Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag

Postbus 20906
2500 EX Den Haag

info@rli.nl
www.rli.nl

t. (+31)6 2180 0302

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Mevrouw drs. K. Arib
Binnenhof 4
2513 AA Den Haag

Datum:	10 februari 2021	**Contact:**	Drs. L. Boot
Kenmerk:	RLI-2021/241	**Telefoon:**	06 10577495
		E-mail:	luc.boot@rli.nl

Betreft: Rli-advies 'Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid'

EMBARGO tot 10 februari 2021 10:00 uur

Geachte mevrouw Arib,

Op 13 oktober 2020 heeft uw Kamer de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) verzocht advies te geven over het voeren van integraal bereikbaarheidsbeleid. Met genoegen biedt de Rli u hierbij zijn advies 'Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid' aan. Het advies wordt ook aangeboden aan de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de voorzitter van de Eerste Kamer.

De raad doet in dit advies een aantal aanbevelingen aan regering en parlement om te komen tot een integraal afgewogen bereikbaarheidsbeleid. De drie hoofdaanbevelingen zijn:

- **Stuur op brede welvaart: als ijkpunt in de *gehele* beleidscyclus van het bereikbaarheidsbeleid, inclusief visies en afwegingsinstrumentarium.** De raad adviseert om het faciliteren van mobiliteit niet langer het dominante uitgangspunt van het bereikbaarheidsbeleid te laten zijn. Er is een weldoordachte visie nodig, bekrachtigd door politieke besluitvorming, op de doelen van het bereikbaarheidsbeleid en hoe die het beste kunnen worden gerealiseerd. De effecten op brede welvaart zouden wat de raad betreft daarbij het ijkpunt moeten vormen in de gehele beleidscyclus, van visievorming tot implementatie. Dit vergt aanpassing van het afwegingsinstrumentarium en het gebruik ervan. Het denkkader en de systematiek van maatschappelijke kosten-batenanalyses zouden eerder en consistenter in besluitvormingsprocessen moeten worden ingezet. De nieuwe nationale markt- en capaciteitsanalyse, die in de zomer van 2021 verschijnt, dient recht te doet aan alle aspecten die uit het oogpunt van brede welvaart relevant zijn. Voorkomen moet worden dat deze analyse de status krijgt van een prioriteitenlijst voor infrastructurele oplossingen, zoals voorheen het geval is geweest.
- **Stuur met een brede blik: op alle beschikbare oplossingsrichtingen voor bereikbaarheidsvraagstukken.** De raad roept regering en parlement op om álle beschikbare oplossingsrichtingen voor het verbeteren van bereikbaarheid te betrekken in de beleidsafwegingen. Veranderende maatschappelijke voorkeuren en technologische ontwikkelingen geven hier aanleiding toe. Naast 'klassieke' infrastructurele maatregelen gericht op de aanpak van verkeerskundige capaciteitsknelpunten dienen ook andere kansrijke oplossingsrichtingen, zoals gedragsbeïnvloeding, spreiding van mobiliteit in de tijd, digitale bereikbaarheidsalternatieven en slim ruimtelijk ontwerp, *nevengeschikt* te worden

meegewogen bij het maken van beleidskeuzes. De snelle ontwikkeling van digitale alternatieven voor fysieke verplaatsingen, zoals online thuiswerken of onderwijs volgen, vraagt versneld om beleidsaandacht, in samenwerking met private partijen. Daarnaast kan het Rijk met ruimtelijk beleid sterker sturen op de bereikbaarheidseffecten van verstedelijking.

- **Stuur samen: rijksbreed én met de regio's, op basis van een meerjarige programmatische aanpak en financiering van bereikbaarheidsbeleid.** Om te komen tot integraal afgewogen keuzes zullen op rijksniveau de drie betrokken departementen het bereikbaarheidsbeleid moeten beschouwen als een gezamenlijke, samenhangende opgave: IenW (voor het thema mobiliteit) en BZK (voor het thema verstedelijking en ruimtelijk ontwerp) en Economische Zaken en Klimaat (EZK) (voor het thema digitale bereikbaarheid). Er is een gezamenlijke visie en beleidsagenda nodig, op basis waarvan verantwoordelijkheden en financiële middelen voor het bereikbaarheidsbeleid worden toegewezen. De uitvoering van zorgvuldig op elkaar afgestemde verstedelijkings- en bereikbaarheidsstrategieën mag vervolgens in de uitvoeringsfase niet worden belemmerd door een sectorale projectenaanpak of door belangen van individuele organisaties. Gebiedsgerichte programmasturing, gekoppeld aan gezamenlijke programmafinanciering, vormt volgens de raad de basis voor een betere verankering van integraal werken in de samenwerking, rijksbreed en tussen het Rijk en de regio's. Dat vraagt voor de komende periode ook om verbreding van de financiële basis voor integraal bereikbaarheidsbeleid.

De Tweede Kamer vervult in de hele beleidscyclus een belangrijke rol bij het realiseren van een integraal bereikbaarheidsbeleid. De raad heeft daarbij twee specifieke aanbevelingen:

- **Maak meer gebruik van de beschikbare parlementaire sturingsmogelijkheden.** De Tweede Kamer kan haar sturingsmogelijkheden beter benutten door het kabinet scherp te bevragen op het integrale karakter van uitgangspunten en voorstellen voor bereikbaarheidsbeleid en daarover het politieke debat te voeren. Ook kan de Kamer desgewenst, bijvoorbeeld met een initiatiefnota, een initiërende rol vervullen. Het effectief gebruiken van deze sturingsmogelijkheden vraagt van de Kamer dat zij zich een mening vormt over de rol die bereikbaarheidsbeleid kan spelen bij het bevorderen van brede welvaart. Het vereist ook dat de Kamer erop toeziet dat gebruikte afwegingskaders en beslisinstrumenten voldoende zijn ingericht op het maken van integrale afwegingen.
- **Richt de parlementaire aandacht sterker op de samenhang tussen effecten, oplossingsrichtingen en bestuurlijke organisatie van het bereikbaarheidsbeleid.** De Tweede Kamer zou bij de invulling van haar controlerende taak de aandacht minder moeten richten op de resultaten van afzonderlijke projecten en maatregelen en zich meer moeten concentreren op de effecten en doelrealisatie van het bereikbaarheidsbeleid als geheel. Dat betekent ook: het kabinetsbeleid nadrukkelijker beoordelen op gemaakte verbindingen met andere relevante inhoudelijke beleidsdomeinen zoals ruimtelijk beleid, verstedelijking en digitalisering en op samenwerking tussen departementen en bestuurslagen. Een meer integraal bereikbaarheidsbeleid zou volgens de raad ook gebaat zijn bij het regelmatig organiseren van gezamenlijke vergaderingen van de vaste commissies voor IenW en BZK.

De raad hoopt met dit advies handvatten te hebben aangereikt voor het maken van integraal afgewogen keuzes in het bereikbaarheidsbeleid en wenst de leden van de Tweede Kamer veel wijsheid toe bij het invullen van de cruciale rol die zij in dat proces vervullen.

Hoogachtend,
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur,

ir. J.J. de Graeff
voorzitter

dr. R. Hillebrand
algemeen secretaris

EMBARGO tot 10 februari 2021 10 uur

Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid

1. Inleiding

Er is een toenemend besef dat in het bereikbaarheidsbeleid een 'integrale' benadering gewenst is. Een integrale benadering gaat verder dan het mogelijk maken van een efficiënte verplaatsing per auto, fiets of openbaar vervoer. Zo'n benadering doet recht aan nieuwe mogelijkheden en innovaties op het gebied van mobiliteit. Ruimtelijke oplossingen en spreiding van mobiliteit over de dag worden in de afwegingen betrokken. Het beleid houdt een open oog voor digitale alternatieven voor fysieke verplaatsingen. Een integrale benadering houdt bovendien rekening met andere opgaven in de leefomgeving, zoals verstedelijking, veiligheid en klimaat.

De Tweede Kamer heeft de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli, hierna: de raad) gevraagd om advies te geven over hoe een meer integrale benadering van het bereikbaarheidsvraagstuk in de praktijk kan worden gerealiseerd. De vragen die de Kamer heeft gesteld aan de raad luiden[1]: Welke institutionele belemmeringen zijn er binnen overheidsorganisaties en hoe kunnen deze worden weggenomen? Verschillen deze belemmeringen tussen nationale, regionale en grensoverschrijdende mobiliteitsopgaven? Hoe kan een integrale afweging worden geborgd in de diverse afwegingsinstrumenten? Hoe kan de Tweede Kamer hierop invloed uitoefenen?

De raad heeft deze vragen samengevat in de volgende adviesvraag:

> *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?*

De vragen van de Tweede Kamer komen volgens de raad op een goed moment. In onze leefomgeving vragen tal van opgaven om een oplossing. Het gaat om opgaven die elkaar sterk beïnvloeden en die stuk voor stuk een plek opeisen in de schaarse ruimte. Dat vraagt om zorgvuldig afgewogen keuzes, waarin verschillende perspectieven worden meegewogen. De raad voorziet de Kamer daarom graag van advies. Daarmee beoogt de raad handvatten aan te reiken voor het maken van integraal afgewogen keuzes in het bereikbaarheidsbeleid en de leden van de Tweede Kamer te helpen bij het invullen van de cruciale rol die zij in dat proces hebben.

Over bereikbaarheid en mobiliteit
Bereikbaarheid en mobiliteit worden vaak in één adem genoemd. Toch zijn het verschillende begrippen. Bereikbaarheid gaat over de mogelijkheden die mensen hebben om elkaar te ontmoeten, activiteiten te ontplooien en de daarbij behorende bestemmingen goed te bereiken. Mobiliteit is daarvoor één van de manieren: een verplaatsing van A naar B. Bij het nadenken over een integrale benadering in het bereikbaarheidsbeleid is het van belang om het onderscheid tussen beide begrippen helder voor ogen te houden. In het vervolg van dit advies komt de raad hier uitgebreider op terug.

Inhoudelijke afbakening
De raad presenteert in dit advies een denklijn hoe een meer integraal bereikbaarheidsbeleid kan worden gerealiseerd. De raad heeft zich bij de uitwerking van deze denklijn vooral gericht op bereikbaarheidsvraagstukken vanuit het perspectief van *personen*. Natuurlijk is bereikbaarheid ook als het gaat om *goederen* een cruciaal thema. De raad is van mening dat veel elementen uit de gepresenteerde denklijn, inclusief de bijbehorende aanbevelingen in algemene zin ook bruikbaar

[1] Tweede Kamer (2020). *Mobiliteitsbeleid. Brief van het presidium met adviesvraag aan de Rli in het kader van haar kennisagenda 2020 ten aanzien van mobiliteits- en bereikbaarheidsvraagstukken van 8 oktober 2020*. Vergaderjaar 2020-2021, 31 305, nr. 317.

EMBARGO tot 10 februari 2021 10:15 uur

zijn voor een integrale benadering van het goederentransport. Dat vraagt op onderdelen wel om een 'vertaling' van de denklijn naar de specifieke kenmerken en opgaven die de wereld van het goederentransport en logistiek kent. Die vertaling heeft de raad in het kader van dit advies niet gemaakt.

In dit advies gaat de raad primair in op regionale en nationale bereikbaarheidsvragen en de relatie daartussen. Voor de specifieke afwegingen die spelen bij grensoverschrijdende bereikbaarheid verwijst de raad de Kamer naar het recente Rli-advies over internationaal reizigersvervoer per trein.[2] De principes van een integrale aanpak zoals die in voorliggend advies worden aangereikt, verschillen overigens niet fundamenteel van elkaar als het gaat om regionale, nationale dan wel grensoverschrijdende bereikbaarheid. Ze kunnen op alle drie de schaalniveaus worden toegepast.

Opbouw van het advies
De raad introduceert in de nu volgende paragraaf drie dimensies die aan de orde zijn bij het maken van integrale afwegingen binnen het bereikbaarheidsbeleid. Ook plaatst de raad enkele kanttekeningen bij het integraal benaderen van beleidsopgaven. Vervolgens analyseert de raad in afzonderlijke paragrafen de drie zojuist genoemde dimensies. De raad bespreekt per dimensie de belemmeringen die het maken van integrale afwegingen in het bereikbaarheidsbeleid in de weg staan. Elke paragraaf sluit af met enkele aanbevelingen. In de laatste paragraaf van dit advies richt de raad zich met enkele adviezen rechtstreeks tot de Tweede Kamer.

EMBARGO tot 10 februari 2021 10:15 uur

2. Drie dimensies van integraal afwegen: effecten, oplossingsrichtingen en organisatie

Het maken van integrale afwegingen bij bereikbaarheidsvraagstukken kent verscheidene aspecten. De raad onderscheidt in deze paragraaf drie dimensies van het integraal afwegen van beleid, waarin verschillende relevante aspecten een logische plaats hebben:
- integraal afwegen van effecten;
- integraal afwegen van oplossingsrichtingen;
- integraal besturen en organiseren.

We lichten deze drie dimensies hieronder kort toe, toegespitst op beleid op het gebied van bereikbaarheid.

Integraal afwegen van effecten
Een integrale benadering van bereikbaarheidsvraagstukken vereist om te beginnen dat de vraag wordt gesteld wat de gewenste beleidseffecten zijn (passend bij de doelen van het beleid), hoe die effecten met elkaar samenhangen en of ze met elkaar verenigbaar zijn.
Bij gewenste effecten van bereikbaarheidsbeleid wordt al snel gedacht aan verbetering van reistijd en van de betrouwbaarheid van verbindingen. Maar beleidskeuzes op het gebied van bereikbaarheid raken ook direct aan ándere aspecten, die samenhangen met de *leefomgeving*: klimaat en milieu, ruimtelijke kwaliteit, verstedelijking, leefbaarheid en veiligheid. Beleidskeuzes op het gebied van bereikbaarheid kunnen tegelijkertijd *sociale* gevolgen hebben. Veranderingen in bereikbaarheid kunnen bijvoorbeeld de ontplooiingsmogelijkheden van mensen en hun kansen om in de samenleving te participeren vergroten of juist verkleinen.[3] De uiteenlopende maatschappelijke opgaven en de effecten van het overheidsbeleid op al die terreinen beïnvloeden elkaar en zijn niet zonder meer met elkaar te verenigen. Dat vraagt om een zorgvuldige – integrale – afweging bij het ontwikkelen van beleid.
In paragraaf 3 van dit advies werkt de raad deze dimensie van integraal afwegen in het bereikbaarheidsbeleid nader uit, mede aan de hand van de vragen van de Tweede Kamer over het gebruik van verschillende afwegingsinstrumenten.

[2] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2020). *Verzet de wissel: naar beter internationaal reizigersvervoer per trein.* Den Haag.
[3] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2020). *Toegang tot de stad: hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen.* Den Haag.

Integraal afwegen van oplossingsrichtingen
Een integrale benadering van bereikbaarheidsbeleid vereist in de tweede plaats dat álle oplossingsrichtingen voor het verbeteren van de bereikbaarheid worden betrokken in de afwegingen. Een eerste stap is dan om over de grenzen van modaliteiten heen te kijken en alle vervoerswijzen te betrekken in de benadering van het vraagstuk. Zo kan het uitbreiden van de infrastructuur voor verschillende vervoerswijzen (wegen, spoorwegen, fietspaden, enzovoort) in bepaalde situaties een oplossing zijn om de bereikbaarheid van bestemmingen te verbeteren. Maar het efficiënter gebruiken van *bestaande* infrastructuur kan eveneens een kansrijke optie zijn, bijvoorbeeld door de factor tijd in de afwegingen te betrekken: op welk moment van de dag of op welke dag van de week wordt de infrastructuur gebruikt? Vanuit dat perspectief kan ook flexibilisering van werktijden worden overwogen als oplossing.
Een integrale benadering kan daarnaast nog ándere oplossingsrichtingen omvatten. Het bevorderen van de bereikbaarheid kan immers ook worden bereikt zonder extra mobiliteit. Een fysieke verplaatsing is niet altijd nodig om in de bereikbaarheidsbehoefte te voorzien. Digitale of virtuele bereikbaarheid (bijvoorbeeld door middel van online thuiswerken) kan een alternatief zijn. Verder kan de bereikbaarheidsopgave vanuit een ruimtelijk perspectief worden benaderd. Want ook *ruimtelijke* keuzes kunnen de bereikbaarheid van bestemmingen in hoge mate beïnvloeden. Goed ruimtelijk ontwerp en slimme locatiekeuzes kunnen de functies wonen, werken en voorzieningen geografisch dichterbij elkaar brengen en op die manier bijdragen aan een betere bereikbaarheid.
In paragraaf 4 schetst de raad ontwikkelingen in de verschillende oplossingsrichtingen en hoe die een integrale afweging mogelijk helpen maken.

Integraal besturen en organiseren
Een integrale benadering van bereikbaarheidsvraagstukken vraagt ten slotte om goede samenwerking tussen de betrokken partijen. De bereikbaarheidswereld bestaat uit een groot aantal organisaties: departementen (de ministeries van IenW, BZK, EZK), decentrale overheden (provincies, vervoerregio's, gemeenten), uitvoeringsorganisaties (Rijkwaterstaat, ProRail), marktpartijen (vervoersbedrijven, technologieleveranciers) en maatschappelijke en belangenorganisaties (ANWB, Fietsersbond, Rover, enzovoort). Deze organisaties hebben elk hun eigen formele en informele normen, structuren en overtuigingen. Deze zijn opgebouwd over een lange reeks van jaren en weerspiegelen zodoende onvermijdelijk keuzes en oplossingen uit het verleden. Dat geldt ook voor de financiële en juridische kaders waarbinnen zij opereren. Ingesleten normen, structuren en overtuigingen kunnen het maken van een integrale afweging tussen verschillende beleidsopties belemmeren.
In paragraaf 5 gaat de raad dieper in op dit soort institutionele belemmeringen.

Enkele kanttekeningen bij integraal afwegen
Het integraal afwegen van beleidsopties maakt beleidsontwikkeling zelden simpeler; integendeel. In de gesprekken die de raad tijdens de voorbereiding van dit advies heeft gevoerd, klonken soms verzuchtingen als: "Wanneer je wilt dat iets niet van de grond komt, moet je het integraal doen." Of: "Het betere is de vijand van het goede."

De raad onderkent dat integraal werken zaken complexer kan maken. Een ééndimensionaal perspectief heeft het verleidelijke voordeel dat het simplificeert. Meer perspectieven maken de opgave in eerste instantie 'groter'. Afbakenen, reduceren en versimpelen is dan een veel toegepaste 'oplossing'. Maar voor de effectiviteit van beleid is het niet wenselijk om zaken simpeler voor te stellen dan ze in werkelijkheid zijn. De maatschappelijke realiteit trekt zich bovendien weinig aan van beleidsmatige en/of politieke 'vereenvoudigingen'. Integraal afwegen dient een reëel belang: er kunnen dingen misgaan als beleidskeuzes niet integraal worden afgewogen. Verschillende maatschappelijke opgaven en publieke waarden kunnen nu eenmaal op gespannen voet met elkaar staan. Bovendien zijn er, als op een integrale manier wordt gekeken naar beleidsopgaven, kansen te verzilveren. Een integraal perspectief biedt kansen voor een betere, rijkere en effectievere oplossing.

EMBARGO tot 10 februari 2021 10:15 uur

Toch zijn er ook kanttekeningen te maken bij integraal afwegen. De raad noemt er hieronder drie. We noemen ze niet om het belang van integraal afwegen af te zwakken, maar als aandachtspunten om rekening mee te houden:

- Een eerste kanttekening is dat het 'altijd integraler kan'. Integraliteit in het bereikbaarheidsbeleid is te beschouwen als een verzameling Matroesjka-poppetjes met labels als: Modaliteit < Mobiliteit < Bereikbaarheid < Duurzame ruimtelijke ontwikkeling (inclusief wonen, natuur, klimaat, milieu) < Duurzame ontwikkeling (inclusief economie, inkomen en werkgelegenheid) < Brede welvaart (inclusief veiligheid, gezondheid, opleiding, sociale cohesie, etc.). Een reeks als deze illustreert het risico dat een opgave te breed kan worden voor een gerichte aanpak. Van belang is dus om de *relevante* aspecten van een opgave te bepalen en deze expliciet en evenredig mee te wegen in de besluitvorming. Essentieel vanuit het oogpunt van integraliteit is daarbij om de reeks 'van rechts naar links' te lezen. Dat wil zeggen: eerst te bepalen wat omwille van brede welvaart nodig is op het gebied van bereikbaarheid en mobiliteit, in plaats van 'links' te beginnen bij de mobiliteitsvraagstukken (verkeersknelpunten) en van daaruit te bezien of er een bijdrage aan brede welvaart kan worden geleverd.
- Een tweede kanttekening is dat integraal beleid geen doel op zichzelf moet zijn en geen panacee vormt voor alle beleidsopgaven. Integraal afwegen gaat in de kern om het expliciteren van de manier waarop verschillende opgaven, doelen en oplossingen met elkaar samenhangen. En vervolgens om het maken van bewuste, expliciete en onderbouwde keuzes op basis van dat inzicht – in plaats van keuzes die primair zijn ingegeven door ingewortelde overtuigingen, generieke voorkeuren of sectorale belangen.
- Een derde kanttekening is dat het maken van een integrale afweging niet automatisch leidt tot een integrale oplossing. Een integrale afweging kan evengoed, afhankelijk van hoe verschillende aspecten worden gewogen, leiden tot een sectorale oplossing. Er blijft dus ook bij integrale beleidsafwegingen behoefte aan en ruimte voor werken en denken in sectoren, niet in de laatste plaats in de uitvoeringsfase. Maar pas nadat 'aan de voorkant' een integrale afweging is gemaakt.

EMBARGO tot 10 februari 2021 10:15 uur

3. Integraal afwegen van effecten: van verkeersknelpunten naar brede welvaart

Default[4] in het huidige bereikbaarheidsbeleid: mobiliteit faciliteren
Bij het maken van keuzes in het bereikbaarheidsbeleid ligt op dit moment een sterk accent op het oplossen van verkeersknelpunten. Of het nu gaat om de aanpak van files op de weg of de aanpak van capaciteitstekorten in het openbaar vervoer: verkeersknelpunten wegnemen is het uitgangspunt. De centrale gedachtegang daarachter is dat mobiliteit een menselijke behoefte is die zo goed mogelijk moet worden gefaciliteerd. Dit is een uitgangspunt van het nationale mobiliteitsbeleid sinds het *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020* uit 2001 en de daaropvolgende *Nota Mobiliteit* uit 2005. Enkele citaten uit die nota's illustreren dit:

> "Mobiliteit mag. Mobiliteit hoort bij de moderne samenleving".[5]
> "Mobiliteit terugdringen is geen optie. Mobiliteit is (…) een maatschappelijke behoefte. Mobiliteit is een verworvenheid, die mensen de kans biedt zich te ontplooien en te ontspannen. Bestrijden

[4] Het begrip 'default' is ontleend aan het standaardwerk van Thaler & Sunstein uit 2009 over gedragsbeïnvloeding. De default-instelling betekent letterlijk de 'standaardinstelling'. In organisaties of beleidssystemen schetst de default de 'normaal-toestand', die de uitgangssituatie vormt voor de alledaagse gang van zaken. Bestuurders, managers en medewerkers handelen doorgaans binnen die standaardinstelling, en daarmee bevestigen ze impliciet en vaak ook onbewust wat de norm is. De raad gebruikt het begrip hier om te verklaren waarom bepaalde keuzes in het bereikbaarheidsbeleid worden gemaakt en waarom het moeilijk is om die te veranderen. Zie Van der Steen, M. & Scherpenisse J. (2020). *Grenzeloos samenwerken: van A naar B via B.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en Thaler, R.H. & Sunstein, C.R. (2009). *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.
[5] Ministerie van Verkeer & Waterstaat (2001). *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020; Visie op de mobiliteit van de 21e eeuw.* Vergaderjaar 2000-2001, 27 455, nr. 3.

van mobiliteit zou dan ook betekenen: bestrijden van maatschappelijke behoeften. Dat is gewenst noch effectief.[6]"

Sinds het verschijnen van de hier aangehaalde beleidsnota's is de mobiliteitsbehoefte en het faciliteren daarvan het dominante uitgangspunt geweest in het nationale bereikbaarheidsbeleid. Niet zozeer als een herhaaldelijk politiek bevestigd uitgangspunt, maar veeleer als een impliciet beginpunt voor het denken en redeneren over mobiliteit.

Integraal alternatief: brede welvaart als ijkpunt bij het afwegen van beleidseffecten
Het zo veel mogelijk faciliteren van mobiliteit als middel om de bereikbaarheid te verbeteren gaat de laatste jaren steeds meer knellen met andere opgaven in de leefomgeving. In de meest recente kabinetsnota over mobiliteit, *Schets Mobiliteit naar 2040* uit 2019, wordt dit erkend. De ambitie richt zich in deze nota op een veilig, robuust en duurzaam mobiliteitssysteem, met minimale impact op de leefomgeving. De nota geeft er rekenschap van dat bereikbaarheidsopgaven complexer worden en steeds meer op elkaar ingrijpen. De eerste zinnen van de nota weerspiegelen echter tegelijkertijd nog het traditionele uitgangspunt van een mobiliteitsbehoefte waarin hoe dan ook moet worden voorzien:

> "Mensen willen veilig, snel en gemakkelijk van deur tot deur kunnen reizen. (…) Dát verandert niet, wel de manier waarop".[7]

Hier zien we dat weliswaar een breder perspectief wordt geïntroduceerd, maar dat dit gebeurt in de vorm van een toevoeging aan het centrale uitgangspunt van mobiliteit faciliteren als beproefd middel om de bereikbaarheid te verbeteren. Op die manier ontstaat geen daadwerkelijk integraal beleid.

Om écht tot integrale afwegingen in het bereikbaarheidsbeleid te komen, is volgens de raad een fundamenteel politiek debat nodig. Dat debat zou moeten gaan over de doelen van het bereikbaarheidsbeleid en over de oplossingsrichtingen om die doelen te realiseren. Daarbij hoort ook de vraag hoe de doelen van het bereikbaarheidsbeleid zijn gepositioneerd in de hiërarchie van maatschappelijke opgaven en de daarmee verbonden rijksdoelen.
'Brede welvaart' vormt in dit verband volgens de raad een sleutelbegrip. Brede welvaart omvat alles wat mensen van waarde vinden. Behalve materiële welvaart in de vorm van inkomen en consumptie tellen ook mee: welzijn, gezondheid, arbeid en vrije tijd, wonen, veiligheid, milieu, deelname aan de samenleving en vertrouwen in andere mensen. Bovendien gaat het bij brede welvaart niet alleen om welvaart in het 'hier en nu', maar ook om de welvaart van anderen, bijvoorbeeld van toekomstige generaties of mensen elders op de planeet[8]. Brede welvaart als ijkpunt bij het maken van integrale afwegingen in het bereikbaarheidsbeleid, maakt de norm aan de hand waarvan opgaven en oplossingen kunnen worden beoordeeld veel rijker en ruimer.

Bereikbaarheidsbeleid kan positief bijdragen aan brede welvaart, als het ertoe leidt dat meer mensen kunnen participeren in de maatschappij – bijvoorbeeld doordat de toegang tot werk en voorzieningen verbetert. Maar het verbeteren van de bereikbaarheid kan ook ten koste gaan van brede welvaart. Bijvoorbeeld wanneer betere bereikbaarheid leidt tot meer mobiliteit, en vervolgens tot meer CO_2-uitstoot, tot meer geluidsoverlast, tot verslechtering van de luchtkwaliteit of tot vermindering van de veiligheid. Of wanneer de betere bereikbaarheid wordt gerealiseerd door de aanleg van infrastructuur die ten koste gaat van andere aspecten van brede welvaart, zoals recreatiemogelijkheden, landschappelijke beleving of de natuurwaarde van aaneengesloten natuurgebieden. De bijdrage van het bereikbaarheidsbeleid aan brede welvaart hangt daarnaast af van de vraag *voor wie* de bereikbaarheid verbetert. Sommige bereikbaarheidsmaatregelen pakken immers niet voor iedereen even gunstig uit. Bijvoorbeeld als maatregelen de betaalbaarheid van

EMBARGO tot 10 februari 2021 om 15 uur

[6] Tweede Kamer (2005). *Planologische Kernbeslissing Nota Mobiliteit PKB deel III.* Vergaderjaar 2004-2005, 29 644, nr. 13.
[7] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019). *Schets Mobiliteit naar 2040: veilig, robuust, duurzaam*. Den Haag.
[8] Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). *Monitor brede welvaart & sustainable development goals 2020.* Den Haag.

vervoer aantasten of de toegankelijkheid van vervoer inperken voor bepaalde groepen in de samenleving.

Brede welvaart integreren in beslisinformatie en afwegingsinstrumenten
De ervaring leert dat het hanteren van een ander ijkpunt bij het afwegen van beleidsopties in de praktijk alleen tot veranderingen leidt wanneer de instrumenten en de beslisinformatie voor het maken van afwegingen meeveranderen. Het is daarom zaak om het ijkpunt brede welvaart te integreren in de primaire systemen voor besluitvorming en informatieverzameling. Twee belangrijke afwegingsinstrumenten in het bereikbaarheidsbeleid zijn op dit moment de nationale markt- en capaciteitsanalyse en de maatschappelijke kosten-batenanalyse. De raad analyseert hieronder hoe de overheid deze beide instrumenten in de praktijk toepast. De verbeteringen die daarin mogelijk zijn, komen aan de orde in de aanbevelingen waarmee deze paragraaf afsluit.

Nationale markt- en capaciteitsanalyse: ten onrechte gebruikt als politieke prioriteitenlijst van infrastructurele ingrepen
De nationale markt- en capaciteitsanalyse (NMCA) speelt op dit moment een belangrijke rol bij de politieke prioritering van infrastructurele oplossingen voor bereikbaarheidsvraagstukken. De meest recente NMCA[9] verschaft inzichten die op zichzelf genomen beleidsneutraal zijn, maar zich concentreren op slechts één aspect van bereikbaarheid: waar worden files of andere knelpunten op het infrastructuurnetwerk verwacht? In de NMCA staat duidelijk aangegeven dat de informatie over toekomstige knelpunten maar één van de bouwstenen vormt voor het bereikbaarheidsbeleid. Bovendien worden in de NMCA geen richtinggevende uitspraken gedaan over oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten. Toch kreeg de NMCA in de afgelopen kabinetsperiode de status van 'prioriteitenlijst voor infrastructurele ingrepen'. Mede door de verschijningsdatum van de NMCA, pal voor de Tweede Kamerverkiezingen, werden de belangrijkste knelpunten uit het document stevig verankerd in het regeerakkoord van 2017: "Ontwikkeling nieuwe infrastructuur: Nieuwe investeringen worden gebaseerd op de uitkomsten van de NMCA."[10] Het oplossen van de in de NMCA gesignaleerde knelpunten door de aanleg van nieuwe infrastructuur kreeg daarmee een groot politiek gewicht.
De manier waarop de overheid met de NMCA omgaat, zorgt er volgens de raad voor dat het instrument niet bijdraagt aan een brede afweging van potentiële bereikbaarheidsoplossingen maar de focus op het oplossen van verkeersknelpunten juist versterkt.

De minister heeft een nieuwe NMCA aangekondigd, die rond de zomer van 2021, zal verschijnen. Hierin zullen naar verwachting de mobiliteitsopgaven in breder perspectief in kaart worden gebracht. Behalve de capaciteit en robuustheid van het infrastructuurnetwerk zal ook de nabijheid van banen en voorzieningen, verkeersveiligheid, duurzaamheid en milieu deel uitmaken van de analyse.[11]

Maatschappelijke kosten-batenanalyse: afwegingsinstrument dat te laat wordt ingezet
Ook maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) vormen een belangrijk instrument voor het afwegen van beleidskeuzes over bereikbaarheid. In een MKBA wordt in beeld gebracht wat de effecten van een beleidsvoorstel zijn voor de samenleving. Zowel de directe als de indirecte effecten van verschillende varianten worden inzichtelijk gemaakt, zodat beleidsmakers en bestuurders een onderbouwde beslissing kunnen nemen over de vraag welke beleidsvariant de voorkeur geniet.
De MKBA-afwegingssystematiek omvat veel componenten die deel uitmaken van brede welvaart. De systematiek leent zich daarom in potentie goed voor het in kaart brengen van de verschillende aspecten van brede welvaart die in een integrale afweging zouden moeten worden betrokken.

EMBARGO tot 10 februari 2021 10:15 uur

---

[9] Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). *Hoofdrapport Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse 2017 (NMCA)*.
[10] VVD, CDA, D66 & ChristenUnie (2017). *Vertrouwen in de toekomst: regeerakkoord 2017-2021*. Den Haag.
[11] Tweede Kamer (2020). *Bestuurlijke Overleggen MIRT 25 en 26 november 2020, voortgang MIRT, moties en toezeggingen*. Brief van de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 26 november 2020, Vergaderjaar 2020-2021, 35 570-A, nr. 45.

De bedoeling is om in een MKBA de uiteenlopende effecten van een beleidsvoorstel allemaal in geld uit te drukken, zodat ze tegen elkaar kunnen worden afgewogen. In de praktijk lukt het voor diverse aspecten (nog) niet om ze in geld uit te drukken. Deze effecten worden kwalitatief beoordeeld of als 'PM-posten' in een MKBA opgenomen. In de afweging lopen deze PM-posten het risico naar de achtergrond te verdwijnen. Dat is een aandachtspunt bij de gebruikswaarde van MKBA's bij het maken van integrale afwegingen vanuit brede welvaart.

Een tweede aandachtspunt betreft de *timing* van MKBA's in het besluitvormingsproces. De MIRT-spelregels[12] schrijven voor dat in de verkenningsfase van het beleid wordt 'getrechterd' naar één bestuurlijke voorkeursoplossing. In dat proces valt een groot aantal oplossingsrichtingen af.
De criteria en de afwegingen in die fase zijn vormvrij en daarmee afhankelijk van de partijen die de trechteranalyse uitvoeren en de opdrachtgever die hen aanstuurt. In de praktijk worden de oplossingsrichtingen veelal beoordeeld op een smalle set van afwegingscriteria: de mate van (verkeerskundige) doelrealisatie (wordt het knelpunt opgelost?) en het beschikbare budget (is de ingreep niet te duur?). Andere maatschappelijke aspecten worden in deze fase doorgaans niet of onvoldoende meegewogen. Dat heeft als gevolg dat maatregelen die direct op het verkeerskundige knelpunt ingrijpen als het effectiefst uit de bus komen. Oplossingsrichtingen die positievere effecten hebben vanuit het perspectief van brede welvaart, hebben daardoor een grotere kans om vroegtijdig af te vallen.
Juist in de fase waarin nog een brede, integrale afweging tussen uiteenlopende oplossingsrichtingen zou kunnen worden gemaakt, is de feitelijke afweging dus smal. Pas als de voorkeursoplossing is bepaald, komt de MKBA in beeld en worden enkele varianten van de voorkeursoplossing aan de hand van een brede set indicatoren tegen elkaar afgewogen. Op dat moment kan niet meer worden gesproken van een daadwerkelijk integrale afweging van beleidsopties.

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

Aanbeveling 1a. Bepaal vanuit het perspectief van brede welvaart de mate waarin mobiliteit kan worden gefaciliteerd en veranker de uitkomsten in rijksvisies op bereikbaarheid
Het bereikbaarheidsbeleid is een onlosmakelijk onderdeel van de transitie naar een duurzame samenleving. Het politieke debat over bereikbaarheid zou die transitie nadrukkelijker als vertrekpunt moeten nemen. Brede welvaart biedt daarvoor een passend denkkader. Er zou een weldoordachte visie ten grondslag moeten liggen aan de keuzes in het bereikbaarheidsbeleid vanuit het perspectief van brede welvaart. Aan welke maatschappelijke doelen moet bereikbaarheidsbeleid een bijdrage leveren? Welke oplossingsrichtingen zijn in beeld? Wat zijn de grenzen voor de groei van mobiliteit? Wat zijn voorwaarden waaronder mobiliteit kan worden gefaciliteerd? Over deze visie dient politieke debat en besluitvorming plaats te vinden. De uitkomsten daarvan moeten niet alleen worden verankerd in sectorale visies op bereikbaarheid en mobiliteit, maar ook in sectoroverstijgende visies, zoals de *Nationale Omgevingsvisie*[13].

Aanbeveling 1b. Maak brede welvaart tot ijkpunt in de afwegingsinstrumenten die gedurende de gehele beleidscyclus worden ingezet
De raad adviseert om het afwegingsinstrumentarium en de besluitvormingsondersteunende informatie die daaruit voortkomt, zodanig aan te passen dat 'brede welvaart' het ijkpunt wordt. Deze aanpassingen moeten er aan bijdragen dat brede welvaart consistent wordt gebruikt gedurende de gehele beleidscyclus. Dit is nodig om:

- in de fase van probleemverkenning, doel- en strategiebepaling en verkenning van oplossingsvarianten een brede afweging te kunnen maken tussen de effecten van verschillende

[12] MIRT: Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. Jaarlijks bevat het MIRT de besluiten over rijksprojecten en rijksprogramma's waarmee wordt gewerkt aan de bereikbaarheid, veiligheid en ruimtelijke inrichting van Nederland. De MIRT-spelregels beschrijven het beleidsmatige proces om tot besluitvorming te komen en ook de besluitvormingsvereisten bij het Rijk om te komen tot een beslissing over een eventuele (gedeeltelijke) financiële rijksbijdrage.
[13] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020). *Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*. Den Haag.

EMBARGO tot 10 februari 2021 10.00 uur

bereikbaarheidsstrategieën en -oplossingsrichtingen en de effecten op andere maatschappelijke opgaven in de leefomgeving integraal mee te kunnen wegen;
- in de fase van voorbereiding van en besluitvorming over concrete maatregelen en investeringen de oplossing te kunnen kiezen die het meeste bijdraagt aan brede welvaart en tijdig te kunnen bijsturen of heroverwegen als de context verandert;
- in de fase na implementatie de gekozen bereikbaarheidsoplossingen te kunnen monitoren en evalueren op hun probleemoplossend vermogen en op hun effecten op brede welvaart en zo bij te dragen aan toekomstige beleidsvoorbereiding en keuzes.

Specifiek over de rol die MKBA's kunnen vervullen als afwegingsinstrument beveelt de raad aan om:
- een systematische analyse te laten doen van de mate waarin brede welvaart wordt gereflecteerd in de huidige MKBA-systematiek en eventuele inconsistenties daarin weg te nemen;
- brede welvaart als denkkader eerder in besluitvormingsprocessen over bereikbaarheidsbeleid en –investeringen in te zetten en daarbij gebruik te maken van MKBA's op gebieds- of programmaniveau, om zo verschillende bereikbaarheidsstrategieën te kunnen toetsen op doelrealisatie vanuit het perspectief van brede welvaart.

Aanbeveling 1c. Presenteer in de nieuwe nationale markt- en capaciteitsanalyse een overzicht van integrale knelpunten
De raad adviseert om in de nieuwe NMCA, die medio 2021 moet verschijnen, een overzicht van integrale bereikbaarheidsknelpunten op te nemen. Dit overzicht moet recht doen aan álle aspecten van bereikbaarheid die vanuit het oogpunt van brede welvaart relevant zijn. Behalve om verkeerskundige capaciteitsknelpunten gaat het dan bijvoorbeeld ook om nabijheid, veiligheid, duurzaamheid, betaalbaarheid en toegankelijkheid. De afzonderlijke onderdelen van de NMCA kunnen in een bijlage worden gepresenteerd als achtergrond bij het overzicht van integrale knelpunten, voorzien van het uitdrukkelijke voorbehoud dat elke bijlage slechts een deel van de mobiliteitsissues adresseert. Om serieus invulling te geven aan de ambitie van een integrale aanpak dienen álle aspecten in de politieke en bestuurlijke afweging te worden meegewogen. Zo wordt voorkomen dat uiteindelijk alsnog de capaciteitsknelpunten in het infrastructuurnetwerk, zoals bij de NMCA-oude-stijl, leidend worden in de politieke en bestuurlijke afweging.

Er zijn aspecten van bereikbaarheid, bijvoorbeeld CO_2-uitstoot, die een minder locatie-specifiek karakter hebben dan de klassieke verkeerskundige knelpunten. Het is wat de raad betreft zaak om deze aspecten zó in de nieuwe NMCA te presenteren, dat de aandacht niet alsnog vooral uitgaat naar knelpunten (en daarmee samenhangende oplossingsrichtingen) die zich wél direct op een kaart laten aanwijzen.

Tot slot wijst de raad erop dat in de verkeersmodellen die aan de analyses over toekomstige capaciteitsknelpunten ten grondslag liggen, eventuele blijvende gedragsveranderingen op het gebied van mobiliteit als gevolg van de coronacrisis nog niet zijn verwerkt. Dat is op zichzelf begrijpelijk, maar het betekent volgens de raad wel dat de komende jaren grotere onzekerheidsmarges zullen moeten worden gehanteerd bij het gebruik van de uitkomsten van verkeersmodellen bij de besluitvorming over nieuwe infrastructurele ingrepen.

Integraal afwegen van effecten

EMBARGO tot 10 februari 2021 10.45 uur

4. Integraal afwegen van oplossingsrichtingen: van modaliteiten naar een breed keuzepalet

Defaults in het huidige bereikbaarheidsbeleid: infrastructurele oplossingen en 'oude' denkbeelden
Bij het zoeken naar oplossingen voor bereikbaarheidsvraagstukken valt de overheid vaak terug op twee 'defaults':

- *Focus op infrastructurele oplossingen*. Zoals de raad in paragraaf 2 heeft betoogd is er bij het aanpakken van bereikbaarheidsopgaven een breed scala aan oplossingen voorhanden, waarbij uitbreiding van infrastructuur slechts één van de opties is. Toch zoekt de overheid op dit moment nog primair in dát spectrum naar oplossingen. Dat geldt zowel voor het wegennetwerk (aanleg van nieuwe wegen, verbreding van bestaande wegen) als voor het openbaar vervoer (aanleg van nieuw spoor, ombouw van klassiek spoor naar metro of *light rail*, vernieuwen van het spoorbeveiligingssysteem).
  De afgelopen jaren is er in het bereikbaarheidsbeleid weliswaar meer aandacht gekomen voor niet-infrastructurele oplossingen (betalen naar gebruik, spreiding van mobiliteit over de dag), maar de manier waarop dit soort initiatieven in het beleid vorm krijgt, bevestigt de dominantie van de standaardfocus op het aanpassen van infrastructuur. Niet-infrastructurele oplossingen zijn veelal gevat in tijdelijke programma's (zoals het inmiddels alweer beëindigde programma 'Beter Benutten'), worden slechts plichtmatig onderzocht in een MKBA en vallen daarna af (zoals gedragsmaatregelen als oplossing voor een knelpunt op een specifiek wegvak) of liggen politiek dermate gevoelig dat ze niet worden meegenomen in een integrale afweging (zoals rekeningrijden en de spitsheffing). Deze standaardfocus op infrastructuur is herkenbaar in zowel de financiële inrichting van het beleid (het Infrastructuurfonds[14]) als het inhoudelijke denkstramien ('knelpuntdenken': het accent leggen op doorstroming en vervolgens oplossingen zoeken op de plek waar de file staat).
- *Denkbeelden en beleidskeuzes uit de vorige eeuw vaak leidend*
  Dat niet alle beleidsopties gelijkwaardig worden betrokken bij het maken van afwegingen in het bereikbaarheidsbeleid, hangt volgens de raad samen met een lange traditie in het politieke en het publieke debat over bereikbaarheid. De raad signaleert dat zowel het publieke debat als de partijpolitieke profilering (die elkaar wederzijds beïnvloeden), sterk zijn geworteld in het klassieke onderscheid tussen auto en openbaar vervoer zoals dat in de jaren zeventig van de vorige eeuw is ontstaan – inclusief de tegenstellingen die daarbij horen, zoals "Ben je voor individuele vrijheid, dan ben je vóór de auto" en "Ben je voor solidariteit of het milieu, dan ben je vóór trein of bus". Dit soort politieke tegenstellingen zijn volgens de raad volstrekt niet behulpzaam bij het zoeken naar integrale oplossingen voor bereikbaarheidsvraagstukken. Ze verliezen door veranderende maatschappelijke voorkeuren en technologische ontwikkelingen ook steeds meer aan betekenis. Deze ontwikkelingen worden hieronder toegelicht.

Digitale oplossingen: digitale alternatieven dienen zich aan
Digitale alternatieven voor fysieke bereikbaarheid leken lange tijd een kleinschalige ontwikkeling of iets voor de verre toekomst. Door de coronamaatregelen van de rijksoverheid die in het voorjaar van 2020 van kracht werden, zijn vormen van digitale bereikbaarheid echter in versneld tempo gemeengoed geworden in grote delen van de samenleving. Wat ooit als 'toekomstmuziek' werd gepresenteerd is nu al bijna een jaar lang 'gewoon' de maatschappelijke realiteit. Niet alles gaat goed, maar er is veel ervaring opgedaan en er zijn in hoog tempo lessen geleerd. Uit enquêtes blijkt dat zowel werkgevers als werknemers inmiddels positief staan tegenover online thuiswerken, ook 'na corona'.[15] Online vanuit huis vergaderen, werken en onderwijs volgen vermindert zowel het zakelijk verkeer als het woon-werkverkeer. Ook op sociaal en cultureel gebied ontwikkelt zich een voor sommige doelgroepen aantrekkelijk aanbod van digitale alternatieven (denk aan concerten of voorstellingen via *livestreams*). Zo ontstaat er steeds meer een digitale

[14] Met ingang van 1 januari 2021 is het Infrastructuurfonds vervangen door het Mobiliteitsfonds. Zie ook onder aanbeveling 2.
[15] Van de Nederlanders die als gevolg van de coronamaatregelen (deels) thuiswerken, verwacht een groeiend aandeel dit ook na de coronacrisis vaker te doen. In maart/april 2020 betrof dit nog 27% van de thuiswerkers; in juni/juli was dit 45% en in september/oktober 47%. De Haas, M., Hamersma M. & Faber R. (2021). *Thuiswerken tijdens en na de coronacrisis: een overzicht van drie metingen met het Mobiliteitspanel Nederland (MPN)*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

EMBARGO tot 7 februari 2021 10:15 uur

samenleving.[16] De raad ziet dit als ontwikkelingen die het palet aan bereikbaarheidsoplossingen verbreden.

Ruimtelijke oplossingen: verbindingen mogelijk met de verstedelijkingsopgave
Een tweede alternatief voor de infrastructurele oplossingsrichtingen die op dit moment vaak de voorkeur krijgen in het bereikbaarheidsbeleid, is gelegen in de ruimtelijke keuzes die worden gemaakt.
De bevolking van Nederland groeit door tot 19 miljoen inwoners in 2039.[17] Tot 2035 zijn ruim 1 miljoen extra woningen nodig.[18] In combinatie met de werklocaties en voorzieningencentra die hierbij horen, vormt dit een grote verstedelijkingsopgave. Hoe die opgave vorm krijgt, heeft grote impact op de bereikbaarheid. In een integrale benadering biedt de verstedelijkingsopgave kansen voor het vergroten van de bereikbaarheid zonder dat op grote schaal nieuwe infrastructuur hoeft te worden aangelegd. Dat vraagt om goed ruimtelijk ontwerp en slimme locatiekeuzes, bijvoorbeeld woningbouw op locaties met een zo gunstig mogelijke ligging vanuit bereikbaarheidsperspectief.

Bij het zoeken naar ruimtelijke oplossingen voor bereikbaarheid is wel aandacht nodig voor de wisselwerking tussen ruimtelijke schaalniveaus. Een integrale afweging van de effecten en oplossingsrichtingen omvat immers ook de effecten van (inter)nationale infrastructuur op lokale ruimtelijke kwaliteit en bereikbaarheid en vice versa. Het regionale schaalniveau (het *daily urban system* of de *functional urban area*) vormt hier het schakelpunt. Van daaruit kan (a) worden ingezoomd op lokale bereikbaarheidsvraagstukken en (b) uitgezoomd naar (inter)nationale verbindingen, waaronder de verbindingen met corridors voor goederentransport.

In verschillende regio's wordt sinds enkele jaren in 'gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's' geprobeerd om meer samenhang tussen verstedelijking en bereikbaarheid te realiseren. Rijk en regio werken hierin samen. Deze programma's bestaan in de Metropoolregio Amsterdam (Samen Bouwen aan Bereikbaarheid), de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (Mobiliteit en Verstedelijking) en in de regio Utrecht (U Ned). De intentie achter deze programma's is volgens de raad zonder meer goed. Toch illustreren ze ook hoe weerbarstig de praktijk nog is. In veel verstedelijkingsprogramma's spelen beleidskeuzes uit het verleden nog een belangrijke rol. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om keuzes die samenhangen met de zelfstandige groeibehoefte van gemeenten en in dat verband reeds ingenomen grondposities. Het beperken van de toekomstige mobiliteitsbehoeften was daarbij niet altijd doorslaggevend. Dat de keuze van woon- en werklocaties vooral decentraal wordt gemaakt en de financiering van eventueel benodigde infrastructuur veelal een rijksverantwoordelijkheid is, helpt daarbij niet. Het Rijk stuurt wel op aantallen woningen per regio, maar stelt geen voorwaarden aan de bereikbaarheidseffecten van de decentrale verstedelijkingsstrategieën.

Innovatieve mobiliteitsoplossingen: kansen voor meer efficiënte en duurzame bereikbaarheid
Op het gebied van mobiliteit zijn de afgelopen jaren tal van nieuwe concepten ontwikkeld (respectievelijk in ontwikkeling) die mensen kunnen gebruiken om op een snelle en duurzame manier van A naar B te reizen. Zo zijn er digitale platformen voor 'slim' autodelen en initiatieven als 'Mobility as a Service', waarbij een app informatie-op-maat verstrekt over (deel)auto's, openbaar vervoer, (deel)fietsen en taxi's, inclusief een boek- en betaalfunctie. Daarnaast komt de zelfrijdende auto ('autonoom rijden') steeds dichterbij.
Deze innovaties hebben met elkaar gemeen dat ze grote veranderingen in gang kunnen zetten op het gebied van mobiliteit. De raad heeft in een eerder advies geconstateerd dat de grenzen tussen

EMPAR DG tot 10 februari 2021 10:15 uur

[16] Zie ook het in 2021 te verschijnen Rli-advies *Digitalisering en de transitie naar een duurzame leefomgeving.*
[17] Centraal Bureau voor de Statistiek. *Prognose: 19 miljoen inwoners in 2039.* Geraadpleegd op 12 januari 2021 via https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/51/prognose-19-miljoen-inwoners-in-2039
[18] Tweede Kamer (2020). *Regie en keuzes in het nationaal omgevingsbeleid (NOVI). Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* van 23 april 2020. Vergaderjaar 2019-2020, 34 682, nr. 48.

auto en openbaar vervoer hierdoor vervagen en klassieke denkbeelden aan relevantie inboeten.[19] Is een deelauto individueel of collectief vervoer? Ook op het gebied van duurzaamheid verdwijnen klassieke tegenstellingen tussen modaliteiten, zeker wanneer auto's steeds meer elektrisch rijden. Daarmee vermindert immers de directe milieuschade van autoverkeer in termen van broeikasgassen, fijnstof en geluid. Ook het karakter van de fiets verandert onder invloed van elektrisch rijden (denk bijvoorbeeld aan de rol die de *speed pedelec* kan vervullen over langere afstanden), waardoor ook de fiets bij integrale afwegingen over bereikbaarheid meer kan worden betrokken. Deze innovatieve mobiliteitsoplossingen bieden kansen om de capaciteit van bestaande vervoersmodaliteiten en infrastructuren efficiënter te gebruiken. Dat kan ertoe leiden dat andere afwegingen worden gemaakt als de keuze voorligt tussen uitbreiden van het infrastructuurnetwerk of investeren in het toekomstbestendig maken ervan – bijvoorbeeld door bij de renovatie van wegen de digitale voorzieningen aan te leggen die nodig zijn voor slim autodelen en autonoom rijden.

Spreiding van mobiliteit in de tijd: kansrijke optie die nog onvoldoende wordt benut
Ruim 90% van de vertraging op de weg ontstaat in de spitsuren. En ook in het openbaar vervoer zijn alleen tijdens de spits treinen, bussen, trams en metro's overbelast. Wanneer een deel van de dag of de week online vanuit huis wordt gewerkt, vergaderd, gestudeerd enzovoort, nemen de pieken in de verkeersstromen af. De factor *tijd* is, net zozeer als *ruimte*, een kernvariabele voor het oplossen van bereikbaarheidsproblemen. Het spreiden van verkeer gedurende de dag of de week gebeurt nu (los van de huidige atypische situatie als gevolg van de coronamaatregelen) vooral op basis van vrijwillige afspraken met werkgevers en opleidingsinstellingen over werken en studeren op andere plekken dan kantoor of opleidingsinstituut. Aanvullende maatregelen met een meer sturend karakter, zoals prijsbeleid, kunnen ook bijdragen aan het verdelen van de schaarse capaciteit op de weg en in het openbaar vervoer[20]. Reizigers 'betalen' dan niet met hun wachttijd in de spits, maar betalen een heffing die opnieuw in het bereikbaarheidsbeleid kan worden besteed. Hoe beter de heffing is gedifferentieerd naar tijd en locatie, hoe groter de potentiële maatschappelijke baten van de heffing zijn. Het dalurentarief in het openbaar vervoer is hiervan al een goed voorbeeld.

Aanbeveling 2. Stuur met een brede blik: op alle beschikbare oplossingsrichtingen voor bereikbaarheidsvraagstukken

Aanbeveling 2a. Betrek alle beschikbare beleidsalternatieven als volwaardige oplossingen in het bereikbaarheidsbeleid
De raad roept kabinet en parlement op om alle beschikbare oplossingsrichtingen voor het verbeteren van bereikbaarheid te betrekken in de beleidsafwegingen. Als het gaat om mobiliteitsoplossingen zal behalve naar 'klassieke' infrastructurele maatregelen en capaciteitsingrepen ook serieus moeten worden gekeken naar gedragsbeïnvloeding en innovatieve mobiliteitsconcepten om fysieke verplaatsingen te verminderen of beter te spreiden in de tijd. Investeringen om bestaande infrastructuur voor te bereiden op innovaties in het mobiliteitsbeleid horen daarbij. Daarnaast gaat het, buiten het mobiliteitsdomein, om de inzet van ruimtelijke oplossingen, zoals slimme locatiekeuzes in verstedelijkingsstrategieën, en het verder ontwikkelen van digitale alternatieven voor fysieke verplaatsingen.
De raad vindt het van belang dat deze alternatieve oplossingsrichtingen 'nevengeschikt', dus als volwaardige alternatieven worden meegewogen, niet als 'iets leuks voor erbij'. Nevengeschikt meewegen van alle oplossingsrichtingen betekent in ieder geval ook dat álle beschikbare uitvoeringsinstrumenten (van fysieke investeringen tot gedragsbeïnvloeding en prijsbeleid) volwaardig deel uitmaken van een integrale afweging. Het Mobiliteitsfonds als vervanger van het Infrastructuurfonds biedt hiervoor de nodige mogelijkheden.[21] Het benutten van die mogelijkheden

[19] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2018). *Van B naar Anders: investeren in mobiliteit voor de toekomst.* Den Haag.
[20] Verrips, A.S. & Hilbers H.D. (2020). *Kansrijk mobiliteitsbeleid 2020.* Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
[21] Met de instelling van het Mobiliteitsfonds verdwijnen de financiële schotten tussen de modaliteiten. Het Mobiliteitsfonds biedt ook meer mogelijkheden dan het Infrastructuurfonds om maatregelen te financieren die het doelmatig gebruik van bestaande infrastructuur vergroten. Het gaat om onder meer

EMBARGO tot 10 februari 2021 10:45 uur

vraagt om een zakelijke benadering van de instrumentenkeuze op basis van effectiviteit – en niet op basis van politieke uitgangspunten uit de vorige eeuw. En er zullen vanuit het Mobiliteitsfonds substantieel financiële middelen moeten worden ingezet voor deze niet-infrastructurele oplossingen. Wanneer sterker en met meer financiële armslag wordt gestuurd op deze oplossingen, verwacht de raad dat er nog veel ruimte is voor het verbeteren van de bereikbaarheid via het bestaande infrastructuurnetwerk, op een relatief kostenefficiënte manier.

Aanbeveling 2b. Digitale bereikbaarheid: onderzoek wat er financieel, institutioneel en infrastructureel nodig is om digitale alternatieven structureel in te bedden in het bereikbaarheidsbeleid.
De raad ziet de ervaringen die tijdens de coronacrisis zijn opgedaan met digitale bereikbaarheid, variërend van het online van huis uit werken, vergaderen en onderwijs volgen tot digitale alternatieven op sociaal en recreatief gebied, als een uitgelezen kans om het palet aan bereikbaarheidsoplossingen te verbreden. Digitale vormen van bereikbaarheid kunnen een volwaardig alternatief vormen bij het maken van een integrale afweging tussen verschillende oplossingsrichtingen. Dat gaat echter niet vanzelf. Het vraagt om een inhoudelijke verkenning van vragen als: onder welke voorwaarden kan digitale bereikbaarheid een maatschappelijk aanvaard en gewenst substituut zijn voor fysieke mobiliteit? Wat betekent digitale bereikbaarheid voor de ruimtelijke schaal van sociale en zakelijke netwerken? Welke impact heeft online thuiswerken voor woon-werkafstanden en op de keuze voor woon- en werklocaties? Wat zijn de effecten van online winkelen voor fysieke vervoersbewegingen, zowel van personen als goederen? Welke opties heeft de overheid om digitale bereikbaarheid te stimuleren en wat betekent dit voor de overheidsorganisatie? De raad adviseert om de inbedding van digitale oplossingen in het bereikbaarheidsbeleid tot stand te brengen in een nauwe samenwerking tussen de departementen van IenW, EZK en BZK en in samenspraak met de private sector en maatschappelijke organisaties.

Aanbeveling 2c. Gebruik de Nationale Omgevingsvisie om te bewerkstelligen dat bereikbaarheidseffecten zwaarder meewegen bij de aanwijzing van locaties voor verstedelijking
De raad vindt dat het Rijk, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor goede bereikbaarheid, sterker zou moeten sturen op de bereikbaarheidseffecten van verstedelijking. Met de eerder genoemde *Nationale Omgevingsvisie* (NOVI) heeft het Rijk daartoe een instrument in handen. De NOVI zou kaders moeten bevatten voor regionale verstedelijkingsstrategieën. Het doel daarvan zou moeten zijn om de extra mobiliteitsbehoefte als gevolg van de verstedelijking zoveel mogelijk te beperken.

Integraal afwegen van oplossingsrichtingen

gedragsmaatregelen zoals spitsmijden, het gebruik van alternatieve vervoermiddelen zoals de fiets, en om maatregelen gericht op smart mobility en Mobility as a Service. Zie ook Tweede Kamer (2020). *Regels inzake instelling van een Mobiliteitsfonds (Wet Mobiliteitsfonds). Memorie van toelichting*. Vergaderjaar 2019-2020, 35 426, nr. 3.

5. Integraal besturen en organiseren: van sectorale projecten naar integrale programma's

Default in het huidige bereikbaarheidsbeleid: sectorale, projectgerichte aanpak
Overheidsorganisaties zijn over het algemeen ingericht op sectoraal werken; dit geldt ook voor overheidsorganisaties die werken aan het bereikbaarheidsbeleid.[22] Bestuurders, managers en medewerkers zijn ingebed in sectorgebonden organisatiestructuren en zien het sectorale denken en werken daardoor dagelijks bevestigd in hun directe omgeving. Waar de eigen sector een keurslijf vormt, vanwege de samenhang met andere sectoren, worden formele of informele hulpconstructies bedacht om die onderlinge verbindingen vorm te geven. De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen[23] constateerde recent dat overheden er vaak niet in slagen om opgaven effectief gezamenlijk op te pakken doordat de bestaande structuren, werkwijzen en instrumenten daarvoor ontoereikend zijn, juist bij complexe opgaven. Overheidsorganisaties maken bovendien geregeld gebruik van instrumenten en structuren uit het verleden waardoor ze, vaak onbedoeld, terugvallen op ingesleten reflexen en patronen die de samenwerking niet ten goede komen. Het principe "je gaat erover of niet" uit de periode van de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR)[24] is bij complexe opgaven contraproductief.

De sectorale oriëntatie in het bereikbaarheidsbeleid wordt versterkt door de verantwoordelijkheid van ministers om hun departementale begroting te beheren volgens de regels van de Comptabiliteitswet. Deze regels leiden tot een focus op het realiseren van de eigen doelen in de begroting en het afleggen van verantwoording daarover. Sturing en controle op onderwerpen die de verantwoordelijkheid van één minister ontstijgen is moeilijk.
Dit mechanisme is zichtbaar binnen de departementale organisatie. Zo is het ministerie van IenW nog sterk langs modaliteiten georganiseerd. Ook in de samenwerking tussen IenW (mobiliteit), BZK (verstedelijking en ruimtelijke ordening) en EZK (digitale infrastructuur) vormt sectoraal werken het vertrekpunt. Dit drukt een stempel op de beleidskeuzes die worden gemaakt. Doelen worden veelal per sector geformuleerd in termen van aantallen te bouwen woningen, te vermijden voertuigverliesuren of het percentage treinen dat op tijd moet rijden. Deze sectorale aanpak krijgt vervolgens vaak gestalte in afzonderlijke projecten, waarin de nadruk ligt op afgebakende resultaten en effecten die nauw aansluiten op de doelen van het sectorale beleidsveld en de eigen directie of departement. In de voorbereiding van de Bestuurlijke Overleggen Leefomgeving en de Bestuurlijke Overleggen MIRT komen 'wonen' en 'mobiliteit' elkaar op rijksniveau tegen, maar dit leidt in de praktijk niet tot fundamentele af- en heroverwegingen rond woningbouwlocaties of aan te leggen infrastructuur. Zowel het woningbouw- als het infrastructuurdossier kennen hun eigen besluitvormingstrajecten. In beide gevallen is sprake van een grote complexiteit, veel spelers met verschillende verantwoordelijkheden, beperkte financiële mogelijkheden en grote onzekerheden.

Sectorale projectenaanpak beïnvloedt ook de fase van visie- en strategievorming
De raad signaleert dat de sectorale projectenaanpak niet alleen domineert in de uitvoeringsfase van het bereikbaarheidsbeleid, maar ook in eerdere fasen van het beleidsproces, waarin visie- en strategievorming aan de orde zijn. Ondanks de intentie om bij visie- en strategievorming een integrale afweging te maken, lijkt de sectorale projectenaanpak die intenties op voorhand te belemmeren. Dit geldt ook voor de juridische en financiële kaders die in de uitvoeringsfase van belang zijn. Een en ander resulteert in rijksvisies die zich primair richten op het eigen sectorale domein en dus alleen daarbinnen een sturende functie hebben (zoals *Schets Mobiliteit naar 2040*,[25] *Contouren toekomstbeeld OV 2040*[26], *Toekomstperspectief Automobiliteit 2040*[27] en de

[22] Van der Steen, M. & Scherpenisse J. (2020). *Grenzeloos samenwerken: van A naar B via B.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
[23] Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Als één overheid: slagvaardig de toekomst tegemoet!* Den Haag.
[24] Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte; Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig.* Den Haag.
[25] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019). *Schets Mobiliteit naar 2040: veilig, robuust, duurzaam*. Den Haag.
[26] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019). *Contouren toekomstbeeld OV 2040*. Den Haag.
[27] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021). *Toekomstperspectief automobiliteit 2040*. Den Haag.

EMBARGO tot 10 februari 2021 10:15 uur

aanpak van het woningtekort[28]). Voor zover er daarnaast domein- en sectoroverstijgende rijksvisies worden opgesteld, zijn deze weinig sturend van aard. Daardoor is hun bijdrage aan het daadwerkelijk maken van integrale afwegingen beperkt. De *Nationale Omgevingsvisie*[29] is hiervan een treffend voorbeeld. De rijkssturing op goede bereikbaarheid is hierin maar beperkt ingevuld als een gezamenlijke opgave voor mobiliteitsbeleid en verstedelijkingsbeleid. De raad ziet, kortom, de sectorale projectenaanpak in de gehele beleids- en besluitvorming domineren – niet alleen bij uitvoerende ambtenaren, maar ook bij departementale beleidsmakers, bewindslieden én Tweede Kamerleden.

Financiële belemmeringen voor het benutten van de relatie tussen bereikbaarheidsbeleid en verstedelijkingsbeleid
Woningbouw in bestaand stedelijk gebied ('stedelijke verdichting') is in algemene zin een aantrekkelijke strategie vanuit het oogpunt van bereikbaarheid. Het vergroot immers de onderlinge nabijheid van wonen, werken en voorzieningen, waardoor verplaatsingen vooral over korte afstanden zullen plaatsvinden. De financiering van binnenstedelijke verkeersontsluiting vormt echter een hoge kostenpost voor decentrale overheden. Dat is in de praktijk één van de belemmeringen voor de totstandkoming van binnenstedelijke verdichting, naast onder meer gemeentelijke en private grondposities en de complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling[30].

Infrastructuur ter ontsluiting van een nieuwe woonwijk en inpassingsmaatregelen kunnen in principe worden bekostigd uit het Mobiliteitsfonds (tot 1 januari 2021 het Infrastructuurfonds)[31]. Deze rijksmiddelen zijn relatief de grootste pot met geld in het bereikbaarheidsbeleid. Maar ook de middelen van dit fonds zijn uiteindelijk beperkt. Bovendien is een steeds groter aandeel nodig voor beheer en onderhoud. Dat maakt (politieke) keuzes onvermijdelijk. In de beleidspraktijk zijn daarom nu voor het bekostigen van investeringen in lokale infrastructuur alleen rijksmiddelen beschikbaar als deze aantoonbaar bijdragen aan het realiseren van doelen op het hoofdinfrastructuurnetwerk. Dat is lang niet altijd het geval. Bovendien geldt er voor regionale/lokale projecten een minimale projectomvang (op dit moment € 122,5 miljoen tot € 225 miljoen, afhankelijk van de locatie) om voor rijksfinanciering in aanmerking te komen.

Hierdoor is het voor nationale en decentrale beleidsmakers, vanuit zowel sectoraal als financieel perspectief, vaak aantrekkelijker om de keuze te maken voor buitenstedelijke woningbouwlocaties, gelegen nabij het hoofdwegennet (rijksinfrastructuur). Maar als dat vervolgens leidt tot een extra investeringsverplichting in infrastructuur voor het Rijk, of ten koste gaat van de toegankelijkheid van banen en voorzieningen in het stedelijk gebied, kunnen de maatschappelijke én financiële kosten uiteindelijk een stuk hoger liggen. Het ene rijksbelang (hoofdinfrastructuur) zet op die manier het andere rijksbelang (bereikbare woningbouw in bestaand stedelijk gebied) onder druk.

Meerwaarde van programmasturing voor het maken van integrale afwegingen
Gebiedsgerichte programmasturing kan volgens de raad helpen om te komen tot integrale beleidsafwegingen in het bereikbaarheidsbeleid. Werken met programma's maakt het mogelijk om los te komen van de focus op sectorale projecten en van de financieringsschotten die nu nog vaak een belemmering vormen voor integrale afwegingen. Binnen de projectenaanpak die kenmerkend is voor het huidige MIRT zijn projecten vaak vele jaren in voorbereiding. Dit leidt ertoe dat het binnenhalen en behouden van financiering via het MIRT in de praktijk meer aandacht krijgt dan het vinden van de beste integrale oplossing voor bereikbaarheidsvraagstukken. Een aanpak op basis van programma's in plaats van afzonderlijke projecten kent dit probleem veel minder.

EMBARGO tot 10 februari 2021 t/m 15 uur

[28] Tweede Kamer (2020). *Voortgang versnelling woningbouw. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 6 november 2020*. Vergaderjaar 2020-2021, 32 847, nr. 694.
[29] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020). *Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*. Den Haag.
[30] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2018). *Versnellen woningbouwproductie met behoud van kwaliteit*. Den Haag.
[31] Tweede Kamer (2020). *Regels inzake instelling van een Mobiliteitsfonds (Wet Mobiliteitsfonds). Memorie van toelichting*. Vergaderjaar 2019-2020, 35 426, nr. 3.

Bij programmasturing is er ruimte voor een mix van maatregelen (faciliteren van digitale bereikbaarheid, gedragsbeïnvloeding, innovatieve mobiliteitsoplossingen, ruimtelijke ingrepen) waartussen, zeker als de sturing is gekoppeld aan (meerjarige) programmafinanciering, gemakkelijker kan worden geschoven, ook in de tijd. Daardoor neemt de druk op besluitvorming over individuele projecten af en kunnen maatregelen worden heroverwogen of bijgesteld als bijvoorbeeld een maatschappelijke ontwikkeling daartoe aanleiding geeft. Zo ontstaat er ruimte voor een integrale afweging tussen verschillende bereikbaarheidsoplossingen.

In de huidige gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's is die ruimte er nog niet; besluitvorming over concrete projecten die uit de huidige programma's voortkomen vindt nog plaats binnen het reguliere MIRT-proces. Dat betekent, zoals besproken in paragraaf 3, dat er in de verkenningsfase wordt 'getrechterd' naar één voorkeursoplossing, waarbij de aandacht doorgaans vooral uitgaat naar het beheersen van kosten en het oplossen van infrastructurele knelpunten. Dat levert het risico op dat de inhoudelijke samenhang tussen de projecten in het programma minder wordt.
De inhoudelijke ontwikkelingen zoals geschetst in paragraaf 4 leiden bovendien tot een veranderend speelveld. Digitalisering en innovatieve mobiliteitsoplossingen leiden tot een grotere en andere rol van (nieuwe) private spelers op het gebied van bereikbaarheid. Behalve om samenwerking tussen Rijk en regio vraagt dit ook om het betrekken van private spelers in de gezamenlijke programmatische aanpak.

Aanbeveling 3. Stuur samen: rijksbreed én met de regio's, op basis van een meerjarige programmatische aanpak en financiering van bereikbaarheidsbeleid.

Aanbeveling 3a. Werk vanuit een gezamenlijke opgavegerichte visie en agenda en leid daaruit de verantwoordelijkheden en budgetten af van de betrokken departementen
Het belang van integrale afwegingen rond een sectoroverstijgend vraagstuk als bereikbaarheid is groot en zal de komende periode alleen maar toenemen, gegeven de vele onderling samenhangende opgaven in de leefomgeving. In een meer integraal bereikbaarheidsbeleid spelen in ieder geval drie departementen een belangrijke rol: IenW (mobiliteit), BZK (verstedelijking en ruimtelijk ontwerp) en EZK (digitale bereikbaarheid). Maar ook het beleid van bijvoorbeeld het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (school- en onderwijstijden) en het ministerie van Financiën (fiscale vergoeding reiskosten woon-werkverkeer) is relevant. De raad acht het van belang dat betrokken ministeries het bereikbaarheidsbeleid beschouwen als een gezamenlijke, samenhangende opgave. Het maken van integraal afgewogen keuzes mag op rijksniveau niet worden belemmerd door sectorale werkwijzen en belangen van individuele departementen. Daarom is volgens de raad een nieuwe werkwijze nodig bij het toewijzen van verantwoordelijkheden en het verdelen van financiële middelen voor het bereikbaarheidsbeleid. De gezamenlijke visie en agenda moeten hier bepalend zijn. Om integraal beleid en interdepartementale samenwerking te bevorderen is het volgens de raad raadzaam om te onderzoeken welke veranderingen in het begrotingsbeheer of de Comptabiliteitswet hierbij kunnen helpen.

Aanbeveling 3b. Maak gebiedsgerichte programmasturing leidend bij de samenwerking tussen Rijk en regio's op het gebied van bereikbaarheid
De uitvoering van zorgvuldig op elkaar afgestemde verstedelijkings- en bereikbaarheidsstrategieën wordt belemmerd door een sectorale projectenaanpak in de uitvoeringsfase. De sectorale projectenaanpak staat ook een integrale afweging van verschillende oplossingsrichtingen in de weg. Gebiedsgerichte programmasturing, gekoppeld aan een vorm van programmafinanciering, ziet de raad als de hoofdrichting om integraal werken de komende periode beter te verankeren in de samenwerking tussen Rijk en regio's. In die programma's nemen Rijk en regio's in gezamenlijkheid besluiten. De financiering dient afkomstig te zijn van alle overheden gezamenlijk, om de wederkerigheid en verbondenheid te vergroten. Meerjarige programmafinanciering is daarbij gewenst om flexibel in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden en zo tot een integrale afweging te kunnen komen. De programmatische aanpak kan volgens de raad binnen de bestaande organisatiestructuren van het Rijk en decentrale overheden worden vormgegeven.

EMBARGO tot 10 februari 2021 10.15 uur

De raad verwacht dat een gebiedsgerichte programmatische aanpak zal helpen om van rijkswege gemakkelijker over de sectorale structuren heen te werken. Het is zaak om in deze programma's ook private partijen te betrekken. Het Rijk heeft bij deze aanpak de verantwoordelijkheid om vanuit de nationale visie en belangen de samenhang tussen de gebiedsaanpakken te bewaken.

Aanbeveling 3c. Verbreed de financiële basis voor integraal bereikbaarheidsbeleid
Opgavegericht en programmatisch samenwerken vraagt om een verbreding van de financiële basis onder het bereikbaarheidsbeleid van het Rijk. Hiervoor zijn verschillende vormen denkbaar. Eerder pleitte de raad voor het instellen van een Bereikbaarheidsfonds (waaruit ook ruimtelijke oplossingen voor bereikbaarheidsknelpunten zouden kunnen worden gefinancierd) of een Omgevingsfonds (met daarin aanvullende budgetten van andere vakdepartementen in het fysieke domein). Een alternatief is om naast het Mobiliteitsfonds een 'Verstedelijkingsfonds' te creëren, onder verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK. Naast fondsvorming, kunnen ook middelen uit de reguliere beleidsbegrotingen van betrokken departementen bijdragen aan integraal bereikbaarheidsbeleid. Welke vorm ook wordt gekozen, het kernpunt van de raad is dat er meer ruimte moet worden gecreëerd om bij de besteding van financiële middelen te kiezen voor een integrale aanpak van opgaven.
Bij het verbreden van de financiële basis voor integraal bereikbaarheidsbeleid dient ook de inzet van financiële middelen voor digitale bereikbaarheid te worden betrokken.

Integraal besturen en organiseren

6. Rol van de Tweede Kamer

In deze paragraaf richt de raad zich specifiek op de rol van de Tweede Kamer. De raad analyseert eerst de mogelijkheden die de Kamer heeft om bij te dragen aan integraal bereikbaarheidsbeleid. Vervolgens doet de raad enkele observaties over de manier waarop de Kamer in de praktijk deze mogelijkheden benut. De paragraaf sluit af met twee aanbevelingen.

Zowel door wetgeving als door controle van het kabinetsbeleid kan de Tweede Kamer bijdragen aan een integraal bereikbaarheidsbeleid. De recente behandeling van de Wet op het Mobiliteitsfonds is een voorbeeld van het eerste, het jaarlijkse notaoverleg over het MIRT is een voorbeeld van het tweede.
Zoals de raad eerder in dit advies heeft betoogd, zou in de gehele beleidscyclus, van visie tot uitvoering, consistenter moeten worden gestuurd op het maken van integrale afwegingen. De raad ziet in dat verband voor de Kamer vooral mogelijkheden bij de uitvoering van haar controlerende taak. Die mogelijkheden zijn er zowel in de fase waarin het bereikbaarheidsbeleid tot stand komt (visie en strategie) als in de fase waarin dit beleid wordt geïmplementeerd. In de visie- en strategiefase kan de Kamer zich uitspreken over de inhoud en richting van door het kabinet aangereikte beleidsvoorstellen (rijksvisies op de diverse onderwerpen die voor bereikbaarheid relevant zijn). In de implementatiefase kan de Kamer zich uitspreken over besluitvorming en uitvoering van concrete programma's, projecten en maatregelen en de investeringsbeslissingen die daarbij horen.

EMBARGO tot februari 2021 10:15 uur

De raad heeft zich onder meer op basis van recente overleggen over het MIRT[32] een beeld gevormd van de manier waarop de Tweede Kamer in de praktijk bijdraagt aan het maken van integrale afwegingen. In de vorige paragrafen beschreef de raad verschillende 'defaults' in het bereikbaarheidsbeleid. De raad concludeert dat ook de Kamer zich daaraan niet altijd weet te onttrekken. De raad heeft daarbij in het bijzonder twee observaties:

- In de eerste plaats neemt de raad waar dat ook de Kamer ten aanzien van bereikbaarheidsvraagstukken in belangrijke mate een sectorale projectgerichte benadering kiest, gekoppeld aan oplossingen voor concrete verkeerskundige knelpunten (op weg én spoor). De Kamer beoordeelt doorgaans individuele projecten op hun merites, in plaats van generiek te toetsen of programma's, projecten en maatregelen aansluiten op eerder vastgesteld beleid (inclusief regionale gebieds- en omgevingsagenda's) dat daaraan ten grondslag zou moeten liggen. Deze focus op projecten komt het maken van de gewenste integrale afweging niet ten goede.
- In de tweede plaats signaleert de raad dat de opvattingen in het politieke debat (inclusief de gehanteerde begrippen en de gebruikte taal) nog vaak de klassieke scheidslijnen weerspiegelen tussen de verschillende modaliteiten ('auto' versus 'openbaar vervoer') en oplossingsrichtingen. Zoals eerder betoogd verliezen deze scheidslijnen door technologische en maatschappelijke ontwikkelingen in rap tempo aan relevantie. Deze observatie gaat over meer dan een 'verkeerde woordkeuze'. Hoe de Kamer spreekt over bereikbaarheid creëert immers mede het klimaat waarbinnen oplossingen voor bereikbaarheidsopgaven worden gezocht. Vanzelfsprekend zullen Kamerleden met hun taalgebruik willen aansluiten op de behoeften en waardenoriëntaties van de eigen politieke achterban. Maar daarbij zou wat de raad betreft beter recht kunnen worden gedaan aan de mogelijkheden en eisen van de huidige tijd.

Aanvullend op deze observaties doet de raad twee aanbevelingen aan de Tweede Kamer.
De aanbevelingen zijn erop gericht de Kamerleden te helpen om hun eigen rol in te vullen bij het maken van integraal afgewogen keuzes in het bereikbaarheidsbeleid.

Maak meer gebruik van de beschikbare parlementaire sturingsmogelijkheden.
De Tweede Kamer kan integraal bereikbaarheidsbeleid bevorderen in de gehele beleidscyclus van visie- en strategievorming, beleidsprogrammering en instrumentering tot implementatie van concrete programma's, projecten en maatregelen. Vanuit haar controlerende taak kan de Kamer sturen op beleidsuitgangspunten en -voorstellen van het kabinet en daarover het politieke debat voeren. Ook kan de Kamer desgewenst, bijvoorbeeld met een initiatiefnota, een meer initiërende rol vervullen. Het effectief gebruiken van deze sturingsmogelijkheden vraagt van de Kamer dat zij zich een mening vormt over de bijdrage van het bereikbaarheidsbeleid aan brede welvaart. Ook vraagt het van de Kamer om erop toe te zien dat de afwegingskaders en beslisinstrumenten die worden gebruikt in de voorbereiding van de besluitvorming de juiste 'breedte' hebben voor het maken van een integrale afweging.

Richt de parlementaire aandacht sterker op de samenhang tussen effecten, oplossingsrichtingen en bestuurlijke organisatie van het bereikbaarheidsbeleid.
De raad adviseert de Tweede Kamer om bij de invulling van haar controlerende taak de aandacht minder te richten op de resultaten van afzonderlijke projecten en maatregelen en zich meer te concentreren op de effecten en doelrealisatie van het bereikbaarheidsbeleid als geheel.

EMBARGO tot 10 februari 2021 10:45 uur

[32] Tweede Kamer (2020). *Verslag van een notaoverleg, gehouden op 7 december 2020, over MIRT*. Vergaderjaar 2020-2021, 35570-A, nr. 44; Tweede Kamer *(2020). Verslag van een wetgevingsoverleg, gehouden op 10 september 2020, over Wet Mobiliteitsfonds.* Vergaderjaar 2020-2021, 35 426, nr. 22; Tweede Kamer (2020). *Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 25 juni 2020, over MIRT.* Vergaderjaar 2019-2020, 35 300 A, nr. 115; Tweede Kamer (2016)*. Verslag van een notaoverleg, gehouden op 28 november 2016, over vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2017.* Vergaderjaar 2016-2017, 34 550 A, nr 52 en Tweede Kamer (2016). *Verslag van een notaoverleg, gehouden op 23 november 2015, over MIRT.* Vergaderjaar 2015-2016, 34 300 A, nr. 58.

Dat vraagt van de Kamer om het kabinetsbeleid sterker te beoordelen op (c.q. te 'belonen' voor) het maken van verbindingen met andere relevante inhoudelijke beleidsdomeinen zoals ruimtelijk beleid, verstedelijking en digitalisering. Het vraagt ook van de Kamer dat zij bij het invullen van haar controlerende taak meer oog heeft voor de benodigde samenwerking: horizontaal, tussen departementen, maar ook verticaal, tussen bestuurslagen.
Voorts is van belang dat de Kamer controleert op het integrale karakter van de gemaakte afwegingen en het bijbehorende afwegingsproces. Daarbij hoort het stellen van vragen als: waarom is voor deze oplossingsrichting gekozen? Hoe breed is er onderzocht en getoetst op verschillende aspecten van brede welvaart? Is de wetenschappelijke kennis die ten grondslag ligt aan de beleidskeuzes voldoende breed, met inbegrip van de wetenschappelijke disciplines die voor de verschillende oplossingsrichtingen relevant zijn? Weerspiegelen de gebruikte kengetallen de veranderende maatschappelijke voorkeuren en technologische ontwikkelingen voldoende?
Tot slot zou de bijdrage van de Kamer aan een integraal bereikbaarheidsbeleid volgens de raad erbij gebaat zijn wanneer enkele keren per jaar (bijvoorbeeld in aanloop naar de bestuurlijke overleggen Leefomgeving en MIRT) van gezamenlijke commissievergaderingen van de vaste commissies voor IenW en BZK worden georganiseerd.

EMBARGO tot 10 februari 2021 10:15 uur

BIJLAGE Totstandkoming advies

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

De leden van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff (voorzitter)
Drs. P. (Pallas) Agterberg
Drs. J.A. (Jeanet) van Antwerpen
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman
Drs. J. (Jantine) Kriens
Drs. E.M.J. (Emmy) Meijers
Drs. K.J. (Krijn) Poppe
Ir. C.M. (Karin) Sluis
Prof. dr. E.T. (Erik) Verhoef
Em. prof. dr. A.N. (André) van der Zande

Junior-raadsleden
E. (Eva) Gaaff MSc
J.L. (Ludo) Groen MSc
Y. (Yourai) Mol BPhil

Algemeen secretaris
Dr. R. (Ron) Hillebrand

Samenstelling van de raadscommissie
Prof. dr. E.T. (Erik) Verhoef, raadslid Rli en commissievoorzitter
E. (Eva) Gaaff, MSc, junior-raadslid Rli
Drs. P.J.M. (Pieter) Litjens, extern commissielid (algemeen directeur CROW)
Drs. E.M.J. (Emmy) Meijers, raadslid Rli
Prof. dr. M. (Martijn) van der Steen, extern commissielid (adjunct-directeur NSOB en hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam)

Samenstelling van het projectteam
Drs. L. (Luc) Boot, projectleider
L.R.G. (Linde) Jehee MSc, projectmedewerker
Ir. A.P. (Aart) de Koning, extern projectmedewerker (Goudappel)
Drs. E.A. (Erik) van der Kooij, extern projectmedewerker (APPM)
C.I.A. (Katja) de Vries BC, projectassistent
Dr. B. (Bas) Waterhout, projectmedewerker

Geraadpleegde personen
Jos Arts, Rijksuniversiteit Groningen
Liselotte Bingen, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Koen de Boer, gemeente Amsterdam
Harry Boschloo, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Thomas Buijs, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Kees van der Burg, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Bram van Dijk, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Jan-Bert Dijkstra, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Ron Dooms, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Rob Euwals, Centraal Planbureau

EMBARGO tot 10 februari 2021 10:15 uur

Ben Geurts, Ministerie van Algemene Zaken
Bas Govers, Goudappel Coffeng
Menno de Graaf, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Nick de Graaf, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Bart van der Heijden. Gemeente Amsterdam
Hans Hilbers, Planbureau voor de Leefomgeving
Leo van ’t Hof, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Mayke Hoogbergen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Timo Idema, ProRail
Puck Jeekel, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Victor Joosen, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Peter Krumm, APPM
Aletta Lüchtenborg, Commissie MER
Niek Mouter, TU Delft
Saskia Newrly, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Erwin Nijsse, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Ralph Ploeger, gemeente Amsterdam
Wouter Raab, Ministerie van Financiën
Emiel Reiding, Metropoolregio Amsterdam
Sytze Rienstra, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)
Michiel Ruis, gemeente Haarlemmermeer
Karen de Ruijter, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Marianne Schuerhoff, Commissie MER
Gerard Snel, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Danielle Snellen, Planbureau voor de Leefomgeving
Maaike Stoel, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Martje Storm, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Herman Swen, gemeente Zaanstad
Peter Verbon, Provincie Zuid-Holland
Annemiek Verrips, Centraal Planbureau
Hans Voerknecht, Een nieuwe kijk
Pepijn van Wijmen, APPM
Thijs de Wit, gemeente Amsterdam
Pauline Wortelboer, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Externe reviewers
Jos Arts, Rijksuniversiteit Groningen
Emiel Reiding, Metropoolregio Amsterdam

Tekstredactie
Saskia van As, Tekstkantoor Van As, Amsterdam

Infographics
Frédérik Ruys, Vizualism, Utrecht (pagina 10, 14 en 18)

Vertaling
Dit advies is vertaald in het Engels en te downloaden via https://en.rli.nl

Publicatie Rli 2021/3
Februari 2021

EMBARGO tot 10 februari 2021 10:15 uur