komende maanden de beleidsinformatie verzameld en vastgelegd in een beslisdocument. Hiermee stellen we een volgend kabinet in staat een inhoudelijke afweging te maken over de invulling van integrale bereikbaarheidsdoelen. Dit kan op basis van de ontwikkelde varianten, het inzicht dat is verzameld in de feitelijke realisatie op dit moment (nulmeting), de benodigde inspanningen om gewenste doelen te bereiken (potentiële effecten), inzicht in de aansluiting van varianten op het perspectief van de burger (PWE-analyse) en inzicht in de wijze waarop bereikbaarheidsdoelen in de regio concreet functioneren in het besluitvormingsproces en inhoudelijk uitpakken (gebiedscasussen). De keuzes over de bereikbaarheidsdoelen en de invulling daarvan zijn uiteindelijk politiek-bestuurlijk van aard.

Planning

We zijn gestart met het verkennen hoe de bestaande modellen en beschikbare data inzicht kunnen geven in de feitelijke situatie door ‘de brillen’ van de drie varianten. Een eerste inzicht daarin willen we in maart 2024 kunnen bieden. Direct daarop willen we inzichtelijk maken welke maatregelen effectief kunnen zijn om mogelijke doelen te bereiken.

De concept-resultaten van die doorrekeningen willen we ook op gebiedsniveau toetsen en dus betrekken in de gebiedsgerichte casussen. We voorzien die exercitie in het tweede kwartaal van 2024. Daarvoor is het noodzakelijk om in het eerste kwartaal te starten met de gebiedsgerichte casussen. Tegelijk starten we ook met de PWE voor inzicht in het burgerperspectief. De ervaring leert dat een PWE een doorlooptijd van ruim drie maanden heeft.

Bestuurlijke en maatschappelijke betrokkenheid

We betrekken bestuurlijke en maatschappelijke partners actief bij de genoemde stappen in dit stappenplan. In het bijzonder geldt dit voor het op regionaal niveau leren werken met bereikbaarheidsdoelen. We willen op basis van de leerervaringen inzichten verkrijgen in hoe we de bereikbaarheidsdoelen zo formuleren dat er uitvoerbaar beleid ontstaat.

Om dit te bereiken zullen de bestuurlijke koepels (VNG, IPO) en de Vervoerregio’s deelnemen aan een bestuurlijke klankbordgroep. Daarin delen en toetsen we de feitelijke informatie die we verzamelen in de genoemde stappen, en in het bijzonder in de gebiedsgerichte casussen. Met hen en de collega-departementen zullen we bij de start van de gebiedsgerichte casussen een kader neerleggen met de leerdoelen. Gezamenlijk zullen we de leerervaringen uit de drie verschillende casussen monitoren en beoordelen op generieke toepassing in het nationale bereikbaarheidsbeleid.

Het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) begeleidt de consultatiemomenten met maatschappelijke partijen over de Mobiliteitsvisie 2050. Ook rondom dit Programma is een consultatie gehouden. Vanuit de stakeholders zijn inhoudelijke reflecties gekomen, maar ook feedback over de participatie (zie bijlage). Op weg naar het beslismoment over de invulling van de bereikbaarheidsdoelen in de komende periode is het overleg met de stakeholders essentieel om tot gedragen doelstellingen te komen. Via het OFL zullen we de maatschappelijke actoren bij de uitwerking in de komende tijd periodiek informeren en laten reflecteren op de bevindingen.

Bijlage – Reflecties bereikbaarheidsdoelen

Hieronder worden de hoofdpunten samengevat uit de reflecties op de varianten van bereikbaarheidsdoelen.

1. Algemeen (Goudappel/Rebel)

Er worden twee aandachtspunten meegegeven bij alle doelstellingen. Ten eerste geven zij aan dat het interessant is om naar een mengvorm van de invalshoeken te kijken. Daarnaast geven ze mee dat er balans nodig is tussen nationale relatief eenvoudige doelen die de juiste opgave kunnen signaleren en regionale en lokale uitwerking.

Verder signaleren zij de volgende risico's bij de varianten 1 en 3:

- Het concept is eenvoudig. In de praktijk pakt het ingewikkeld uit. De varianten vragen ten minste om verschillende invulling van een norm of streefwaarde voor voorzieningen en modaliteiten (maar mogelijk ook voor doelgroepen en regio's).
- Vereenvoudigingen (gemiddelden) of het gebruiken van streefwaarden kunnen het recht op bereikbaarheid als uitgangspunt uithollen. Er kan een onbedoelde hiërarchie ontstaan als het gaat om het belang van bepaalde voorzieningen en doelgroepen.
- Normen kunnen leiden tot enorme opgaven (met financiële consequenties). Anderzijds kan het signaleren van dat risico weer leiden tot de mogelijkheid dat de normen worden vastgesteld op een niveau waar nu al voor het overgrote deel aan wordt voldaan.

Voor variant 2 signaleren zij eveneens risico's:

- Is meer altijd beter? Is er nog ruimte voor meer bereikbaarheid binnen brede welvaart?
- Is brede welvaart te operationaliseren? Verdelingseffecten zijn onderdeel van brede welvaart. Hoe komen die terug in deze variant?
- Het leidt tot een complex systeem, met het risico dat je focust op wat je kunt monetariseren.

Vervolgens geeft het consortium Goudappel/Rebel deze algemene overwegingen mee:

- Je kunt niet eenduidig invulling geven aan het recht op bereikbaarheid met bereikbaarheidsdoelen. De behoefte aan bereikbaarheid en de beste manier om bereikbaarheid te verbeteren verschillen mogelijk per doelgroep of per gebied. Dit maakt de ruimte om het per situatie anders te doen belangrijk.
- Bereikbaarheidsdoelstellingen voor vitale functies zijn idealiter een aanvulling op andere doelstellingen, zoals de kwaliteit van hoofdnetwerken.
- Reistijd, kosten, moeite en individuele aspecten hebben allemaal invloed op bereikbaarheid. Dit is relevant bij het identificeren van opgaven en oplossingen, omdat het per situatie kan verschillen welke aspecten ervoor zorgen dat mensen drempels ervaren in hun bereikbaarheid.
- Door bereikbaarheid uit te splitsen naar een aantal doelgroepen, is het mogelijk om individuele aspecten van bereikbaarheid en de impact daarvan op de ervaren reistijd, kosten en moeite mee te nemen.
- Zorg en onderwijs lenen zich het beste voor het ontwikkelen van een minimumdoel, omdat deze voorzieningen relatief vergelijkbaar zijn over de instellingen. Werkgelegenheid en voorzieningen zoals sport en recreatie zijn meer divers in behoefte en aanbod, waarbij relatieve verschillen of de ontwikkeling in de tijd passender zijn.
- Bereikbaarheid hangt af van de ruimtelijke context en het verkeer- en vervoersysteem. Dit betekent dat het bij het vergelijken van gebieden meer voor de hand ligt om soortgelijke gebieden met elkaar te vergelijken (zoals steden met steden en landelijke gebieden met landelijke gebieden).

Het consortium Goudappel/Rebel geeft bij zijn analyse een aantal aanbevelingen:

- Definieer de gebiedsgerichte opgave op basis van een set van bereikbaarheidseisen.
- Bekijk beleid voor mobiliteit, nabijheid, connectiviteit en doelgroepen in samenhang.
- De omvang van de groep die een probleem ervaart, bepaalt ook de aard en kosteneffectiviteit van de oplossing.
- Visie op verschillen tussen groepen met of zonder toegang tot een auto is een belangrijke beleidsvraag.
- Nadruk in beleid komt meer te liggen op de lokale en regionale schaal en minder op de hoofdnetwerken.
- Aanpak van structurele bereikbaarheidsproblemen vraagt om beleid van de lange adem.

2. Brede welvaart (TNO)

TNO heeft de afgelopen jaren in opdracht van IenW veel werk verricht aan de operationalisering van brede welvaartsindicatoren voor het beleid. Deze kennis en inzichten zijn benut om overwegingen mee te geven bij de ontwikkeling van integrale bereikbaarheidsdoelen vanuit het uitgangspunt van brede welvaart. Daarover heeft TNO een rapportage opgesteld (zie bijlage). De hoofdconclusie is dat qua brede welvaartsimplicaties alle drie de varianten mogelijk zijn, maar verschillende aandachtspunten hebben:

- Variant 1: vanuit de gedachte dat niemand onder een bepaalde grens mag uitkomen, is het van belang deze grens te bepalen. De variant leidt tot een toename van mobiliteit en daarmee tot mogelijk negatieve gevolgen voor verkeersveiligheid en leefomgeving. De transitie naar schone of actieve mobiliteit heeft een positieve invloed.
- Variant 2: is een klassieke benadering vanuit een groeiparadigma, gericht op meer mobiliteit binnen randvoorwaarden. Hierbij wordt geen rekening gehouden met verdelingseffecten tussen groepen en regio's. Om binnen de planetaire grenzen te blijven zullen aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn.
- Variant 3: de verschillen kunnen kleiner worden door de bereikbaarheid te verbeteren van gebieden met de slechtste bereikbaarheid. Deze variant lijkt daarmee qua brede welvaartseffecten op de eerste variant. Er is hierbij echter geen ondergrens gedefinieerd.

3. Mobiliteitssysteem (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid)

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) geeft vanuit zijn expertise op het gebied van het mobiliteitssysteem enkele overwegingen mee bij de ontwikkelde varianten. Zie de bijlage voor de gehele reflectie van het KiM, inclusief een eerste uitwerking voor onderwijsbereikbaarheid.

Het KiM geeft aan dat de uitwerking recht doet aan de focus op bereikbaarheid als een van de doelstellingen van brede welvaart. Mobiliteit is in de meeste gevallen immers geen doel op zich, maar slechts een vehikel als we bereikbaarheidsdoelen nastreven (zie de KiM-publicatie *'Mobiliteit is een vehikel'*). Het ontwikkelen van bereikbaarheidsdoelen maakt het mogelijk concreet aan te geven naar welke invulling en niveau van bereikbaarheid overheden streven. En in het verlengde daarvan kunnen overheden in hun beleidsvoorbereiding afwegingen maken tussen bereikbaarheid en andere doelstellingen op het gebied van brede welvaart. Bereikbaarheidsindicatoren zijn een belangrijk hulpmiddel om het doelbereik te toetsen. Dergelijke indicatoren maken het ook mogelijk om de ontwikkeling van de bereikbaarheid te monitoren.

Daarbij formuleert het KiM de volgende aandachtspunten:

- Omdat er internationaal weinig voorbeelden zijn van de uitwerking en toepassing van concrete bereikbaarheidsdoelen en dus ook weinig leerervaringen bestaan, is het goed doordenken van de opzet en uitwerking van dergelijke doelstellingen van extra groot belang.
- De uitwerking laat ook zien dat het ontwikkelen van bereikbaarheidsdoelen niet eenvoudig is. Dit heeft met verschillende factoren te maken zoals het KiM die eerder in beeld bracht (zie KiM-publicatie *'Op weg naar bereikbaarheidsdoelen in mobiliteitsbeleid'*).
- Het ontwikkelen van indicatoren om geformuleerde doelen te toetsen, is geen sinecure.
- In lijn met de conclusie van Goudappel/Rebel: "Het lijkt bijna onmogelijk om op korte termijn tot (een stelsel van) concrete bereikbaarheidsdoelen te komen die inhoudelijk consistent en onderbouwd, maatschappelijk en politiek gedragen, en te monitoren, evalueren, realiseren en te handhaven zijn."
- Niettemin is het uitwerken van de drie varianten van bereikbaarheidsdoelen zinvol:
  - Ze kunnen dienen als startpunt voor overleg tussen departementen en tussen overheden over hun bijdragen aan de bereikbaarheid van voorzieningen en de daarbij passende investeringen en andersoortige overheidsmaatregelen; en/of
  - Ze kunnen behulpzaam zijn bij het in de komende periode experimenteren met (potentiële) doelen voor bepaalde typen voorzieningen, doelgroepen en regio's, met gebruikmaking van het analysekader van het KiM; en/of
  - Ze kunnen helpen bij het volgen van de ontwikkelingen in bereikbaarheid via nader te bepalen indicatoren, zonder absolute doelstellingen te definiëren ('vinger aan de pols').
- Goudappel/Rebel laat duidelijk zien hoe verschillende rechtvaardigheidsprincipes tot verschillende soorten bereikbaarheidsdoelen kunnen leiden. Dit verheldert de beleidsmatige, maatschappelijke en politieke discussie over het komen tot bereikbaarheidsdoelen.
- Het experimenteren met doelen is van belang om de mogelijkheden en consequenties van het ontwikkelen van bereikbaarheidsdoelen verder te verkennen qua inhoud, vorm en governance.
- Benut ervaringen in de regionale bereikbaarheidsprogramma's bij het verder uitwerken van bereikbaarheidsdoelen.
- Voor effectief beleid is het niet alleen relevant om doelen vast te stellen, maar ook om maatregelpakketten te ontwikkelen om die doelen dichterbij te brengen. Daarbij is het noodzakelijk om een afweegkader te doordenken dat in staat is om andersoortige maatregelen tegen elkaar af te wegen, zoals investeringen in voorzieningen tegen investeringen in mobiliteitsoplossingen.

4. Besluitvormingsprocedure (PwC)

PwC is gevraagd in beeld te brengen waar het hanteren van bereikbaarheidsdoelen ingrijpt in de besluitvormingsprocedures bij te maken afwegingen in beleid en projecten.

De analyse van PwC wijst erop dat het sturen op bereikbaarheidsdoelstellingen verschilt van de huidige sturing die gericht is op het oplossen van mobiliteitsknelpunten.
Enkele verschillen:

- Er worden andere typen opgaven gesignaleerd en geïdentificeerd. Naast mobiliteitsopgaven betreft het ook een voorzieningen- en connectiviteitsopgave. Gegeven deze diversiteit is het 'een must' om andere bevoegde partijen nadrukkelijker te betrekken.
- Door het brede palet in ogenschouw te nemen ontstaat, anders dan in de engere benadering van mobiliteit, (nog) meer een ruimtelijke ordeningsvraagstuk.
- Er wordt een veelvoud aan oplossingsrichtingen geïdentificeerd, waar het momenteel enkel mobiliteitsoplossingen betreft.
- De wijze van analyseren zal veranderen naar een meer regionale focus, in plaats van voornamelijk het nationale niveau.
- Gegeven de diversiteit zullen de oplossingsrichtingen niet meer afgewogen kunnen worden op basis van gelijksoortige effecten.
- Met deze benadering komt de vraag op tafel te liggen hoe het doelbereik van een oplossingsrichting (bijvoorbeeld in 15 minuten naar een voorziening) zich verhoudt tot de effecten op kosten en baten.

5. Uitvoering (RWS, ProRail)

De uitvoerbaarheid van beleid is vanaf de ontwerpfase een belangrijk aandachtspunt. Daarom zijn de uitvoeringsorganisaties (RWS, ProRail) gevraagd om vanuit hun expertise van de uitvoeringspraktijk hun overwegingen te geven bij de varianten.

- De verantwoordelijkheid voor bereikbaarheid overstijgt het eigen werkterrein van IenW. Als het gaat om het garanderen van een basisniveau van bereikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen, liggen de aanknopingspunten vooral op het lokale/regionale niveau. De samenwerking met andere overheden voor het totale netwerk is cruciaal. Wat dit betekent voor de opdrachtverlening aan de uitvoeringsorganisaties vraagt verdere doordenking.
- Keuzes in ruimtelijke ordening en de kwaliteit en toegankelijkheid van het verkeer- en vervoersysteem staan niet los van elkaar. Maatregelen die worden getroffen in de ruimtelijke inrichting kunnen bijvoorbeeld zorgen voor andere eisen aan het verkeer- en vervoersysteem.
- De bereikbaarheidsbehoefte beperkt zich niet tot één schaalniveau en verschilt per doelgroep, regio en voorziening. De kwaliteit van bereikbaarheid (en het netwerk) die je wilt bieden vanuit brede welvaart kan daarom verschillen. Een nadere analyse van de bijdrage van de vitale functies aan welzijn van mensen en het economisch functioneren van de maatschappij en hoe deze verschilt op lokaal, regionaal en bovenregionaal niveau en per doelgroep, kan helpen in de verdere uitwerking van de bereikbaarheidsdoelen.
- Kijk niet alleen naar bereikbaarheid op lokale schaal maar kijk ook naar hoe de netwerken deze lokale bereikbaarheid verbinden op nationale schaal. Werk verder uit hoe de bereikbaarheidsdoelen te koppelen zijn aan doelen voor de hoofdnetwerken en de kwaliteitseisen aan het systeem.
- Concretiseer in de verdere uitwerking van bereikbaarheidsdoelen de definities en breng in beeld welke keuzes er nog moeten worden gemaakt om naar doelen toe te werken. Maak daarna pas een afweging.
- Enkelvoudige normen (variant 1) hebben in het verleden vaak gezorgd voor lokale ingrepen en nog niet voor een brede afweging. De uitvoeringsorganisaties verwachten dat er mogelijkheden zijn om deze beleidskeuzes integraler te maken met doelstellingen voor mobiliteit die meer integraal, inhoudelijk en welvaartsgedreven zijn.

6. Bestuurlijk (koepels medeoverheden)

De bestuurlijke koepels hebben het aanbod gedaan om actief mee te denken in de ontwikkeling van integrale bereikbaarheidsdoelen. Dit aanbod is benut door hen in de gelegenheid te stellen te reflecteren op varianten. Daarbij zijn de varianten van bereikbaarheidsdoelen ter ambtelijke consultatie voorgelegd. Het belang van zorgvuldigheid in de uitwerking is daarbij onderstreept.

7. Maatschappelijk (OFL)

Maatschappelijke organisaties zijn bij het proces van de mobiliteitsvisie betrokken via het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL). Daarvoor heeft het OFL een werksessie belegd in de zomer van 2023. Vervolgens is een concept van dit document ter consultatie voorgelegd. De brief met resultaten van deze consultatie wordt als bijlage meegezonden.

Dit is een uitgave van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Rijnstraat 8 | 2515 XP Den Haag
Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
T (070) 456 00 00

www.rijksoverheid.nl

© Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat | December 2023