

Vergaderjaar 2020–2021

31 305

Mobiliteitsbeleid

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 328

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2021

Hierbij bieden wij u de *Integrale Mobiliteitsanalyse 2021* (IMA-2021) aan¹. De IMA-2021 is de opvolger van de Nationale Markt en Capaciteitsanalyse (NMCA-2017) (Kamerstukken 31 305 en 29 984, nr. 229).

Om een beeld te krijgen van de mobiliteitsontwikkeling en -opgaven op de lange termijn, voert het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat eens in de vier jaar een analyse uit met de actuele uitgangspunten en verkeers- en vervoermodellen. Door deze analyse beschikt het nieuwe kabinet over de meest recente langetermijnprognoses voor het personen- en goederenvervoer. In het NO MIRT van 7 december 2020 hebben wij toegezegd in de loop van 2021 de wijzigingen in de systematiek van de NMCA aan de Kamer voor te zullen leggen (Kamerstuk 35 570 A, nr. 44). Met deze brief doen wij deze toezegging met betrekking tot de NMCA gestand.

In deze brief wordt eerst toegelicht hoe de analyse is aangepast en aangevuld. Dit is eerder in de MIRT-brief van november 2020 (Kamerstuk 35 570 A, nr. 45) al kort toegelicht. Daarna wordt ingegaan op hoe de IMA-2021 gebruikt kan worden. Tot slot wordt een toelichting gegeven op de uitkomsten van de IMA-2021.

Van NMCA-2017 naar IMA-2021

De NMCA-2017 bracht potentiële capaciteits- en robuustheidsknelpunten in kaart voor het hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet en hoofdspoorwegennet. Daarnaast werd aangegeven in welke steden potentiële capaciteitsknelpunten met betrekking tot de bus, tram en metro op kunnen treden.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat tracht de doelmatigheid en doeltreffendheid van het mobiliteitsbeleid te vergroten door bereikbaar-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

heidsopgaven en mobiliteitsoplossingen meer integraal te bezien. Sinds enige jaren zijn er enkele gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's waarin Rijk en regio samenwerken aan de oplossing van bereikbaarheidsopgaven. Hierbij wordt in toenemende mate de ruimtelijke planvorming – zoals woningbouw – en decentraal mobiliteitsbeleid betrokken. Daarnaast is het Infrastructuurfonds omgevormd tot het Mobiliteitsfonds. Door de investeringsgelden niet meer volgens een verdeelsleutel op voorhand te alloceren over de modaliteiten zoals dat nu op het Infrastructuurfonds gebeurt, wordt bevorderd dat wordt ingezet op een integrale afweging.

Analoog hieraan heeft de IMA-2021 een bredere blik op mobiliteit en bereikbaarheid dan de NMCA uit 2017. Deze brede blik doet recht aan de toenemende onderlinge verwevenheid van maatschappelijke opgaven en doelstellingen in het mobiliteitsdomein, natuurlijk met behoud van de focus op mobiliteit en bereikbaarheid. Verschillende ongelijksoortige, maar wel samenhangende opgaven worden aan de hand van indicatoren in kaart gebracht. Dit is relevant, omdat de verschillende thema's samen uiteindelijk belangrijk zijn voor het bepalen van de prioritering van opgaven. Door deze brede blik is het ook mogelijk meekoppelkansen voor mobiliteitsmaatregelen te identificeren.

Aanvullend op potentiële capaciteits- en robuustheidsopgaven op de verschillende mobiliteitsnetwerken gaat de IMA-2021 daarom in op:

- De ontwikkeling van de verkeersveiligheid, en de verkeersveiligheidsopgaven met betrekking tot het hoofdwegennet en transferknoelpunten op stations;
- Het grensoverschrijdend verkeer en vervoer;
- De klimaatgevoeligheid van de netwerken;
- De emissies van broeikasgassen, stikstof en fijnstof door mobiliteit.
- De opgave op het gebied van bereikbaarheid van banen en voorzieningen.

Belangrijk te vermelden is dat alles in beeld is gebracht voor een wat betreft mobiliteit *beleidsarme toekomst*. De IMA-2021 brengt ontwikkelingen en opgaven in kaart wanneer er na uitvoering van het huidige MIRT-programma² en vastgesteld beleid geen aanvullende investeringen meer plaats zullen vinden en geen aanvullende mobiliteitsmaatregelen worden genomen.

Tevens is de instandhoudingsopgave geen onderdeel van deze analyse. Over de instandhoudingsopgave bent u eerder per brief geïnformeerd (10 juni, Kamerstuk 35 570 A, nr. 61).

Met de verbreding van de inhoudelijke reikwijdte zoals hiervoor beschreven bewegen wij in de richting van één van de aanbevelingen die de RLI op 10 februari gaf in haar advies «*Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid*». Naar aanleiding van een adviesaanvraag van uw Kamer, gaf de RLI aan dat een nieuwe NMCA recht dient te doen aan de brede welvaart als ijkpunt in de gehele beleidscyclus van het bereikbaarheidsbeleid, inclusief visies en afwegingsinstrumentarium.

Gebruik IMA-2021

De IMA-2021 vormt een belangrijk startpunt in de beleidscyclus van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De analyse brengt op hoofdlijnen in beeld waar potentiële bereikbaarheidsopgaven en

² Alle MIRT-projecten waarover tot 2030 financiële afspraken zijn gemaakt en waarvoor een eenduidige variant beschikbaar is worden in de analyse als uitgevoerd verondersteld in alle zichtjaren (2030, 2040, 2050). Voor een overzicht zie blz. 34 en 35 van het hoofdrapport.

mobiliteitsopgaven op de netwerken ontstaan en mogelijk samen komen op netwerk- of gebiedsniveau. Zij heeft een signalerende functie. Ze doet geen uitspraken over de mogelijke oplossingen van bereikbaarheidsopgaven. Gesignaleerde opgaven op het gebied van bereikbaarheid kunnen op verschillende manieren worden aangepakt, zowel via mobiliteits- en netwerkmaatregelen (waaronder gedrags- en fiscale maatregelen), als via ruimtelijk economische maatregelen, de ruimtelijke verdeling van activiteiten in een gebied.

Mogelijke oplossingen worden onderzocht en afgewogen in andere trajecten. Besluitvorming over mobiliteitsprojecten en -programma's in het fysieke domein vinden plaats conform het proces van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). De diverse beleidsvisies op het terrein van mobiliteit en bereikbaarheid zijn mede bepalend voor besluitvorming over het oppakken van opgaven en over mogelijke oplossingen van de opgaven. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) schetst de hoofdlijnen van het beleid voor de fysieke leefomgeving. De Schets Mobiliteit naar 2040 wijdt daarover verder uit, evenals de verschillende meer specifieke beleidsvisies zoals de Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV, Toekomstperspectief Automobilititeit 2040 en de Goederenvervoeragenda. In Omgevingsagenda's worden per MIRT-regio de gezamenlijke opgaven en ambities met betrekking tot de leefomgeving beschreven, ook voor mobiliteit. Samen vormen zij input voor besluitvorming over mobiliteitsmaatregelen.

De IMA-2021 maakt het mogelijk om opgaven ten opzichte van elkaar én in samenhang te bezien (o.a. bereikbaarheid, doorstroming, verkeersveiligheid, klimaatadaptatie en leefomgevingseffecten) en geeft daarmee informatie om te kunnen komen tot een bredere afweging van opgaven op netwerk- of gebiedsniveau. Nu de IMA-2021 is afgerond, kan er met de uitkomsten van de analyse tot een afweging van opgaven worden gekomen.

COVID-19

De COVID-19-crisis en de contactbeperkende maatregelen hebben een groot effect op de mobiliteit. De huidige mobiliteitsontwikkelingen zijn echter niet maatgevend voor de situatie na de crisis. De structurele effecten van de COVID-19-crisis op de mobiliteit zijn nog onzeker.

Het CPB en PBL geven aan dat de bandbreedte van de geactualiseerde WLO-scenario's groot genoeg is om rekening te kunnen houden met de meeste directe effecten van de COVID-19-crisis op mobiliteit.³ In de geactualiseerde WLO-scenario's is reeds rekening gehouden met een toename van het thuiswerken, mede omdat deze ontwikkeling vóór de coronacrisis ook al sneller plaatsvond dan in de NMCA-2017 werd verwacht. Onderzoeken tijdens deze coronacrisis wijzen erop dat deze toename bestendig. Ook is in de in IMA-2021 een onzekerheidsverkenning over de mogelijke langetermijneffecten van de COVID-19-crisis op mobiliteit opgenomen. Uit deze verkenning blijkt dat het effect van de COVID-19-crisis op de totale mobiliteitsgroei op de lange termijn waarschijnlijk beperkt zal zijn.

In het commissiedebat Spoor, spoorveiligheid en ERTMS van 15 juni jl. en het commissiedebat MIRT van 16 juni jl. hebben wij toegezegd in kaart te brengen bij welke modellen het coronajaar 2020 een rol speelt, en de versturende afwijkende werking van het jaar 2020 in de modellen te

³ PBL (2020c), *Past «Corona» in de bandbreedte van de WLO?* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

mitigeren. Momenteel gebruiken we 2018 als basisjaar waar vanuit we met de verkeers- en vervoersmodellen vooruit kijken. De komende jaren zullen we samen met RWS en ProRail in de gaten houden wat een goed nieuw basisjaar kan zijn. Dit is afhankelijk van de duur en doorwerking van de maatregelen die genomen zijn in het kader van de COVID-19 pandemie.

Moties

Met de aanbieding van deze analyse met verbrede inhoudelijke reikwijdte is uitvoering gegeven aan verschillende moties die door uw Kamer zijn ingediend.

Het lid Van der Graaf heeft de regering verzocht (Kamerstuk 35 000 A, nr. 9) *binnen de NMCA- en MIRT-systematiek en bij de vorming van het Mobiliteitsfonds de niet-stedelijke regio's een prominente plek te geven*. In de IMA-2021 komen door het in kaart brengen van de ontwikkeling van de bereikbaarheid van banen en voorzieningen ook potentiële bereikbaarheidsopgaven naar boven in de gebieden waar veel minder verkeer is. Deze opgaven worden vaak veroorzaakt door afname van het aantal banen en voorzieningen in de niet-stedelijke regio's. Soms ligt er ook een toename van reistijd door bijvoorbeeld files aan ten grondslag. De opgetelde reistijdverliezen van alle reizigers zijn in deze regio's niet zo hoog als in de verstedelijkte gebieden, omdat er minder verkeer is. Per MIRT-regio zijn deze onderdelen van het netwerk wel in kaart gebracht.

De leden Schonis en Van der Graaf hebben de regering verzocht (Kamerstuk 35 426, nr. 17) *de NMCA up-to-date te brengen zodat deze aansluit op de doelstelling van het Mobiliteitsfonds; verzoekt de regering tevens, om voor de hoofdwegennetindicator een gelijkwaardige variant op te stellen zodat de economische verlieskosten van het spoor ook in kaart kunnen worden gebracht en binnen een MKBA voor een infraproject beter met elkaar kunnen worden vergeleken*. Voor de IMA-2021 is voor spoor een indicator voor economische verlieskosten uitgewerkt, zoals die ook voor het hoofdwegennet bestaat. Voor het spoor wordt in maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) gekeken naar reistijdwinsten als gevolg voor verbeteringen in het netwerk. Omdat de IMA-2021 beleidsarm is en er dus geen verbeteringen in het netwerk aangenomen worden, is door ProRail geanalyseerd welke verlieskosten in het netwerk te onderscheiden zijn. Zo zijn de verlieskosten als gevolg van de dienstregeling (halte- en overstaptijden), als gevolg van betrouwbaarheid (kans op vertraging) en als gevolg van drukte (kosten van niet kunnen zitten) in kaart gebracht. Hieruit is op te maken dat de grootste maatschappelijke kosten samenvallen met corridors met hoge vervoersdrukke en capaciteitsproblematiek. Daarnaast zijn de verlieskosten tussen Zuid-Nederland en de Randstad relatief hoog.

Het lid Postma heeft de regering verzocht (Kamerstuk 35 300 A, nr. 103) *verkeersveiligheid als belangrijke pijler mee te wegen in de nieuwe NMCA*. In de IMA-2021 is verkeersveiligheid op twee manieren meegenomen. Als eerste zijn op nationaal en MIRT-regioniveau prognoses opgenomen van het aantal verkeersslachtoffers. Deze zijn verder uitgesplitst in leeftijdscategorieën en vervoerswijzen. Als tweede is voor het hoofdwegennet in kaart gebracht waar het risico op ongevallen hoog is. Voor spoor is tevens de drukke op perrons in kaart gebracht, waarbij onveilige situaties voor reizigers kunnen ontstaan.

De Integrale Mobiliteitsanalyse 2021

De Welvaart en Leefomgeving (WLO) scenario's van PBL en CPB uit 2015 vormen het belangrijkste uitgangspunt voor de IMA-2021. Deze scenario's

bestaan uit twee gematigde groeipaden: scenario WLO-Laag gaat daarbij uit van een economische groei van 1% per jaar en scenario WLO-Hoog van een economische groei van 2%. In 2020 zijn de scenario's geactualiseerd voor demografie, arbeidsproductiviteit, thuiswerken en elektrisch rijden. In de geactualiseerde scenario's groeit de bevolking tot 2040 met +5% in WLO-Laag en +16% in WLO-Hoog. Ook de groei van de steden zet door.

Met de groei van demografie en economie neemt ook de mobiliteit toe. Onder meer door de groei van de steden neemt het aantal reizigerskilometers per trein toe met 18% in WLO-Laag tot 40% in WLO-Hoog; het overig openbaar vervoer met 8% tot 23%. Het aantal afgelegde kilometers per fiets (6% tot 10%) groeit eveneens, zij het in een lager tempo. Bij de auto is het beeld diffuser. In WLO-Hoog wordt een forse groei verwacht van het aantal gereden autokilometers (+32%), mede door een toename van het elektrisch rijden en daarmee dalende kosten per kilometer. In WLO-Laag wordt een beperkte daling van het aantal gereden autokilometers verwacht (-6%) ten opzichte van 2018. Na de sterke verkeersgroei in de periode ervoor, is dit dus een stabilisatie van de situatie voor de COVID-19-crisis. Het goederenvervoer groeit in termen van vervoerd gewicht in beide scenario's bij alle modaliteiten: over de weg met 5% tot 27%, per spoor met 32% tot 55% en via de binnenvaart met 6% tot 20%.

Per gebied (landelijk tot stedelijk) en relatie (bijvoorbeeld in steden en tussen steden) verschilt het mobiliteitsgedrag sterk. In de steden leidt de groei van inwoners en banen en bijbehorende mobiliteitstoename tot capaciteitsopgaven in het stedelijk OV, druk op het fietsnetwerk en de stallingen bij de stations, en een tekort aan transfercapaciteit op sommige stations. In de steden is weinig ruimte om de toename van de mobiliteitsvraag op het autonetwerk op te vangen. Tussen de steden ontstaan capaciteitsopgaven op het spoor en het hoofdwegennet. In WLO-Hoog is de toename van het autoverkeer zo hoog dat gedurende grote delen van de dag verzadiging van een groot deel van het netwerk optreedt: overal op het netwerk een zeer hoge kans op files. In de landelijke regio's gaat de bereikbaarheid van het aantal banen en voorzieningen binnen acceptabele reistijd achteruit. Dit komt ten eerste door een afname van die aantallen banen en voorzieningen waardoor men minder banen binnen bereik heeft, en ten tweede doordat richting de banen en voorzieningen in de stedelijke agglomeraties de reistijden oplopen.

Door de groei van het (inter)nationale vervoer van goederen ontstaan potentiële opgaven op de netwerken. Op de vaarwegen ontstaan knelpunten bij diverse sluizen en vormen enkele bruggen knelpunten voor de bevaarbaarheid. Ook verslechtert door bodemerrosie en klimaatverandering de bevaarbaarheid van de vaarwegen waardoor er capaciteits- en robuustheidsknelpunten optreden. Op het spoor zijn niet op alle trajecten voldoende goederenpaden beschikbaar om aan de vraag te kunnen voldoen. Tevens leidt een groei van het goederenvervoer op een aantal trajecten tot omgevingshinder. Op de weg ondervindt het goederenvervoer langere reistijden door de verzadiging van het wegennetwerk. Met de toename van mobiliteit en het grote aandeel oudere weggebruikers in de toekomst neemt zonder aanvullende maatregelen ook het aantal ernstig verkeersgewonden toe van ongeveer 23.000 in 2018 naar ongeveer 37.000 in 2040. Het grootste deel van de slachtofferongevallen vindt plaats op de onderliggende netwerken, en onder ouderen per (gemotoriseerde) tweewieler. Op het hoofdwegennet zijn een aantal (voornamelijk N-)wegen die een hoog slachtofferongevallenrisico kennen.

De toename van mobiliteit vindt plaats op een mobiliteitsnetwerk dat bijna overal gevoelig is voor één of meerdere effecten van klimaatveran-

dering, zoals droogte, wateroverlast, hitte en overstromen. Voorbeelden van klimaatbedreigingen zijn het optreden van bermbranden, plasvorming op de weg en het afschuiven van een spoor- of wegtalud. In bepaalde gevallen zal bij (her)ontwikkeling van infrastructuur rekening moeten worden gehouden met klimaatbedreigingen die door klimaatverandering vaker kunnen gaan voorkomen.

Buiten het toekomstig mobiliteitsbeleid van het Rijk kunnen de ontwikkeling van de wereldhandel, het toekomstig mobiliteitsbeleid van steden en Europees klimaatbeleid een effect hebben op de hiervoor geschetste mobiliteitsgroei en -opgaven. De in de analyse gesignaleerde opgaven verdwijnen daarmee niet, maar kunnen kleiner en groter uitvallen.

Tot slot

Met deze IMA-2021 komen een aantal ontwikkelingen en potentiële opgaven in samenhang in beeld. Met bijvoorbeeld de Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV, het Toekomstperspectief Automobility 2040, de goederenvervoeragenda, het Toekomstbeeld Fiets en voorstellen in het kader van het groeifonds komen al oplossingsrichtingen naar voren waarmee deze opgaven kunnen worden aangepakt. Deze blijken ook nodig: gestage groei van de welvaart, de toename van het aantal inwoners en huishoudens, verandering van de bevolkingssamenstelling, de planning van woon- en werklocaties en huidige maatregelen in het kader van bijvoorbeeld de verduurzaming van mobiliteit hebben allemaal invloed op de ontwikkeling van de mobiliteitsvraag, de verkeersveiligheid en de leefomgevingseffecten van mobiliteit in de toekomst. Dit alles vergt een samenhangende aanpak, zowel op generiek niveau (bijvoorbeeld het functioneren van mobiliteitsnetwerken op nationaal niveau), als op gebiedsniveau (bijvoorbeeld de samenhang van de woningbouwopgave, leefbaarheid en bereikbaarheid) om Nederland ook in de toekomst bereikbaar te houden. De IMA-2021 is daarbij een startpunt voor het vaststellen van de opgaven en het gesprek over de mogelijke oplossingsrichtingen.

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

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