

# Beschouwing van de wijze waarop het huidige afwegingsinstrumentarium zich verhoudt tot het sturen op integrale bereikbaarheidsdoelstellingen

*Ministerie van IenW*

16 oktober 2023



# Over dit rapport

## Reikwijdte



Beperkt

Uitgebreid

- Dit rapport heeft als doel om met het oog op de Mobiliteitsvisie 2050 te beschouwen wat het realiseren van bereikbaarheidsdoelstellingen voor implicaties heeft op instrumenten in het reguliere (MIRT) besluitvormingsproces. Wij hebben onze werkzaamheden uitgevoerd zoals met u afgesproken in de opdrachtbevestiging.
- In overeenstemming met onze offerte omvatte onze scope het in kaart brengen van het huidige besluitvormingsproces (tot aan de fase van een voorkeursbeslissing) en het op hoofdlijnen analyseren wat het effect is van het hanteren van bereikbaarheidsdoelstellingen op dit proces.
- U gaf hierbij aan primair op zoek te zijn naar een beschouwing waarin we op hoofdlijnen de implicaties op het huidige afwegingsinstrumentarium signaleren. U gaf daarbij aan dat het maken van gedetailleerde/uitputtende analyses niet binnen de scope van het onderzoek valt.
- Dit rapport is beschouwend van aard. Het geven van adviezen hoe het besluitvormingsproces ingericht kan worden danwel hoe instrumenten in te zetten in een situatie met bereikbaarheidsdoelstellingen valt buiten de scope.
- Wij hebben onze analysewerkzaamheden afgerond op 16 oktober 2023. Dit document bevat daarom niet de gevolgen van gebeurtenissen na die datum of de impact van later beschikbaar gekomen informatie.

## Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie



Beperkt

Uitgebreid

- Conform de opdrachtverlening is deze beschouwing gebaseerd op de drie bereikbaarheidsdoelstellingen zoals opgesteld door Rebel en Goudappel d.d. 16 augustus 2023 in Verkenning mogelijkheden integrale mobiliteitsdoelen bij Mobiliteitsvisie 2050
- Onze informatie is gebaseerd op gesprekken met het PBL, CPB, ProRail en Rijkswaterstaat, en deskresearch.

## Uitgangspunt voor ons werk

We hebben onze werkzaamheden gebaseerd op de aan ons ter beschikking gestelde informatie. Wij hebben aangenomen dat deze informatie juist, volledig en niet misleidend is. Wij hebben geen accountantscontrole uitgevoerd met betrekking tot deze informatie, noch een beoordeling gericht op het vaststellen van volledigheid en juistheid daarvan conform internationale audit- of reviewstandaarden.

## Toegang tot ons rapport

Ons rapport is specifiek opgesteld voor cliënt met wie we overeenstemming hebben over het doel en de reikwijdte van ons werk of aan wie we de aard en omvang van ons werk en de beperkingen daarin hebben toegelicht. Voor het gebruik van het rapport door andere partijen dan de cliënt aanvaardden wij derhalve geen verantwoordelijkheid, zorgplicht of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins.

## Overige opmerkingen

Het Rapport alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het Rapport worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.



M:

PricewaterhouseCoopers  
Advisory N.V.  
Thomas R. Malthusstraat 5,  
1066 JR Amsterdam,  
Postbus 9616,  
1006 GC Amsterdam  
T: + 088 792 00 20  
www.pwc.nl

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



**Betreft: Beschouwing van de wijze waarop het huidige afwegingsinstrumentarium zich verhoudt tot het sturen op integrale bereikbaarheidsdoelstellingen / 2023-0841/FK/jp/rh**



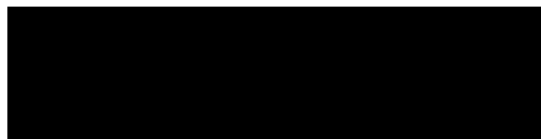
Voor u ligt onze beschouwing “van de wijze waarop het huidige afwegingsinstrumentarium zich verhoudt tot het sturen op integrale bereikbaarheidsdoelstellingen”. Deze beschouwing is opgesteld conform onze afspraken vastgelegd in de opdrachtbevestiging van 1 augustus 2023.

Deze beschouwing is opgesteld in het kader van de Mobiliteitsvisie 2050. We signaleren in dit document op hoofdlijnen een aantal implicaties die het realiseren van bereikbaarheidsdoelstellingen heeft op de instrumenten die momenteel gebruikt worden in het reguliere besluitvormingsproces om tot investeringen te komen.

Dit rapport is strikt vertrouwelijk en alleen voor u bedoeld. Het mag alleen aan derden worden verstrekt voor zover overeengekomen in ons contract of nadat wij vooraf schriftelijke toestemming hebben gegeven. Wij accepteren geen aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) richting enige andere partij dan u of voor enig ander gebruik van dit rapport dan waarvoor het bedoeld is.

Heeft u nog vragen? Neemt u dan gerust contact met mij op.

Hoogachtend,  
PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.



1

# Aanleiding en introductie

Beschouwing van wijze waarop het huidige afwegingsinstrumentarium zich verhoudt tot het sturen op integrale bereikbaarheidsdoelstellingen

# In de afgelopen jaren is het besef ontstaan dat integrale bereikbaarheidsdoelstellingen nodig zijn in het mobiliteitsbeleid

## Aanleiding

- De focus van het beleid verschuift steeds meer van mobiliteit (het verplaatsen) naar het doel van deze verplaatsingen: het bereiken van activiteiten en bestemmingen, zoals banen en voorzieningen.<sup>1</sup>
- Uit het rapport van Rebel|Goudappel<sup>2</sup> blijkt dat **bereikbaarheid** van bestemmingen door verschillende aspecten wordt bepaald:
  1. de *kwaliteit* van het verkeer- en vervoersysteem
  2. de *toegankelijkheid* van het verkeer- en vervoersysteem: de mate waarin het verkeer- en vervoersysteem voor alle type gebruikers fysiek, visueel en mentaal toegankelijk is
  3. de *nabijheid* en kwaliteit van bestemmingen: nabijheid en kwaliteit van ruimtelijke activiteiten vanaf een woonlocatie
  4. *persoonlijke kenmerken* en voorkeuren: de behoeften, mogelijkheden en beperkingen van mensen en het effect hiervan op hoe bereikbaarheid wordt ervaren
- Op dit moment heeft het ministerie van IenW nog geen integrale bereikbaarheidsdoelen. In de Hoofdlijnennotitie van de Mobiliteitsvisie 2050 onderschrijft IenW het toenemende belang van *integrale bereikbaarheid*. Met andere woorden: bereikbaarheid vanuit een breed maatschappelijk-economisch perspectief t.b.v. banen, productielocaties, winkels, zorg, onderwijs en recreatie.

In dit kader hebben Rebel en Goudappel recentelijk een drietal varianten van integrale bereikbaarheidsdoelen voor IenW opgesteld, die in grote lijnen neerkomen op:

### 1 Basisniveau van bereikbaarheid voor iedereen (sufficiëntarisme)

- Iedereen in Nederland kan vitale functies binnen een acceptabele reistijd bereiken
- Het aantal mensen en bestemmingen dat voldoet aan de norm/streefwaarde
- Verdelingsprincipe: Voldoende bereikbaarheid voor iedereen
- Het bereikbaarheidsdoel wordt gekoppeld aan sociaal-maatschappelijke opgave (sufficiëntarisme)

### 2 Maximaliseren van bereikbaarheid binnen de Brede Welvaart (utilitarisme)

- Verbeteren van de bereikbaarheid van het aantal banen, vitale functies, sociale contacten binnen de randvoorwaarden van de Brede Welvaart
- Verdelingsprincipe: Maximale bereikbaarheid voor een zo groot mogelijke groep
- Het bereikbaarheidsdoel zoekt een balans tussen positieve en negatieve effecten van bereikbaarheid (utilitarisme)

### 3 Bereikbaarheid verbeteren waarbij verschillen tussen gebieden worden verkleind (egalitarisme)

- Verbeteren van bereikbaarheid vitale functies onder voorwaarde dat de verschillen in bereikbaarheid in vergelijkbare gebieden (uurbaan/subuurbaan/landelijk) afnemen
- Verdelingsprincipe: Bereikbaarheid is voor iedereen hetzelfde
- Het bereikbaarheidsdoel wordt gekoppeld aan een ruimtelijk-geografische opgave (egalitarisme)

# De shift van realiseren van mobiliteit (als middel) naar bereikbaarheid van voorzieningen (als doel) zal implicaties hebben op investeringsbeslissingen

## Aanleiding

**De shift naar integrale bereikbaarheidsdoelstellingen zal naar verwachting betekenen dat de huidige afwegingsinstrumenten om tot investeringsbeslissingen te komen niet meer op alle punten toereikend zijn**

- De modaliteitsoverstijgende redenering vanuit bereikbaarheid heeft naar verwachting impact op de signalering van opgaven, de prioritering van opgaven, de verkenning van kansrijke maatregelen, de afweging van maatregelen, en eventuele afweging van projecten t.o.v. elkaar.
- *Integrale opgaven* tussen diverse departementen kunnen een belangrijkere rol gaan spelen, bijv. woningbouw en bereikbaarheid (BZK en IenW), maar ook de *bereikbaarheidsopgaven* zelf worden anders. Knelpunten zijn wellicht niet meer de locaties met het grootste aantal voertuigverliesuren maar locaties waar de bereikbaarheid van vitale voorzieningen lager is dan gewenst.
- Verbeteren van de bereikbaarheid van vitale functies vraagt om een goede *afstemming tussen ruimtelijk beleid en mobiliteit*. Hierbij speelt zowel het functioneren van het verkeer – en vervoerssysteem als de vestiging van de vitale functie een belangrijke rol.

**Los van deze ontwikkeling vindt parallelle discussie plaats over de gangbare instrumenten die gebruikt worden bij onderbouwing van besluitvorming**

- Het CPB en PBL<sup>1</sup> hebben op verzoek van de Tweede Kamer in juni 2022 een rapport uitgebracht waarin zij concrete aanbevelingen doen om het brede welvaartsperspectief beter mee te nemen in een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), waar regulier weging plaatsvindt o.b.v. kosten-baten, efficiëntie en rendement.
- Uit het rapport blijkt dat op dit moment beperkt aandacht is voor (1) de *verdeling van welvaart*, (2) de impact op *toekomstige generaties*, (3) de effecten op welvaart in andere

landen (*grensoverschrijdend*) en (4) welvaardimensies die niet financieel-economisch van aard zijn, zoals gezondheid, waardering voor het leven, sociale veiligheid en hittestress.

- In het Commissiedebat 'Strategische keuzes bereikbaarheid'<sup>2</sup> van maart 2023 werden deze punten nogmaals aangehaald. Hierbij refereerden Kamerleden o.a. aan de beperkte aandacht voor effecten op welvaart in andere landen (punt 3). Voorbeeld is de maatschappelijke waarde van grensoverschrijdende reizen per trein t.o.v. het vliegtuig, die in de huidige MKBA onvoldoende tot uiting komt.
- Kortom, het huidige afwegingsinstrumentarium dient verder verrijkt te worden om integrale afwegingen over de brede welvaart te kunnen ondersteunen.
- Naar aanleiding van de 21 aanbevelingen van CPB/PBL in juni 2022<sup>2</sup> heeft IenW gekeken in hoeverre de Werkwijzer MKBA bij MIRT Verkenningen aanpassing behoeft. In het Addendum van IenW november 2022<sup>3</sup> vertaalt IenW de belangrijkste aanbevelingen naar het IenW-domein. Voorbeelden van vertaalde aanbevelingen zijn het benoemen van risico's op de lange termijn, ook voor toekomstige generaties, en het benoemen van zowel nationale als regionale werkgelegenheidseffecten.

# IenW wenst inzicht te krijgen hoe het huidige afwegingsinstrumentarium zich verhoudt tot integrale bereikbaarheidsdoelstellingen



## Doel en reikwijdte van deze beschouwing

IenW wil inzicht in de mate waarin het huidige afwegingsinstrumentarium toereikend is en op welke punten dit mogelijk verrijkt moet worden

- Ten behoeve hiervan de Mobiliteitsvisie 2050 waarin gewerkt wordt met (integrale) bereikbaarheidsdoelen die het brede welvaartspectief zo veel mogelijk meenemen, wil IenW inzicht welke impact het redeneren van vanuit integrale bereikbaarheidsdoelstellingen heeft en of het huidige instrumentarium afdoende is.
- In het geval dat men a.d.h.v. bereikbaarheidsdoelstellingen tot ander type opgaven komt, is het de vraag in hoeverre de huidige methoden nog wel toereikend zijn en/of deze methoden moeten worden verrijkt om afwegingen over bereikbaarheid te ondersteunen.
- Dit onderzoek is tot stand gekomen met behulp van gesprekken met het Planbureau voor Leefomgeving (PBL) op 18 augustus 2023, het Centraal Planbureau (CPB) op 23 augustus 2023, ProRail op 28 augustus 2023 en Rijkswaterstaat (RWS) op 19 september 2023 (zie Appendix A voor de onderzoeksverantwoording).



# Deze beschouwing geeft inzicht in de huidige afwegingsinstrumenten en legt vervolgens op hoofdlijnen de effecten van bereikbaarheidsdoelstellingen bloot

## In scope van deze beschouwing

<b>H2</b>	<b>Huidige afwegingen</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Bevat een overzicht van het huidige besluitvormingsproces, tot aan de voorkeursbeslissing</li><li>• Biedt inzicht in de huidige instrumenten die o.a. de Planbureaus hanteren ter onderbouwing van investeringsbeslissingen van lenW</li><li>• Richt zich hierbij op een nationale investeringen in de weginfrastructuur en spoorinfrastructuur (RWS, ProRail)</li></ul>	
<b>H3</b>	<b>Reflectie op impact bereikbaarheidsdoelstellingen</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Geeft een reflectie op de impact van het realiseren van bereikbaarheidsdoelstellingen en waarin dit verschilt van de huidige denkwijze (o.a. signalering en prioritering van opgaven, verkenning en afweging van kansrijke oplossingsrichtingen)</li><li>• Bevat een overzicht van de vervolgstappen die Rebel   Goudappel reeds hebben geschetst in hun rapport</li><li>• Biedt daarmee een basis voor het inzichtelijk maken van het effect op het afwegingsinstrumentarium in hoofdstuk 4</li></ul>	

<b>H4</b>	<b>Effect bereikbaarheidsdoelstellingen op afwegingsinstrumentarium</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Bevat een analyse van het effect van het hanteren van integrale bereikbaarheidsdoelstellingen op het afwegingsinstrumentarium</li><li>• Maakt inzichtelijk in hoeverre deze manier van redeneren invloed heeft op het instrumentarium van o.a. Centraal Planbureau (CPB) en Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Rijkswaterstaat (RWS) en ProRail</li></ul>	
<b>H5</b>	<b>Slot</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Geeft een reflectie in hoeverre het huidige besluitvormingsproces past bij het hanteren van bereikbaarheidsdoelstellingen</li></ul>	

## Buiten scope van deze beschouwing

<ul style="list-style-type: none"><li>• Het besluitvormingsproces zoals weergegeven in H2 richt zich op nationale infrastructuur (spoor en weg). Vaarwegen en ondergronds infra (zoals pijpleidingen) vallen buiten de scope. Ook richt dit document zich op de afwegingen tot aan de voorkeursbeslissing in het MIRT-proces. Nadere afwegingen in de plan- en aanlegfase zijn buiten scope</li><li>• lenW wenst inzicht te krijgen in de effecten op hoofdlijnen. Deze notitie is dan ook beschouwend van aard, en bevat geen advisering of gedetailleerde uitwerkingen</li></ul>	
--	--





# 2

# Huidige afwegingen

Beschouwing van wijze waarop het huidige afwegingsinstrumentarium zich verhoudt tot het sturen op integrale bereikbaarheidsdoelstellingen

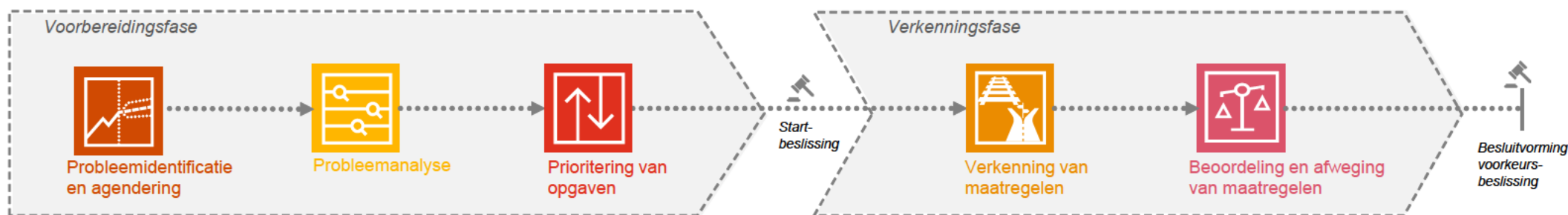
# Het huidige besluitvormingsproces (MIRT) is het vertrekpunt van deze beschouwing

## Vertrekpunt van deze beschouwing

- In het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) zijn projecten en programma's t.b.v. de fysieke leefomgeving opgenomen waarbij het Rijk, vaak samen met de regio, werkt aan de ruimtelijke inrichting van Nederland. De Rijksinvesteringen in het MIRT worden (hoofdzakelijk) gefinancierd vanuit het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds.
- Het MIRT voorziet tevens in een gefaseerd besluitvormingsproces dat binnen de gelederen van lenW standaard wordt toegepast bij beantwoording van de vraag welke projecten in de fysieke leefomgeving op welk moment worden uitgevoerd. Het proces behelst de totstandkoming van projecten en programma's in de fysieke leefomgeving, tot het realiseren van de meest optimale en effectieve oplossing en kent vier fases:
  1. Voorbereidingsfase
  2. Verkenningfase

3. Plannings- en studiefase
4. Aanlegfase

- Het huidige besluitvormingsproces voor investeringen in nationale mobiliteitsinvesteringen (conform het MIRT) vormt het vertrekpunt van deze beschouwing en is op hoofdlijnen weergegeven in onderstaande visualisatie.<sup>1</sup>
- Omdat de scope van dit onderzoek zich beperkt tot het afwegen van oplossingen, zijn de laatste twee fasen (plannings- en studiefase, en aanlegfase) buiten beschouwing gelaten.



Beschouwing van wijze waarop het huidige afwegingsinstrumentarium zich verhoudt tot het sturen op integrale bereikbaarheidsdoelstellingen

<sup>1</sup> De fasen zijn in dit document op hoofdlijnen weergegeven op basis van: lenW (20 september 2022). Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

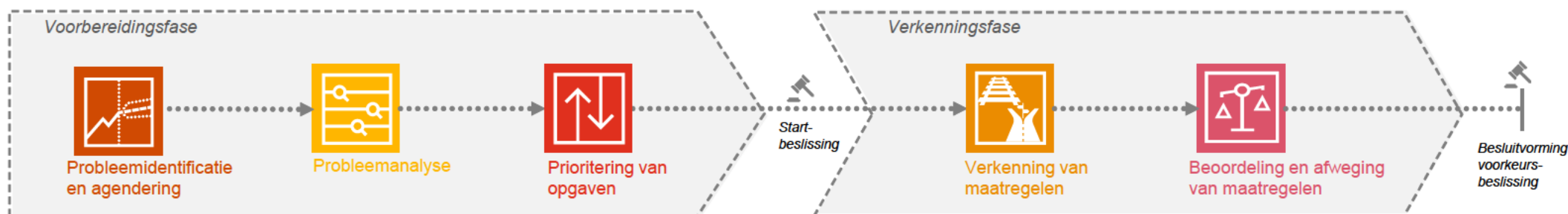
# We onderscheiden grofweg vijf stappen in het reguliere besluitvormingsproces voor mobiliteitsinvesteringen op nationaal niveau

## Vorbereidingsfase<sup>1</sup>

- Doel van deze fase is dat het Rijk en regio opgaven identificeren en agenderen, deze te onderzoeken en te concretiseren, en op hoofdlijnen de eerste oplossingsrichtingen hiervoor in kaart te brengen. Zo voert IenW eens per vier jaar een Integrale Mobiliteitsanalyse uit om opgaven te signaleren.
- Op basis van het verwachte vervoersvolume in de IMA worden de te verwachten knelpunten in beeld worden gebracht. Daarnaast kunnen opgaven voortkomen uit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), verstedelijkingsstrategieën en andere bereikbaarheidsprogramma's.<sup>2</sup>
- De voorbereidingsfase is vormvrij. Indien het noodzakelijk is om additionele beslisinformatie op te halen, kan een MIRT-onderzoek worden gestart. Wanneer naar het oordeel van het BO-MIRT of het bevoegd gedag al voldoende (beslis)informatie beschikbaar is, kan dit worden overgeslagen.
- De prioritering van opgaven vindt plaats door besluitvorming, bij voorkeur in BO-MIRT. De startbeslissing betreft een opgave met een reikwijdte van oplossingsrichtingen.

## Verkenningfase

- Op basis van de grondige probleemanalyse en inventarisatie van oplossingsrichtingen wordt toegewerkt naar een voorkeursalteratief. In deze fase vindt een trechtering en afweging plaats tussen de verschillende oplossingen (o.a. met de MKBA). Deze fase leidt tot besluitvorming over een voorkeursbeslissing.



Beschouwing van wijze waarop het huidige afwegingsinstrumentarium zich verhoudt tot het sturen op integrale bereikbaarheidsdoelstellingen

<sup>1</sup> De fasen zijn in dit document op hoofdlijnen weergegeven op basis van: IenW (20 september 2022). Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). <sup>2</sup> IenW (20 september 2022). Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

# In de voorbereidingsfase identificeren het Rijk en regio's opgaven, onderzoeken en concretiseren deze, en brengen op hoofdlijnen de eerste oplossingsrichtingen in kaart

Vorbereidingsfase

 Startbeslissing



## Probleemidentificatie en agendering: Prognoses en scenario's

- Doel is het identificeren en agenderen van opgaven door zowel het Rijk en als de regio.
- Onderdeel hiervan is de **Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA)**<sup>1</sup>, welke één keer per vier jaar wordt opgesteld. De IMA:
  - brengt in beeld waar potentiële bereikbaarheids- en mobiliteitsopgaven op de netwerken ontstaan. In de afgelopen IMA-2021 is nadrukkelijk al meer aandacht op bereikbaarheidsopgaven komen te liggen. Uit gesprekken blijkt er sinds IMA-2021 binnen IenW een indicator is die de bereikbaarheid voor banen, beroepsbevolking, onderwijs, winkelen en zorg in beeld brengt voor de lange termijn (2040 en verder).
  - heeft een signalerende functie, en doet geen uitspraken over de mogelijke oplossingen van bereikbaarheidsopgaven
  - bestaat uit een integraal hoofdrapport (IenW) en een deelrapportages waaronder spoor en wegen (RWS en ProRail)
  - baseert zich op 'Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving' (**WLO scenario's**) van het PBL en CPB. De basis van de WLO scenario's zijn uiteenlopende prognoses van de omgeving om ons heen (technologie, demografie en economie) die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving.
- Daarnaast kunnen opgaven voortkomen uit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), verstedelijkingsstrategieën en andere bereikbaarheidsprogramma's.<sup>2</sup>
- In de huidige situatie schetsen PBL en CPB in de WLO scenario's (op macroniveau) een verwachte vervoersvraag op basis van o.a. economie en demografie. In de WLO-scenario's is de verwachte vervoersvraag vervolgens op basis van huidig waargenomen gedrag uitgesplitst naar modaliteiten. Het realiseren van modaliteiten zit daarmee reeds in de WLO opgenomen.<sup>3</sup> Het is vervolgens aan de IMA en de gebruikers daarvan om hier een interpretatie aan te hangen.

Beschouwing van wijze waarop het huidige afwegingsinstrumentarium zich verhoudt tot het sturen op integrale bereikbaarheidsdoelstellingen

PwC



## Probleemanalyse:

Capaciteits- en knelpuntenanalyses, evt. MIRT-onderzoek

- Na agendering van de geïdentificeerde opgaven (stap 1), waarbij duidelijk is dat het oplossen van de opgave om een substantiële investering vraagt, is er een Bestuurlijk Overleg MIRT (BO-MIRT) besluit nodig welk van de geagendeerde opgaven onderzocht dienen te worden en welke niet. Wanneer naar het oordeel van het BO-MIRT of het bevoegd gedag al voldoende (beslis)informatie beschikbaar is, kan dit MIRT-onderzoek in de voorbereidingsfase worden overgeslagen.<sup>2</sup>
- De probleemanalyse is erop gericht om gebiedsgerichte of thematische opgave(n), scope en stakeholders in kaart te brengen.<sup>2</sup>
- Aanbeveling is om strategische verkeers- en vervoersmodellen **Landelijk Model Systeem (LMS)** en **Nederlands Regionaal Model (NRM)** in te zetten (zie pagina 15).<sup>2</sup> Daarnaast kunnen **decentrale modellen** (bijv. stedelijke modellen) worden gebruikt, mits deze consistent zijn met die van het LMS en NRM of andere bestuurlijk gevalideerde uitgangspunten.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> IenW (29 juni 2021). Integrale Mobiliteitsanalyse 2021 Mobiliteitsontwikkeling en –opgaven in kaart gebracht; <sup>2</sup> IenW (20 september 2022). Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT); <sup>3</sup> In de WLO scenario's wordt een link gelegd naar stijging van verplaatsingen (bijv. 3% meer verplaatsingen in WLO-Laag en 17% meer verplaatsingen in WLO-Hoog). Dit wordt ook al direct vertaald in modaliteiten conform het huidige waargenomen gedrag. Bijv: het aantal reizigerskilometers per trein groeit met 18% in WLO-Laag tot 40% in WLO-Hoog

# De voorbereidingsfase eindigt wanneer prioritering van opgaven heeft plaatsgevonden in het BO MIRT en een startbeslissing door de minister is genomen

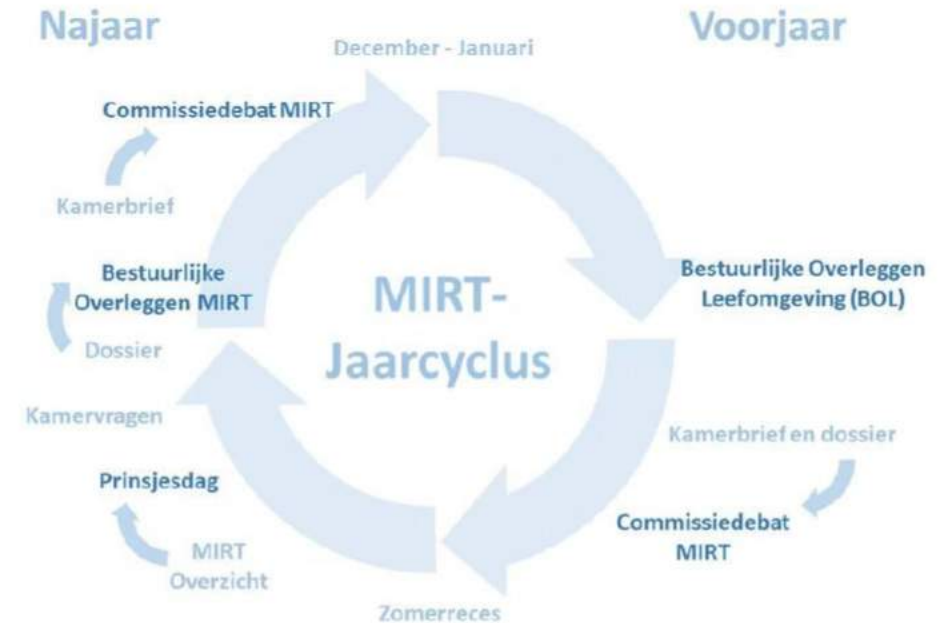
Vorbereidingsfase

Startbeslissing



## Prioritering van opgaven: BO-MIRT

- In het Bestuurlijk Overleg MIRT (BO MIRT) voeren het rijk, decentrale overheden en andere betrokkenen een strategisch gesprek over de ambities, opgaven en ontwikkelingen in een gebied. Zij maken jaarlijks onder meer afspraken over te onderzoeken opgaven, programma's, maatregelen en projecten die op de korte termijn kunnen worden uitgevoerd, over het starten van MIRT Onderzoeken en Verkenningen en over de onderlinge samenwerking daarbij. Gebiedsagenda's zijn in de BO's MIRT vastgesteld en vormen de onderlegger en het strategisch kader voor deze overleggen.
- Het bevoegd gezag (e.g. de minister) neemt de **startbeslissing voor een MIRT-Verkenning** (een opgave met een reikwijdte van oplossingsrichtingen), waarmee de verkenningsfase formeel start. Daarbij dient zicht te zijn op tenminste 75% van de financiering van de meest voor de hand liggende oplossing.<sup>1</sup>
- Tijdens de Bestuurlijke Overleggen wordt tevens de voortgang van lopende afspraken en projecten besproken en worden onderlinge afspraken gemaakt over het vervolg. Om besluitvorming over ruimtelijke maatregelen in het MIRT (zoals verkeer, vervoer, waterveiligheid en waterkwaliteit, verstedelijking, cultureel erfgoed en duurzame economische ontwikkeling) zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen, kunnen bij strategische gesprekken naast decentrale bestuurders en waterschappen ook het bedrijfsleven en andere stakeholders worden uitgenodigd.
- In nevenstaande figuur is de MIRT Jaarcyclus weergegeven.<sup>2</sup>



# In de verkenningsfase wordt toegewerkt naar een voorkeursalternatief, o.a. door afweging van maatregelen in de MKBA

Verkenningsfase

 Voorkeursbeslissing



## Verkenning van maatregelen Trechteren van oplossingsrichtingen

- De verkenningsfase start met het breed analyseren en inventariseren van oplossingsrichtingen, passend bij de opgave. Er dient **minimaal één niet-infrastructurele oplossingsrichting** te worden uitgewerkt.<sup>1</sup> In de praktijk blijkt dat een infrastructuur oplossing vaak meer tot de verbeelding spreekt, en om die reden tot op heden vaak verkozen worden boven de niet-infrastructurele oplossing.
- Hierbij vindt het proces van trechteren van oplossingsrichtingen plaats tot een bestuurlijke voorkeursbeslissing:<sup>2</sup>
  - Mogelijk moet voor het project een milieueffectrapport (**MER**) worden opgesteld. Het milieueffectrapport brengt de milieugevolgen van een initiatief systematisch in beeld, en beschrijft maatregelen om negatieve gevolgen te voorkomen of beperken.<sup>3</sup>
  - Ook is het uitvoeren van een MKBA (zie rechts) onderdeel van de verkenning.
  - Indien nodig wordt een businesscase opgesteld, die informatie kan bieden die nodig is voor de bekostiging en financiering.<sup>3</sup>



## Beoordeling en afweging van maatregelen MKBA

- Als onderdeel van de verkenning wordt een **Maatschappelijke kosten-batenanalyse** (MKBA) opgesteld. De MKBA...<sup>4</sup>
  - ...is een informatie-instrument dat vanuit het perspectief van de maatschappij als geheel de voor- en nadelen van een beleidsmaatregel systematisch in beeld brengt en waardeert.
  - ...kwantificeert deze voor- en nadelen zoveel mogelijk (in euro's).
  - ...omvat ook de kosten en baten waarvoor geen marktprijzen bestaan.
- Conform het **Addendum Brede Welvaart bij Werkwijzer MKBA bij MIRT Verkenning** (nov. 2022)<sup>5</sup> worden hierbij ook brede welvaartsaspecten meegenomen. CPB en PBL doen hiervoor een 21-tal aanbevelingen, waaronder het kwantificeren van grensoverschrijdende effecten, meer aandacht voor de verdeling van effecten (bijv. lokale geluidsoverlast of gezondheidsschade versus nationale effecten) en het benomen van risico's voor toekomstige generaties.

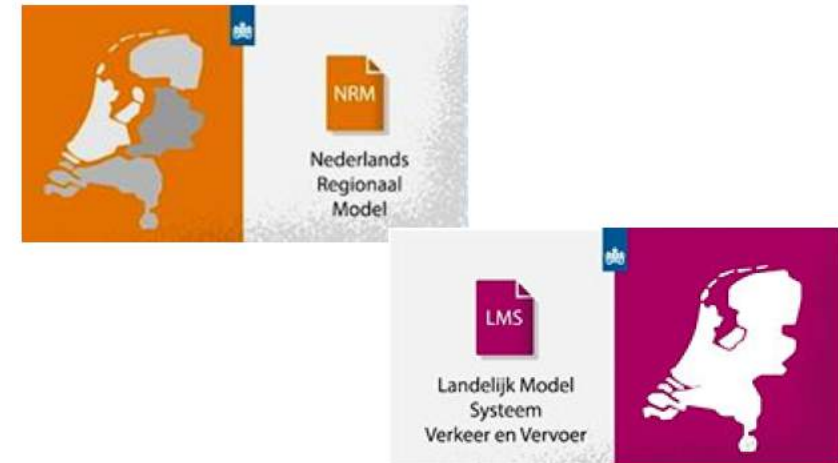
Het **verkenningenrapport** is uiteindelijk het voorbereidend document dat de benodigde informatie geeft om tot een **bestuurlijke voorkeursbeslissing** te komen. Het streven is om de verkenning binnen twee jaar af te ronden.<sup>2</sup>

# Als onderlegger van het gehele besluitvormingsproces heeft Rijkswaterstaat strategische verkeers- en vervoersmodellen ontwikkeld

Over de fasen heen

Onderliggende instrumenten, over het hele besluitvormingsproces heen, zijn het het **Landelijk Model Systeem (LMS)** en het meer gedetailleerde **Nederlands Regionaal Model (NRM)**. Rijkswaterstaat beheert en ontwikkelt samen met ProRail deze strategische verkeers- en vervoersmodellen voor uitspraken over het hoofdwegennet en het spoornetwerk.

- De modellen kennen veel toepassingsmogelijkheden. Behalve voor de landelijke IMA, kunnen de modellen ook gebruikt worden om de gevolgen van de keuzes bij projecten af te wegen.<sup>1</sup>
- Het LMS deelt Nederland in ca. 1500 gebieden in, waar het NRM gedetailleerder is. Basis is het huidige verplaatsingsgedrag, welke elke vier jaar wordt geactualiseerd (ODiN-onderzoek).<sup>1</sup>
- Uit gesprekken blijkt dat voorzieningen zoals banen en onderwijsinstellingen reeds *expliciet* onderdeel zijn van de modellen. Andere voorzieningen worden *impliciet* meegenomen. Zo worden de dokter en fysiotherapeut *impliciet* meegenomen met daarbij de aanname dat deze voorzieningen tot stand komen op plaatsen waar woningbouw wordt gerealiseerd.





### 3

# Reflectie op de impact van bereikbaarheidsdoelstellingen

Beschouwing van wijze waarop het huidige afwegingsinstrumentarium zich verhoudt tot het sturen op integrale bereikbaarheidsdoelstellingen

PwC



# De shift naar het realiseren van bereikbaarheidsdoelstellingen resulteert in andere type opgaven en mogelijk een veelvoud aan oplossingsrichtingen

*Er vindt een shift plaats van het oplossen van mobiliteitsknelpunten naar het realiseren van bredere bereikbaarheidsdoelen plaats:*

Het sturen op bredere bereikbaarheidsdoelstellingen verschilt van de huidige sturing zijnde het oplossen van mobiliteitsknelpunten. De verschillen zien onder meer toe op:

- **Het signaleren en identificeren van andere type opgaven.**<sup>1</sup> Naast mobiliteitsopgaven betreft het ook een voorzieningen- en connectiviteitsopgave. Gegeven deze diversiteit is het noodzakelijk om andere stakeholders te betrekken.
- Door dit brede palet is ogenschouw te nemen ontstaat, anders dan de meer enge benadering van mobiliteit, meer **een ruimtelijk ordeningsvraagstuk.**<sup>1</sup>
- Bereikbaarheidsproblemen komen niet alleen voort uit het ontbreken van middelen of voorzieningen, maar ook door **andere toegangsbarrières (bv. financieel of gezondheid).**<sup>2</sup>
- Het **identificeren van een veelvoud aan oplossingsrichtingen**, waar het momenteel enkel mobiliteitsoplossingen betreft.<sup>1</sup>
- **De wijze van analyseren zal veranderen naar een meer regionale focus**, in plaats van voornamelijk het nationale niveau.<sup>1</sup>
- Gegeven de diversiteit aan oplossingsrichtingen zal het **afwegen van oplossingsrichtingen moeilijker op basis van gelijksoortige kosten en baten** kunnen plaatsvinden.
- De vraag **hoe het doelbereik van een oplossingsrichting (bijv. 15 minuten naar een voorziening) zich verhoudt tot de effecten op kosten en baten.**

# Rebel en Goudappel<sup>1</sup> schetsen in hun rapport reeds een aantal stappen om bereikbaarheidsdoelstellingen verder uit te werken

## 1 Begin met een nulmeting van bereikbaarheid als input voor maatschappelijke discussie



- Begin met een nulmeting van de bereikbaarheid van enkele vitale functies (zorg, onderwijs en werk) voor een aantal doelgroepen (inkomen, toegang tot auto en fysieke en mentale vermogens).
- PBL heeft in oktober 2022 een analyse gemaakt van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland. Dit vormt een waardevol vertrekpunt.<sup>2</sup>
- Rebel en Goudappel doen de aanbeveling om in deze analyse ook de volgende zaken op te nemen:
  - i. het huidige gedrag en behoeften als indicatie van wat mensen acceptabel vinden qua reistijd, kosten en moeite
  - ii. de verbeterplannen en investeringen t.b.v. de bereikbaarheid van deze vitale functies van de afgelopen 5 jaar



## 2 Werk de bereikbaarheidsdoelstellingen in één of meerdere praktijkcasussen uit



- Aanbeveling is om bruikbaarheid van de doelstellingen te toetsen door te werken met een aantal casussen.
- Dit kan op basis van de opgaven die voortkomen uit de nulmeting van bereikbaarheid. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een of meerdere MIRT-onderzoeken die deze manier van kijken naar bereikbaarheid als vertrekpunt nemen.
- Rebel en Goudappel raden aan om hierbij te oefenen met de regionale bereikbaarheidstafels om inzicht te geven aan hoe bereikbaarheidsdoelen het best te formuleren, zodat er een hanteerbare opgave ontstaat.
- Breng hierbij ook in beeld hoe je in de praktijk tot goede afwegingen komt tussen bereikbaarheid en andere ambities. In welke mate kunnen deze (1) meeliften op de bereikbaarheidsdoelstelling, (2) vooraf randvoorwaardelijk worden gemaakt of (3) achteraf worden vormgegeven/gemitigeerd.

## 3 Vaststellen doelstelling, maatstaf en nieuwe spelregels



- Stap 1 geeft inzicht in de opgave m.b.t. bereikbaarheid in Nederland; stap 2 in de mogelijkheden om dit aan te pakken. Dit vormt een basis voor een **politieke discussie** om te komen tot **definitieve bereikbaarheidsdoelstellingen** en de gewenste doorwerking
- Het is belangrijk om hierbij onderscheid te maken tussen:
  - a) de *bereikbaarheidsdoelstelling* die het resultaat is van de politieke afweging;
  - b) de *maatstaf voor bereikbaarheid*: bijv. verschillen in bereikbaarheid van vitale functies tussen gebieden en de doelstelling om deze te met x% te verkleinen in de komende tien jaar.



4

# Effect van integrale bereikbaarheidsdoelstellingen op het afwegingsinstrumentarium

Beschouwing van wijze waarop het huidige afwegingsinstrumentarium zich verhoudt tot het sturen op integrale bereikbaarheidsdoelstellingen

# Op hoofdlijnen hebben we een elftal observaties geïdentificeerd als mogelijk implicatie i.r.t. het MIRT besluitvormingsproces en het onderliggende instrumentarium

- We schetsen een elftal observaties op hoofdlijnen op welke aspecten de shift naar het realiseren van bereikbaarheidsdoelen implicaties heeft voor het huidige afwegingsinstrumentarium en waar dit mogelijk verrijkt moet worden. Daarbij maken we onderscheid tussen een aantal generieke observaties die niet direct gekoppeld zijn aan fases van de besluitvorming en specifieke observaties die dit wel zijn.

## Generiek aandachtspunt is...

#1: ...om scherp te stellen wat we als bereikbaarheidsprobleem definiëren

#2: ...om de doelstellingen verder te operationaliseren, waarbij de keuze voor de doelstellingen niet binair is

#3: ...om bij het operationaliseren van doelstellingen op hoofdlijnen oog te hebben voor de kosten en baten van het doelbereik

#4: ...hoe en wanneer een grotere en meer diverse set aan stakeholders te betrekken in het proces

#5: ...dat het denken vanuit het MKBA-raamwerk waardevol blijft bij het hanteren van bereikbaarheidsdoelstellingen

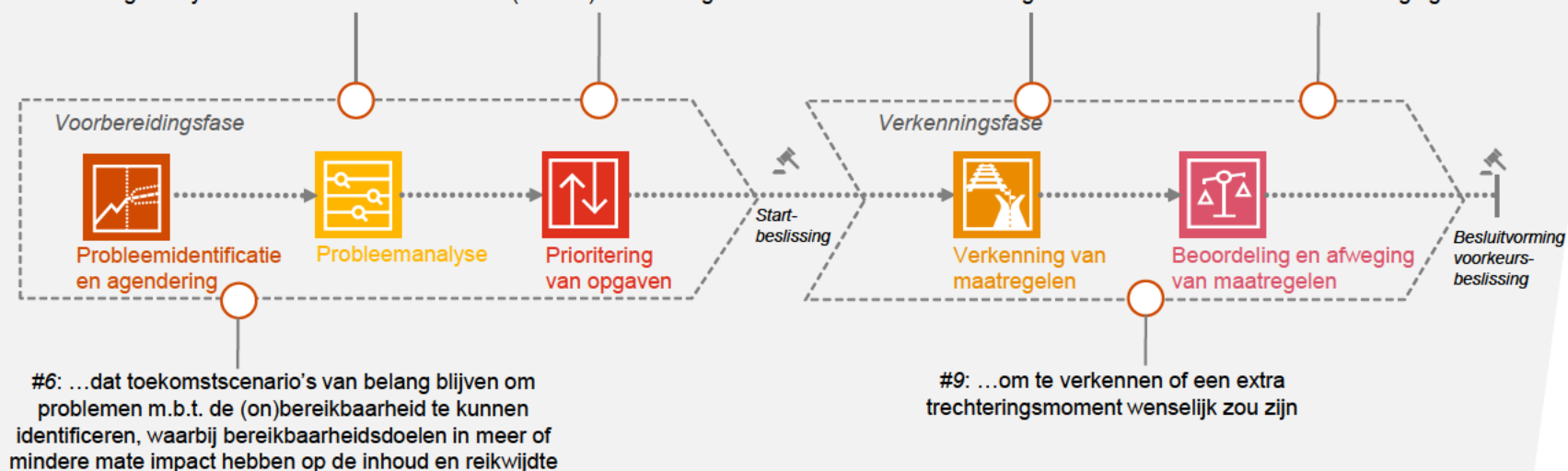
## Specifiek aandachtspunt is...

#7: ...de verbreding van het aantal oorzaken van het geïdentificeerde probleem en de wijze waarop deze geanalyseerd worden

#8: ...de borging van interactie tussen opgaven rondom energie, mobiliteit, ruimtelijke ordening en (sociale) voorzieningen

#10: ...om te verkennen welk instrument het meest passend zou zijn voor een dergelijk trechteringsmoment

#11: ...dat er een politieke afweging ontstaat tussen doelbereik, en de kosten-baten afweging



# Bij het hanteren van bereikbaarheidsdoelstellingen is het van belang om scherp te stellen wat we als bereikbaarheidsprobleem definiëren



## Generieke observatie



### #1: Generiek aandachtspunt is om scherp te stellen wat we als bereikbaarheidsprobleem definiëren

- Voor de start van de besluitvormingscyclus met de 'probleemidentificatie en agendering' is het noodzakelijk om helder te hebben wat men ziet als een bereikbaarheidsprobleem (de 'probleemdefinitie'). Het rapport van het KiM over bereikbaarheidsarmoede in mei 2023<sup>1</sup> benoemde eerder ook dat de grens tussen acceptabele en ongewenste bereikbaarheidsproblemen onduidelijk is door het ontbreken van concrete bereikbaarheidsdoelstellingen.
- Uit gesprekken volgt dat de probleemdefinitie in de praktijk vaak wordt beïnvloed door wat gemeten wordt. In de huidige situatie is bijvoorbeeld filezwaarte een indicator. Deze indicator vormt daarmee dikwijls de basis van het probleem, om zo prioriteit te geven aan de grootste fileknelpunten.
- Met de wijziging naar bereikbaarheidsindicatoren bestaat de neiging om te denken dat met de keuze voor een andere indicator het breder denken over bereikbaarheid ook geborgd is.
- Daarnaast blijkt uit gesprekken dat bij het hanteren van bereikbaarheidsindicatoren het beleid bepaald wordt door hetgeen gemeten wordt. Immers, een afwijking van een indicator leidt tot een indicatie van een mogelijk ongewenste situatie. Hiervoor wordt vervolgens een oplossing gezocht die wordt voorgelegd aan de politiek.

- In het huidige maatschappelijke debat komen (bereikbaarheids)problemen naar voren die breder zijn dan één indicator. In de discussie over bereikbaarheidsdoelstellingen zit ook het risico dat er relatief snel naar oplossingsrichtingen wordt gekeken, bijv. het vertrek van bussen vanuit woonwijken op regelmatige basis. Het is van belang om te definiëren wat het onderliggende probleem is. Pas wanneer het onderliggende probleem gedegen is gedefinieerd, ben je in staat om bredere oplossingsrichtingen te verkennen. Voorbeeld: De betreffende wijk kent over het algemeen weinig voorzieningen, een relatief laag inkomen en er is geen station. Derhalve is er voor de inwoners sprake van een relatief slechte bereikbaarheid van voorzieningen binnen een acceptabele reistijd.
- De afgelopen periode zijn al stappen gezet om het bereikbaarheidsprobleem te identificeren. Zo heeft het PBL in 'Toegang voor iedereen?'<sup>2</sup> een analyse gemaakt van de (on)bereikbaarheid van zorginstellingen, onderwijsinstellingen, winkels voor dagelijkse boodschappen, groengebieden en banen zien voor diverse doelgroepen anno nu. Deze studie kent een hoog detailniveau en is opgesteld o.b.v. empirische gegevens.
- Dergelijke empirische analyse kan helpen bij een debat over wat we wenselijk dan wel onwenselijk vinden, ofwel: wat we een probleem vinden.
- Aandachtspunt is om, als uitvloeisel van het maatschappelijke debat, scherp te krijgen wat de grens is tussen acceptabele en ongewenste bereikbaarheidsproblemen.

# Operationaliseren van de doelstellingen, met daarbij oog voor de kosten en baten, is noodzakelijk voor een robuuste inrichting van het besluitvormingsproces



## Generieke observatie



### #2: Generiek aandachtspunt is om de doelstellingen verder te operationaliseren, waarbij de keuze voor de doelstellingen niet binair is

- Goudappel en Rebel hebben een drietal varianten van integrale bereikbaarheidsdoelen voor IenW opgesteld, die in grote lijnen neerkomen op: 1) basisniveau van bereikbaarheid voor iedereen, 2) maximaliseren van bereikbaarheid binnen brede welvaart, en 3) verkleinen van bereikbaarheidsverschillen tussen vergelijkbare gebieden. Gegeven de zeer brede en diverse opgaven t.a.v. bereikbaarheid hoeft er geen binaire keuze te worden gemaakt tussen deze varianten.
- Observatie is dat per sub-opgave **gekozen kan worden voor differentiatie in de doelstellingen**. *Voorbeeld:* Voor zorginstellingen kan het niet behalen van het basisniveau reistijd (benadering 1) leiden tot een bereikbaarheidsprobleem. Voor ander type voorzieningen (bv. banen) kan het maximaliseren van bereikbaarheid (benadering 2) meer passend zijn.
- Daarbij is het noodzakelijk dat elk van de doelstellingen verder **geoperationaliseerd** en daar waar nodig genormeerd wordt. Gegeven de diversiteit tussen regio's kan overwogen worden om regionale bereikbaarheidsdoelstellingen vast te stellen.



### #3: Generiek aandachtspunt is om bij het operationaliseren van doelstellingen op hoofdlijnen oog te hebben voor de kosten en baten van het doelbereik

- Het sturen op het realiseren van bereikbaarheidsdoelstellingen leidt tot het signaleren en identificeren van ander type opgaven en een veelvoud aan oplossingsrichtingen (bv. op het vlak connectiviteit en voorzieningen).
- In het stadium van het operationaliseren en het vaststellen van bereikbaarheidsdoelstellingen is het van belang om op hoofdlijnen al oog te hebben voor de kosten en baten die het bereiken van de doelstelling met zich meebrengt.
- *Voorbeeld:* Wanneer de politiek een bereikbaarheidsdoelstelling overweegt (bv. maximaal 45 minuten naar een ziekenhuis), kan de huidige situatie in de kaart worden gebracht. Welke gebieden en inwoners voldoen reeds aan deze maximale reistijd, en waar is dat nog niet het geval? Dit geeft inzicht in de hoeveelheid inwoners en in welke gebieden de bereikbaarheid (on)toereikend is. Vervolgens kan op hoofdlijnen inzichtelijk worden gemaakt wat nodig is om de bereikbaarheidsdoelstelling te behalen (bv. extra ziekenhuizen of een extra busstop), en tot welke kosten en baten dit leidt.
- **Het inzicht in de kosten en baten (op hoofdlijnen) die gepaard gaan met het behalen van een bereikbaarheidsdoelstelling, is onderdeel van de afweging op welke manier de bereikbaarheidsdoelstelling geoperationaliseerd wordt**

# Aandacht is nodig wanneer de grotere set aan stakeholders betrokken moet worden, waarbij de rolinvulling van diverse stakeholders verandert



## Generieke observatie



### #4: Generiek aandachtspunt is hoe en wanneer een grotere en meer diverse set aan stakeholders te betrekken in het proces

- Bij het hanteren van bereikbaarheidsdoelstellingen zal de probleemidentificatie een bredere set aan opgaven opleveren. Opgaven m.b.t. voorzieningen en connectiviteit zijn van een andere aard dan infrastructurele opgaven.
- Opgaves hebben meer en meer het karakter van een ruimtelijk ordeningsvraagstuk. Dergelijk type vraagstukken vragen per definitie om beschouwing van oplossingsrichtingen en keuzes die niet sec binnen het beleidskader van IenW liggen. Voorbeeld is de afweging van BZK inzake de woningopbouw en hoe dit te ontsluiten, bijv. bouwen in de buurt van bestaande stations of benutten van restcapaciteit op het spoor, versus woningbouw in het groen inclusief nieuwe infrastructuur. Keuzes over de bereikbaarheid van bijvoorbeeld (vitale) voorzieningen zoals zorg en onderwijs liggen bijvoorbeeld ook bij VWS respectievelijk OCW.  
**Samenwerking tussen alle partijen is in onze ogen cruciaal om op gedegen wijze invulling te kunnen geven aan het sturen op bereikbaarheidsdoelstellingen.**
- Daarnaast vraagt dit om **nauwe betrokkenheid van regionale en lokale partijen** (bv. (grote) gemeenten). Bovendien verandert dit de rolinvulling van uitvoeringsorganisaties ProRail en RWS in het proces (meer beleidsadviserend i.p.v. sec uitvoerend).



# Het denken vanuit het MKBA-raamwerk blijft waardevol bij het hanteren van bereikbaarheidsdoelstellingen



## Generieke observatie



### #5: Generieke observatie is dat het denken vanuit het MKBA-raamwerk waardevol blijft bij het hanteren van bereikbaarheidsdoelstellingen

- De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is een informatie-instrument dat vanuit het perspectief van de maatschappij als geheel de voor- en nadelen van een beleidsmaatregel systematisch in beeld brengt en waardeert. Over de jaren heen zijn diverse aanvullingen gedaan op de Leidraad MKBA, met o.a. het Addendum Brede Welvaart bij de Werkwijze MKBA.<sup>1</sup>
- Het 'MKBA-denken' is reeds onderdeel van het bredere besluitvormingsproces. Het gedachtegoed is opgenomen in de verschillende stappen van het besluitvormingsproces, waaronder de probleemidentificatie, het bepalen van het nulalternatief, identificeren van oplossingsrichtingen, effectbepaling per oplossingsrichting etc.
- Uit gesprekken komt naar voren dat het denken vanuit het MKBA-raamwerk waardevol blijft bij het hanteren van bereikbaarheidsdoelstellingen om inzicht te geven wat de (brede welvaarts-)effecten zijn wanneer we niet investeren in bereikbaarheid: Tot welke economische, sociale, milieutechnische (etc.) problematiek leidt dat?
- Belangrijk aandachtspunt daarbij is om ook (regionale) verdelingseffecten inzichtelijk te maken om meer recht te doen aan de specifieke regionale uitdagingen. De ontwikkelingen per regio kunnen immers afwijken van het landelijk gemiddelde (macro-niveau).



Beschouwing van wijze waarop het huidige afwegingsinstrumentarium zich verhoudt tot het sturen op integrale bereikbaarheidsdoelstellingen

PwC

<sup>1</sup>) CPB en PBL (juni 2022). Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad.



# De bereikbaarheidsdoelen hebben in meer of mindere mate impact op de inhoud en reikwijdte van de WLO toekomstscenario's en onderliggende modellen



## Probleemidentificatie en agendering



**#6: Specifiek aandachtspunt is dat toekomstscenario's van belang blijven om problemen m.b.t. de (on)bereikbaarheid te kunnen identificeren, waarbij bereikbaarheidsdoelen in meer of mindere mate impact hebben op inhoud en reikwijdte**

- In de huidige analyses en modellen die gebruikt worden voor het identificeren van het probleem, waaronder de Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA) die elke vier jaar wordt uitgevoerd, spelen lange termijn toekomstscenario's een belangrijke rol. Op basis van deze modellen kan geïdentificeerd worden waar en in welke mate er in Nederland een vraagstuk ontstaat of kan gaan ontstaan met betrekking tot mobiliteit.
- Het realiseren van bereikbaarheidsdoelstellingen kan impact hebben op de inhoud en reikwijdte van deze analyses en modellen, zoals de IMA. De geïdentificeerde opgaven kennen immers een grotere reikwijdte. Het aantal variabelen en relaties dat eventueel in beschouwing genomen moet worden ligt mogelijk (veel) hoger (afhankelijk van de wijze van operationaliseren).
- Om een integrale afweging tussen de diverse oplossingsrichtingen (infrastructurele investeringen, investeringen in voorzieningen, investeringen in connectiviteit, of andere beleidsinterventies zoals prijsprykkels) te kunnen maken én vanwege de verwachte interactie tussen deze oplossingsrichtingen blijven lange termijn toekomstscenario's cruciaal.
- Uitdaging daarbij is een balans te vinden tussen het korte termijn oplossende vermogen van investeringen in bv. connectiviteit, versus het meerjarig lange termijn karakter van investeringen in infrastructuur en mobiliteit.

*Een aantal partijen is reeds bewust van en hier worden momenteel reeds stappen ingezet:*

- Rijkswaterstaat heeft in opdracht van DGMO in 2020 een bereikbaarheidsindicator ontwikkeld die de bereikbaarheid van banen en voorzieningen op de lange termijn in beeld brengt. Deze indicator is in de IMA-2021 toegepast.
- Op landelijk niveau is het LMS hiervoor de basis. In een pilot zijn ook de mogelijkheden verkend om dit op regionaal niveau met het NRM te doen. Hieruit bleken geen grote aandachtspunten.
- Momenteel wordt de bereikbaarheidsindicator door RWS in opdracht van DGMO doorontwikkeld, zodat de indicator voor de nieuwe IMA nog beter in staat is de toekomstige ontwikkeling van de bereikbaarheid van mensen en gebieden in beeld te brengen
- Uit gesprekken blijkt een combinatie van het NRM, stedelijke modellen en externe invoer van de locaties van voorzieningen in de toekomst, als fundament kunnen fungeren voor doorontwikkeling.
- Aandacht is hierbij nodig voor de beschikbaarheid van data van voorzieningen in de toekomst en de onzekerheden daarin.

# Verbreding van het aantal potentiële oorzaken resulteert mogelijk in de noodzaak tot het ontwikkelen van nieuwe analyse-instrumenten



## Probleemanalyse



**#7: Specifiek aandachtspunt is de verbreding van het aantal oorzaken van het geïdentificeerde probleem (bv. beperkt toegang tot voorzieningen en mobiliteit door financiën of gezondheid) en de wijze waarop deze geanalyseerd worden**

- Na de probleemidentificatie start het proces naar het zoeken van de oorzaken. In de huidige situatie wordt het verplaatsingsgedrag van Nederlanders geanalyseerd m.b.v. strategische verkeers- en vervoersmodellen (bv. het LMS en het NRM).
- **Als gevolg van het realiseren van bereikbaarheidsdoelen kan het aantal oorzaken toenemen.** Zoals eerder beschreven zijn bereikbaarheidsbarrières niet enkel te koppelen aan het gebrek aan geschikt vervoer, of de nabijheid van voorzieningen (die reeds onderdeel zijn van de verkeersmodellen), maar ook aan **beperkte toegankelijkheid** (bv. a.g.v. beperkte financiën of gezondheidsbeperkingen).<sup>1</sup>
- Sterker nog, het kan zijn dat er volgens het LMS en/of NRM helemaal geen sprake is van een bereikbaarheidsprobleem (in termen van mobiliteit en de aanwezigheid van voorzieningen) terwijl in bepaalde regio's of bij bepaalde doelgroepen dit wel degelijk als zo wordt ervaren.  
*Voorbeeld:* In krimpgebieden verdwijnen voorzieningen en trekken inwoners daarom weg, waardoor er minder mobiliteitsknelpunten ontstaan. Deze komen dan ook in mindere mate naar voren in de huidige verkeersmodellen. De inwoners van dit krimpgebied ervaren echter wel degelijk problemen m.b.t. bereikbaarheid.

- Aandachtspunt is dat de **probleemanalyse verbreed moet worden naar andere mogelijke oorzaken** van het geïdentificeerde bereikbaarheidsprobleem. Met andere departementen en uitvoeringsorganisatie kan geïnventariseerd worden of dergelijke data, modellen en analyse-instrumenten reeds voor handen zijn, of dat deze nog ontwikkeld moeten worden.



# Bereikbaarheidsdoelen bevestigen de noodzaak om de wederzijdse afhankelijkheid tussen opgaven rondom energie, mobiliteit, ruimtelijke ordening en (sociale) voorzieningen onderdeel te maken van het besluitvormingsproces



## Prioritering van opgaven



### #8: Specifiek aandachtspunt is continue borging van interactie tussen opgaven rondom energie, mobiliteit, ruimtelijke ordening en (sociale) voorzieningen

- Besluitvorming in het huidige proces m.b.t. energie, mobiliteit, ruimtelijke ordening en (sociale) voorzieningen vindt hoofdzakelijk volgtijdelijk en op diverse ministeries plaats.
- Bereikbaarheidsdoelen en de hieruit volgende diverse opgaven vragen om een integrale beschouwing van opgaven en mogelijke **oplossingsrichtingen rondom energie, klimaat, ruimtelijke ordening en (sociale) voorzieningen**. Het oplossen van een bereikbaarheidsprobleem kan resulteren in toenemende problematiek op het vlak van bv. energie en klimaat. Vice versa kan het oplossen van energie en klimaatopgaven (bv. autoluw maken stadsdelen) resulteren in toenemende bereikbaarheidsproblematiek van andere (essentiële) voorzieningen.
- De shift naar het realiseren van bereikbaarheidsdoelen betekent ansich niets voor deze wederzijdse afhankelijkheid, maar **bevestigt wel opnieuw dat deze wederzijdse afhankelijkheid onderdeel moet zijn van de besluitvorming**. Aandachtspunt is dan ook dat een integrale afweging (na prioritering van opgaven) onderdeel moet zijn van het besluitvormingsproces rondom het realiseren van nader te bepalen bereikbaarheidsdoelen.



# Complexere afwegingen a.g.v. een grotere diversiteit aan oplossingsrichtingen kunnen vereenvoudigd worden door introductie van extra trechteringsmoment



## Verkenning van maatregelen



### #9: Specifiek aandachtspunt is om te verkennen of een extra trechteringsmoment wenselijk zou zijn

- Bij het hanteren van bereikbaarheidsdoelstellingen komt een bredere set aan opgaven en oplossingsrichtingen aan de orde. Waar men momenteel gewend is soortgelijke oplossingsrichtingen te vergelijken (bijv. twee wegvarianten met een spoorlijn – beiden een verbinding), kan dat diverser worden (bijv. het doortrekken van een metrolijn met twee haltes versus de bouw van een school versus het introduceren van prijsprikkels).
- Deze grotere mate van diversiteit kan leiden tot een **complexere afweging tussen ongelijksoortige effecten** die op een bepaalde manier toch met elkaar vergelijkbaar gemaakt moeten worden.
- In het huidige proces is gedurende de verkenningsfase één trechteringsmoment voorzien (na ca. 1 jaar). **Om de toegenomen complexiteit te vereenvoudigen kan overwogen worden om een extra trechteringsmoment te introduceren**, waarbij het nog de vraag is welke instrument daarvoor het meest passend is (zie aandachtspunt #10).
- De trechtering kan gebruikt worden om bijv. per hoofdoplossingsrichting (mobiliteit, connectiviteit, voorzieningen) te expliciteren bij welk departement de regierol komt te liggen. Indien de regierol bij een ander departement is belegd, kan IenW een adviserende rol vervullen.



### #10: Specifiek aandachtspunt is om te verkennen welk instrument het meest passend zou zijn voor een dergelijk trechteringsmoment

- **Wanneer gekozen wordt voor dergelijk extra trechteringsmoment moet onderzocht worden of de traditionele MKBA hiervoor het meest geschikte instrument is.**
- Aangezien de oplossingsrichtingen ongelijksoortige effecten hebben, is het maken van een volledige MKBA een complexere opgave.
- Aandachtspunt is om te verkennen welk instrument het meest passend zou zijn voor een dergelijk trechteringsmoment. Bestaande instrumenten als een kosteneffectiviteitsanalyse of een kengetallen-kostenbatenanalyse (KKBA) zouden daarin betrokken kunnen worden. **Het is hierbij van belang dat het instrument op hoofdlijnen inzicht biedt in de effecten op de brede welvaart.**
- Bij dit extra trechteringsmoment kan ook overwogen worden om gebruik te maken van zogenoemde 'knock-out criteria', waarbij oplossingsrichtingen voortijdig afvallen (bv. te grote impact op milieu).

# De keuze voor bepaalde maatregelen kan in toenemende mate een politieke afweging worden, MKBA fungeert in deze als beslissingsondersteunend instrument



## Beoordeling en afweging van maatregelen



### #11: Specifiek aandachtspunt is dat er een politieke afweging ontstaat tussen doelbereik, en de kosten-baten afweging

- Eerder is aangegeven dat het denken vanuit het MKBA-raamwerk waardevol blijft bij het hanteren van bereikbaarheidsdoelstellingen. In het MKBA-raamwerk is het belang dit meer vanuit het brede welvaartspectief te gaan zien. Daarbij is het wenselijk om zoveel als mogelijk moeilijk meetbare effecten (natuur, cohesie, gezondheid, etc.) van oplossingsrichtingen en maatregelen mee te nemen in de MKBA, bij voorkeur kwantitatief, maar zeker ook kwalitatief, én recht te doen aan verdelingseffecten (zie #5).
- In de huidige situatie ligt de focus op een positieve uitkomst van de MKBA ( $>1$ ). Echter kan het sturen op bereikbaarheidsdoelstellingen en de invulling van de operationalisering (doelbereik) hiervan er toe leiden dat de uitkomsten van een MKBA vaker negatief zullen zijn ( $<1$ ).
- Aandachtspunt is dat de keuze voor oplossingsrichtingen in toenemende mate een politieke afweging tussen enerzijds kosten-baten anderzijds doelbereik van de bereikbaarheidsdoelstelling kan worden:
  - De MKBA wordt meer, in lijn met de altijd beoogde rol, een beslissingsondersteunend instrument in plaats van dat zuiver gekoerst kan worden op de uitkomst ervan.
  - Het doelbereik speelt eveneens een belangrijke rol, waarbij het zelfs zo kan zijn dat gegeven de wens een bepaald bereikbaarheidsprobleem op te lossen alle beschouwde maatregelen negatief scoren.



# 5 Slot

Halte E		10:13
326	Geertruidenberg	12
325	Oosterhout	23
326	Geertruidenberg	43
325	Oosterhout	53

# Het introduceren van bereikbaarheidsdoelen leidt tot opgaven en mogelijke oplossingsrichtingen die verder reiken dan het IenW-beleidsdomein

## De probleemdefinitie en operationalisatie kennen de grootste aandachtspunten

- In deze beschouwing hebben wij ons gericht op de implicaties van het realiseren van bereikbaarheidsdoelstellingen op het besluitvormingsproces en het onderliggende instrumentarium van IenW zelf. Wij constateren daarbij dat de probleemdefinitie aan de voorkant en de hieruit volgende operationalisering van bereikbaarheid de grootste aandachtspunten zijn.
- Op basis van de probleemdefinitie kunnen in een verkenningsfase oplossingsrichtingen worden geïdentificeerd. Dit zal, in het kader van bereikbaarheidsdoelen, veelal en mogelijk méér plaatsvinden op regionaal niveau.

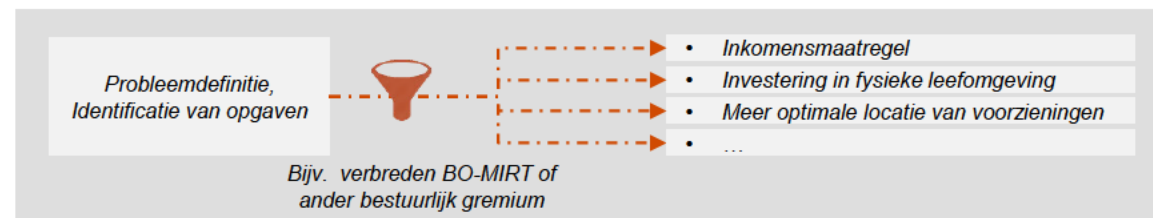
## Een integrale en domeinoverstijgende visie en aanpak is nodig om tot een afweging over de oplossingsrichtingen te komen, wat mogelijk vraagt om aanpassing van het besluitvormingsproces

- De oplossingsrichtingen vragen om een integrale visie en aanpak (beleidsterreinoverstijgend), en kunnen sterk verschillen qua impact (doorlooptijd, kosten, maatschappelijke impact). De afweging om te komen tot een geprefereerde oplossingsrichting kan hierdoor complexer worden.
- Het huidige besluitvormingsproces leent zich naar verwachting in minder mate voor deze complexere afweging, wat mogelijk vraagt om aanpassing. Onze eerste gedachten hierbij zijn (niet limitatief):
  - Het verrijken van het huidige Bestuurlijk Overleg MIRT (BO-MIRT), gericht op de fysieke leefomgeving, met ander type stakeholders, bv. vanuit het sociaal domein.
  - Het gebruiken van andere (bestaande) gremia voor deze bredere afwegingen vooraan het proces. Het voordeel hiervan is dat het huidige BO-MIRT zijn focus op de fysieke leefomgeving kan behouden.

- Om de toegenomen complexiteit te vereenvoudigen kan overwogen worden om een extra trechteringsmoment te introduceren (gebaseerd op een nader te bepalen instrument). Doel van deze trechtering is om te expliciteren bij welk departement of bestuurlijk gremium de regierol komt te liggen, bijv. m.b.t. een inkomensmaatregel, een investering in infrastructuur of een meer optimale locatie van voorzieningen.

## De verkenningsfase geeft vervolgens invulling aan het realiseren van het bereikbaarheidsdoel

- Vervolgens start de verkenningsfase waarin deze oplossingsrichting nader uitgewerkt wordt door het betreffende departement of bestuurlijk gremium. De verkenning moet invulling geven aan het realiseren van het bereikbaarheidsdoel en daarmee de verwachte bijdrage aan de bredere maatschappelijke welvaart.
- In deze fase vindt ook een MKBA plaats. De MKBA laat zien welke maatschappelijke kosten en baten de oplossing heeft. Het is aan de besluitvormers om aan te geven of de kosten opwegen tegen de baten, aangevuld met eventueel niet kwantificeerbare baten als onderdeel van de bredere maatschappelijke welvaart.



# We doen een drietal suggesties voor nadere uitwerking die aansluiten bij het rapport van Rebel en Goudappel als no-regret stappen in de demissionaire periode

In deze beschouwing schetsen we dat het essentieel is om, als uitvloeisel van het maatschappelijk debat, scherp te stellen wat we zien als acceptabel en ongewenst bereikbaarheidsprobleem. Gegeven de huidige demissionaire periode zal dit maatschappelijk debat nog niet op korte termijn tot een probleemdefinitie kunnen leiden.

Desondanks kunnen zogenaamde 'no-regret' stappen worden gezet om het besluitvormingsproces en onderliggende modellen en analyses geschikt te maken voor het redeneren vanuit bereikbaarheidsdoelstellingen, ongeacht de definitie van een bereikbaarheidsprobleem en de vaststelling van doelstellingen.

## We doen drie suggesties voor de nadere uitwerking als no-regret stappen.

Deze sluiten aan bij de vervolgstappen van Rebel | Goudappel om a) de nulmeting van bereikbaarheid te verrijken met o.a. opgaven van de afgelopen vijf jaar, b) doelstellingen uit te werken in praktijkcasussen en c) de doelstellingen vast te stellen (zie pagina 18):



Beschouwing van wijze waarop het huidige afwegingsinstrumentarium zich verhoudt tot het sturen op integrale bereikbaarheidsdoelstellingen





# Vervolgstappen zijn om (1) doelstellingen te operationaliseren, (2) een gewenst besluitvormingsproces uit te werken met stakeholders en (3) modellen door te ontwikkelen

## 1. Het operationaliseren van doelstellingen

- Wij benoemen in deze beschouwing de noodzaak tot het operationaliseren van de drie doelstellingen, zoals gedefinieerd door Rebel en Goudappel (nog zonder daarin een keuze te maken).
- Dit sluit aan bij de suggestie van Rebel en Goudappel om een nulmeting te doen, waarbij de gevoeligheid van de verschillende bereikbaarheidsvarianten inzichtelijk gemaakt wordt. Ook is het van belang om de consequenties van de doelstellingen inzichtelijk te maken voor de huidige opgaven.
- Bij deze operationalisatie is het van belang om op hoofdlijnen oog te hebben voor de kosten en baten van het doelbereik.

## 2. Het verkennen van een passend besluitvormingsproces

- Voorliggende beschouwing geeft inzicht in de *implicaties* van bereikbaarheidsdoelstellingen op het huidige MIRT-besluitvormingsproces.
- Op basis van deze implicaties kan in een vervolgstap verkend worden wat *het gewenste besluitvormingsproces* kan zijn. Hierbij is aandacht nodig voor (a) hoe en wanneer stakeholders te betrekken, (b) een integrale afweging, (c) een extra trechteringsmoment en welk instrument daarvoor het meest passend is, (d) de gelaagdheid tussen lokale, regionale en nationale oplossingsrichtingen.
- Bij deze uitwerking kunnen stakeholders van andere departementen en overheden worden betrokken om mee te denken hoe een dergelijk proces eruit kan zien (bijv. validatie van het proces middels een aantal ronde tafels).
- Aan de hand van concrete casuïstiek en veelvoorkomende vraagstukken kan in een vervolgstap getoetst worden in hoeverre het geschetste besluitvormingsproces en onderliggend instrumentarium gaat helpen in het maken van een afweging. Doel is om zichtbaar te maken waar het gaat knellen. Het is een lerend proces om uiteindelijk tot institutionele inbedding te komen
- Dit sluit aan bij de suggestie van Rebel en Goudappel om het redeneren vanuit bereikbaarheidsdoelstellingen te oefenen met gebiedsgerichte opgaven, of met bijv. één of meerdere MIRT-onderzoeken.

## 3. Het doorontwikkelen van modellen om deze geschikt te maken voor bereikbaarheidsdoelen

- Zoals benoemd in deze beschouwing werken partijen reeds aan het (verder) geschikt maken van modellen en analysemethoden voor het redeneren vanuit bereikbaarheidsdoelstellingen.
- De demissionaire periode kan gebruikt worden om verder door te ontwikkelen op o.a. de volgende elementen:
  - Sinds IMA-2021 is er binnen IenW een indicator die de bereikbaarheid voor banen, beroepsbevolking, onderwijs, winkelen en zorg in beeld brengt voor de lange termijn (2040 en verder). Dit kan verder worden doorontwikkeld naar een bereikbaarheidsindicator 2.0.
  - Lange termijn toekomstscenario's (beleidsarm en beleidsrijk), waarvoor een combinatie van het NRM, stedelijke modellen en externe invoer van locaties van de voorzieningen in de toekomst het fundament biedt.
  - De verbreding van het aantal oorzaken van het bereikbaarheidsprobleem (bijv. beperkte financiën of gezondheidsbeperkingen). Met andere departementen en uitvoeringsorganisatie kan geïnventariseerd worden of dergelijke data, modellen en analyse-instrumenten reeds voor handen zijn, of dat deze nog ontwikkeld moeten worden.



# Appendix

Beschouwing van wijze waarop het huidige afwegingsinstrumentarium zich verhoudt tot het sturen op integrale  
bereikbaarheidsdoelstellingen

PwC

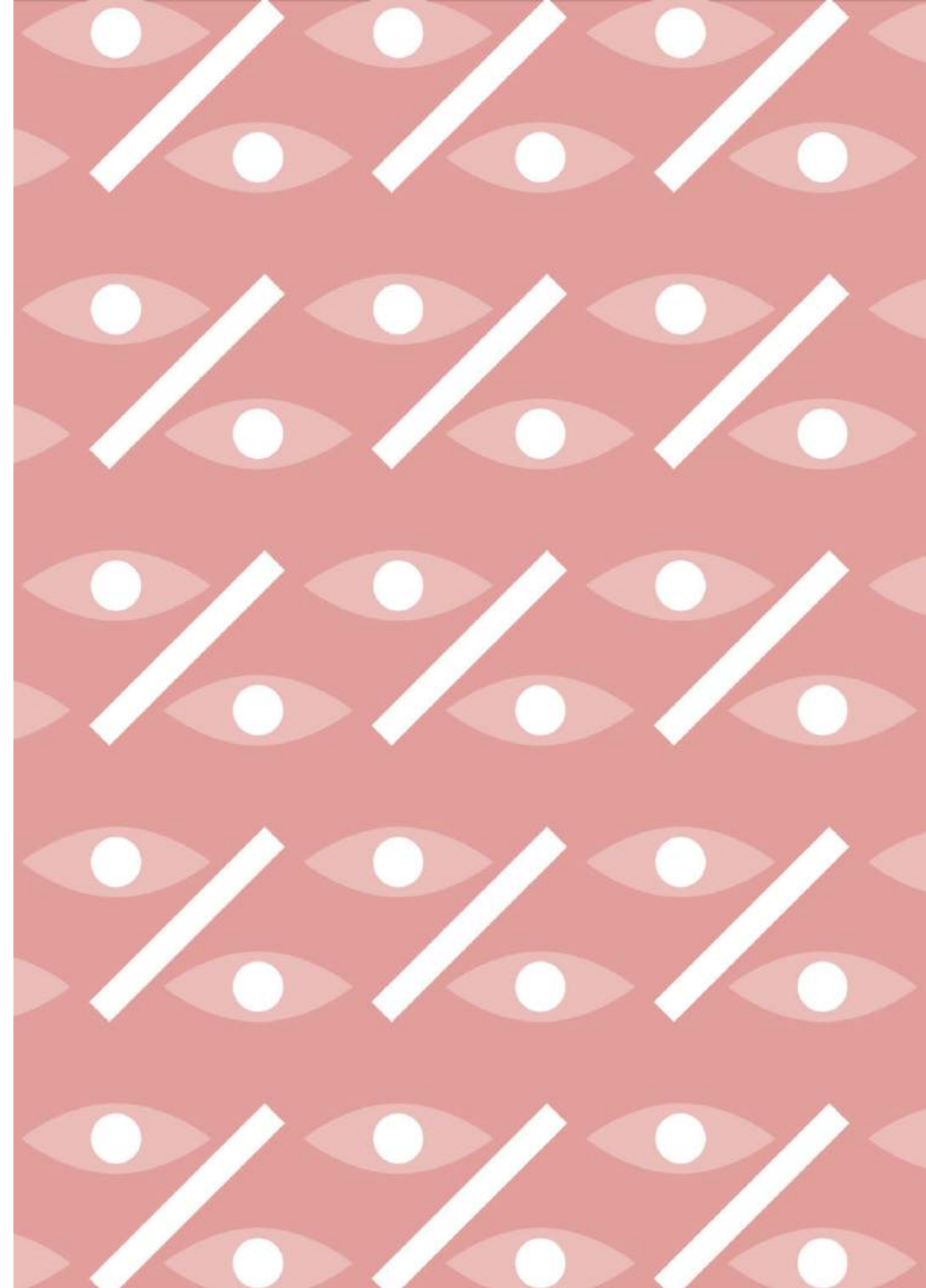


# Appendix B | Bronvermelding beeldmateriaal

## Beeldmaterieel in dit rapport is afkomstig van:

---

- De website van lenW (pagina's 1, 7, 27, 30, 34),
- Unsplash beeldbank (pagina 4, 9, 16, 19, 26)
- Stock images PowerPoint (pagina 23, 29, 32)



[pwc.com](https://www.pwc.com)

© 2023 PwC. All rights reserved. Not for further distribution without the permission of PwC. “PwC” refers to the network of member firms of PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL), or, as the context requires, individual member firms of the PwC network. Each member firm is a separate legal entity and does not act as agent of PwCIL or any other member firm. PwCIL does not provide any services to clients. PwCIL is not responsible or liable for the acts or omissions of any of its member firms nor can it control the exercise of their professional judgment or bind them in any way. No member firm is responsible or liable for the acts or omissions of any other member firm nor can it control the exercise of another member firm’s professional judgment or bind another member firm or PwCIL in any way.