

Contourennota Mobiliteitsvisie

Keuzes op basis van kracht, kansen en kaders

4 oktober 2022

1. Inleiding

1.1 Doel en aanleiding van de mobiliteitsvisie

De ambitie voor Nederland is “een duurzaam welvarend land voor de huidige en toekomstige generaties, waarin alle inwoners naar vermogen mee kunnen doen”.¹ Mobiliteit en bereikbaarheid spelen een cruciale rol in het meedoen aan de maatschappij en het verdienvermogen van Nederland. Iedereen ervaart en beleeft dat dagelijks: jongeren om hun school te bezoeken, ouderen om actief te kunnen participeren in de samenleving, de dienstensector voor hun rechtstreekse intercontinentale bestemmingen, de werknemer om van huis naar het werk te komen (en weer terug), de ambulance op weg naar het ziekenhuis, de ondernemers om hun producten van over de hele wereld in de winkel te krijgen, de toerist om te recreëren. Voorbeelden die illustreren hoezeer bereikbaarheid en mobiliteit een essentiële bijdrage leveren aan welvaart en welzijn in Nederland.

Met een Mobiliteitsvisie presenteert het ministerie van IenW, in overleg met de collega-departementen, haar ambitie om mobiliteit en bereikbaarheid in te zetten voor een duurzaam en welvarend Nederland van de toekomst.

Deze contourennota markeert de start van het proces om te komen tot bovengenoemde mobiliteitsvisie. Daarvoor zal een begin 2023 een hoofdlijnennotitie worden gepubliceerd, om het politieke en maatschappelijke debat over de gekozen richtingen te kunnen voeren.

Doel Mobiliteitsvisie

Het doel van de Mobiliteitsvisie is om keuzes in het mobiliteitsbeleid te onderbouwen op basis van de krachten van de modaliteiten, de kansen van innovaties en internationalisering en de maatschappelijke kaders van het mobiliteitssysteem.

Kracht

De mobiliteitsvisie start bij de kracht van de bestaande modaliteiten. Vandaaruit zoeken we naar **versterking door verbinding** van de modaliteiten tot één samenhangend mobiliteitssysteem waarin de kracht van elk van de modaliteiten optimaal wordt benut en intermodale afwegingen kunnen worden gemaakt.

Kansen

Naast de belangrijke opgave van **instandhouding** kijken we vooruit naar de mogelijkheden die **innovatie** en **internationalisering** met zich brengen voor de versterking van ons mobiliteitssysteem in termen van kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid.

Kaders

De kracht en kansen willen we optimaal benutten voor een versterking van de integrale prestaties van ons mobiliteitssysteem (**brede welvaart**) qua bereikbaarheid en ook qua economische bijdrage, veiligheid, leefkwaliteit (gezondheid), klimaat en ruimtelijke kwaliteit.

We kijken daarbij nadrukkelijk naar de belangen van de gebruikers van personen- en goederenvervoer – reizigers en ondernemers – als naar die van de omwonenden van het mobiliteitssysteem.

Aanleiding

Het is van belang het nationale mobiliteitsbeleid in samenhang te beschrijven, en de afzonderlijke modaliteiten nadrukkelijker te verbinden tot één mobiliteitssysteem in een Nationale Mobiliteitsvisie 2050 omdat:

1. **De beleidsopgaven in het mobiliteitsbeleid zijn verbreed.** Zoals blijkt uit de scope van de Integrale Mobiliteitsanalyse 2021 (IMA-2021) en het Mobiliteitsfonds. Naast het faciliteren van de vraag en veiligheid zijn bijvoorbeeld klimaatbestendigheid, toegankelijkheid en circulariteit belangrijker geworden. Opgaven hebben een meer multidimensionaal karakter: er moet veel, op vele terreinen tegelijk, en het moet betaalbaar blijven. De verbreding van opgaven vereist

¹ Coalitieakkoord ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’, 15 december 2021.

een overkoepelende visie over de modaliteiten heen. Zo kan nog bewuster gestuurd worden op de kracht van de verschillende modaliteiten, de juiste modaliteit op de juiste plek en een betere integratie van de ketenreis en multimodale goederenketens. Dit kan bijvoorbeeld door basiskwaliteiten of afwegingscriteria gericht op een integrale beoordeling en afweging over de modaliteiten heen te definiëren, met nadrukkelijk aandacht voor instandhouding (beheer en onderhoud) en innovatie over de grenzen van de modaliteiten heen.

2. Daarnaast vragen **uitdagingen van buiten het mobiliteitssysteem** (stikstof, Oekraïne, corona, weersomstandigheden als gevolg van klimaatverandering), **veranderende leefpatronen evenals fysieke en juridische kaders** om een aanpak die nadrukkelijk over de modaliteiten heen kijkt naar de meest efficiënte benadering en keuzes. Alle creativiteit moet worden benut om de groeiende vraag naar mobiliteit op een kwalitatief hoog, betaalbaar en maatschappelijk gedragen niveau te voorzien binnen deze kaders en andere uitdagingen die op ons afkomen. Maatschappelijke partijen vragen om een visie en actieve rol van overheid om te zorgen dat het mobiliteitssysteem goed blijft functioneren. Ook met het oog op de uitwerking van de NOVI/NOVEX waarin ruimtelijke functies in onderlinge samenhang worden geschetst.
3. **Steden zetten in op herinrichting van hun mobiliteitssystemen**, vanwege ruimtegebrek en leefkwaliteit. Het zal naar verwachting de komende decennia leiden tot grote logistieke en ruimtelijke verschuivingen in onze stedelijke netwerken, een mobiliteitstransitie in de steden en een vraag naar nieuwe overstap- en overslagpunten aan de randen van de steden. Dit heeft grote gevolgen voor de nationale netwerken. De bereikbaarheid in het landelijk gebied en in grensregio's vraagt om een adequaat aanbod dat niet automatisch door de markt zal worden geleverd.
4. De beleidsstrategie van de **EU buurlanden en internationale organisaties** zijn eveneens aanleiding voor een integrale nationale beleidsvisie op mobiliteit. Zo heeft de Europese Commissie eind 2020 een mobiliteitsvisie neergelegd die wordt uitgewerkt in een Europese mobiliteitsstrategie.² De Sustainable Development Goals van de VN, waaraan Nederland zich heeft verbonden, vragen om een doorvertaling op het gebied van mobiliteit. Vanuit de grensregio's wordt ingezet op het verbeteren van de grensoverschrijdende verbindingen. Aan de Kamer is onlangs toegezegd om de aanpak in buurlanden te verkennen. De Mobiliteitsvisie biedt de gelegenheid om de inzichten hieruit mee te nemen in de Nederlandse aanpak voor de toekomst.
5. Om de sterke kwaliteit van Nederlands mobiliteitsnetwerk in stand te houden bij toenemende schaarste, moet op grote en complexe uitdagingen op het gebied van klimaat, voertuig- en informatietechnologie, energiedragers, et cetera een samenhangend mobiliteitsantwoord gevonden worden. Hierbij zal de kracht van alle modaliteiten benut moeten worden. Juist vanwege de grote bijdrage van mobiliteit aan een mooi en sterk Nederland. Een Mobiliteitsvisie kan richting geven aan die **kansen door innovaties en internationalisering van ons mobiliteitssysteem** en richting geven aan de partners in het mobiliteitsdomein die nodig is om te komen tot een duurzaam mobiliteitssysteem voor de huidige en toekomstige generaties.

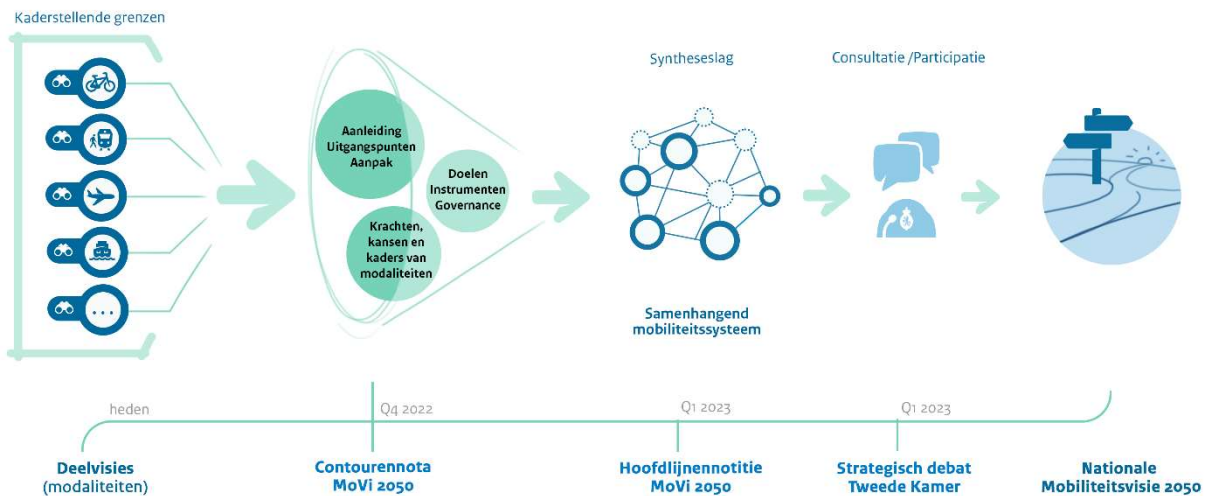
Met de Nationale Mobiliteitsvisie 2050 wordt beoogd een visie te schetsen die de beleidsmatige keuzes voor mobiliteit én bereikbaarheid transparant kan onderbouwen op basis van de kracht van de modaliteiten, de kansen van innovatie en internationalisering, en de kaders van het mobiliteitssysteem. Met mobiliteit wordt in de Mobiliteitsvisie de verplaatsing van A naar B bedoeld. Bereikbaarheid is breder en gaat over de inspanning die moet worden gepleegd om relevante bestemmingen te bereiken, zoals een school, kantoor, bedrijventerrein, buitenlands knooppunt, of familie, vrienden en recreatie. Daarbij spelen ook factoren als nabijheid, kosten en comfort een rol. De mobiliteitsvisie gaat over deze brede opgave. De mobiliteitsvisie zal daarmee dus ook een bereikbaarheidsvisie zijn.

1.2 Van deelvisies via Hoofdlijnennotitie naar Nationale Mobiliteitsvisie 2050

Deze **Contourennota** vormt het politieke startdocument van het integrale visietraject en beschrijft de aanleiding, de uitgangspunten, de aanpak en het proces om te komen tot een

² Europese Commissie, 'Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future', 9 december 2020.

inhoudelijke visie, over de modaliteiten heen, op het integrale mobiliteitssysteem. Met het uitbrengen van deze Contourennota kunnen in de beginfase van het traject reflecties verzameld en ingepast worden in de inhoudelijke vervolgstappen.



Deelvisies

Inhoudelijk start het integrale visietraject bij de diverse deelvisies die recentelijk zijn verschenen of nog verschijnen. De Mobiliteitsvisie benut en verbindt de deelvisies die er liggen voor de deeldomeinen van mobiliteit, zoals Luchtvaartnota, Toekomstbeeld Openbaar Vervoer, Toekomstperspectief Automobilititeit, Toekomstbeeld Fiets, Brandstofvisie en Goederenvervoeragenda. De Mobiliteitsvisie vormt de paraplu over deze deelvisies, levert ook een integraal perspectief op de ontwikkelingen op de langere termijn en zet een strategische koers uit. Hieraan kunnen richtinggevend principes voor het toekomstige beleid worden ontleend.

In de verschillende deelvisies op de modaliteiten die recentelijk zijn opgesteld en nog worden opgesteld, wordt vanuit de modaliteiten de bijdrage van die betreffende modaliteiten aan het mobiliteitssysteem en aan welvaart en welzijn uiteen gezet (auto, OV, fiets, goederenvervoer, luchtvaart). Of wordt op een specifiek aspect van brede welvaart ingezoomd in relatie tot mobiliteit (het Klimaatakkoord, Brandstofvisie, verkeersveiligheid).

De Nationale Mobiliteitsvisie zal expliciet een verbinding leggen tussen de afzonderlijke deelvisies. De focus zal erop gericht zijn om, op basis van de deelvisies te schetsen:

- Wat de kracht of bijdrage is van elk van de modaliteiten aan het totale mobiliteitssysteem;
- Welke bijdrage de modaliteiten elk voor zich én in samenhang leveren aan de brede welvaart.
- Hoe zij kunnen bijdragen aan het integrale mobiliteitssysteem van de toekomst.

Het doel is dat de Mobiliteitsvisie de visies op modaliteiten en deelgebieden van beleid 'verbindt' en 'richt' op overkoepelende doelen en geïntegreerde beleidsinzet.

Hoofdpijnennotitie

De grote uitdaging voor het toekomstige mobiliteits- en bereikbaarheidsbeleid is om bij toenemende schaarste - aan fysieke ruimte, milieuruimte, infracapaciteit en financiële middelen - op een efficiënte manier te voorzien in een basiskwaliteit aan bereikbaarheid. Nu niet altijd alles overal kan vraagt dit om:

- Het benutten van de bestaande krachten en capaciteiten van elk van de modaliteiten;
- Het benutten van de kansen die innovaties brengen, in de modaliteiten, modaliteitsoverstijgend, of in de vorm van nieuwe vervoersmodaliteiten;
- Het benutten van kansen die internationalisering biedt voor grensoverschrijdende verbindingen en internationale (goederen)ketens (TEN-T, HSL);
- Het borgen van de naleving van de gestelde kaders in de fysieke leefomgeving;
- Het maken van heldere keuzes, over de personen- en goederenmodaliteiten heen, waarbij de basiskwaliteit kan verschillen per gebied, modaliteit, goederenketen of soort reiziger;

- Samenhang met ruimtelijke strategie;
- Samenhang met transities, zoals op het gebied van energievoorziening.

Dat vraagt allereerst om het definiëren van heldere beleidsdoelstellingen om in die basiskwaliteit van bereikbaarheid te voorzien. En daarnaast om een instrumentkeuze die deze doelstellingen dichterbij brengt.

Als belangrijke vervolgstap op de deelvisies stellen we daarom een integrale Hoofdlijnennotitie op. Daarin zullen we de voorgestelde doelstellingen en instrumentkeuzes in de mobiliteitsvisie transparant maken. Dit doen we voorafgaand aan het strategisch debat dat de Tweede Kamer in het voorjaar van 2023 wil voeren (conform CD MIRT 30 juni j.l.). Deze hoofdlijnennotitie zullen we met de collega-departementen opstellen, in samenwerking met de medeoverheden en de maatschappelijke partners. De medeoverheden en maatschappelijke partners zullen – net als bij de Contourennota – in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze te formuleren op basis van een concept-versie van de hoofdlijnennotitie.

Naar een Nationale Mobiliteitsvisie

De Hoofdlijnennotitie zal, met inachtneming van het strategisch debat met de Kamer hierover, de basis vormen voor de uitwerking naar een Mobiliteitsvisie. Hierin vindt mogelijk een verdieping op thema's plaats, waarbij gedacht kan worden aan specifieke doelen, ruimtelijke doorwerking, etc. De wijze en intensiteit van (burger)participatie en de verdieping op thema's zal mede afhankelijk zijn van het karakter van de in de Hoofdlijnennotitie gepresenteerde mobiliteitsstrategie. In de hoofdlijnennotitie zal dus voor het vervolgtraject een voorstel worden gepresenteerd. De doelstelling daarbij is met deze Contourennota wel gegeven: het verbinden van de kracht van elk van de modaliteiten tot één samenhangend mobiliteitssysteem.

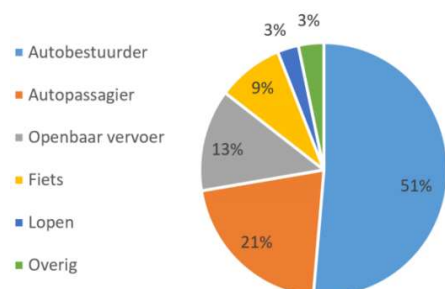
Op grond van de Omgevingswet geldt een plan-mer-plicht voor omgevingsvisies en programma's die kaderstellend zijn voor mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige besluiten. In de Hoofdlijnennotitie zal worden aangegeven of hiervan sprake is in de voorgestelde mobiliteitsstrategie en zo ja, hoe aan deze beoordeling invulling zal worden gegeven.

2. Kracht van modaliteiten binnen het mobiliteitssysteem én in hun bijdrage aan brede welvaart

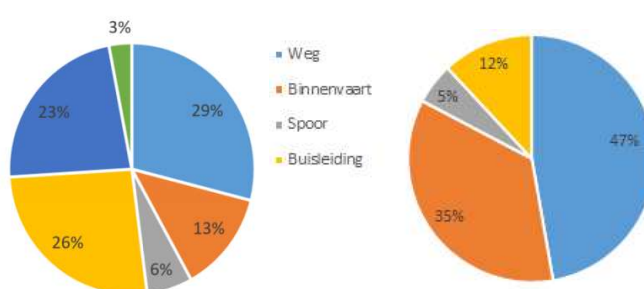
Het centrale vertrekpunt in de strategiebepaling voor het toekomstig mobiliteitsbeleid is de kracht van elk van de modaliteiten in het mobiliteitssysteem. Vanuit die kracht – in de deelvisies omschreven – starten we onze verkenning. Met als centrale vraag: hoe kunnen we die kracht behouden en versterken? En vooral: hoe kunnen we door een verbinding van al die krachten het mobiliteitssysteem van de toekomst naar een hoger niveau tillen in het perspectief van brede welvaart? De veronderstelling daarbij is dat we de krachten van al die modaliteiten én de kansen die zich daarbij voordoen hard nodig zullen hebben om de verworvenheden van ons huidige mobiliteitssysteem aan de volgende generatie door te kunnen geven binnen de kaders van veiligheid, leefkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en klimaat.

2.1 Kracht van modaliteiten

Iedere modaliteit heeft in het mobiliteitssysteem haar eigen rol en kracht, dat geldt zowel voor personen- als goederenvervoer. Gemiddeld legden de inwoners van Nederland binnen de eigen landsgrenzen in 2019 bijna 10.000 km per persoon af, waarvan bijna driekwart met de auto. In het aantal verplaatsingen is dat beduidend minder (zie figuur 1). Voor het goederenvervoer geldt dat de vrachtwagen bijna de helft van alle transporten voor zijn rekening neemt, gevolgd door binnenvaart en, met grotere afstand, spoor en de buisleidingen (zie figuur 2).



Figuur 1: personenvervoer naar vervoerwijze in reizigers-kilometers (l) en verplaatsingen (r) (bron: KiM)



Figuur 2 goederenvervoer op Nederlands grondgebied naar vervoerwijze in tonnage (bron: KiM)

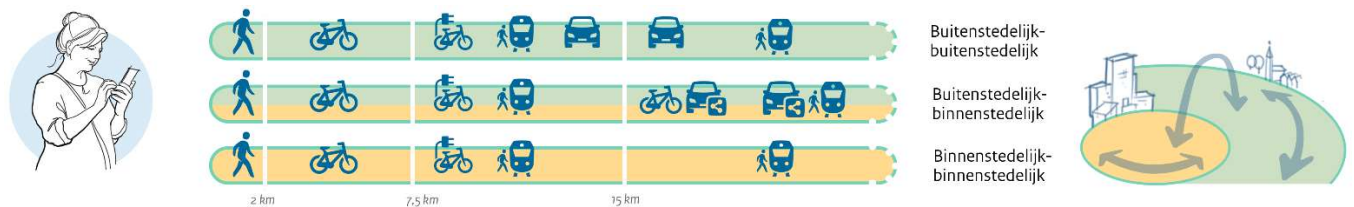
De eigen rol en kracht van de modaliteiten in het **personenvervoer** nationaal en internationaal kan – in zijn algemeenheid - als volgt gekenschetst worden:

- De auto is een comfortabel en snel vervoermiddel dat door zijn flexibiliteit een grote diversiteit aan type verplaatsingen (van deur tot deur) mogelijk maakt en vrijheid geeft; autoverplaatsingen zijn en blijven belangrijk voor de mobiliteit van veel mensen, zeker in landelijk gebied, maar ook in (sub)urbane gebieden;
- Openbaar vervoer is sterk in het op duurzame wijze en met beperkt ruimtegebruik vervoeren van grote groepen reizigers (tot circa 6 uur reistijd). Openbaar vervoer heeft daarom een belangrijke rol in, tussen en naar steden;
- De (elektrische) fiets is een goedkope, gezonde en duurzame modaliteit voor afstanden tot 15 kilometer, een belangrijke schakel in de ketenreis en neemt sterk toe in aandeel;
- Het vliegtuig is geschikt voor lange afstandsverplaatsingen, voor bestemmingen op meer dan 6 uur reistijd.
- Lopen is een nagenoeg gratis, gezonde en duurzame wijze van verplaatsen voor afstanden tot 2 km.

Tot dusver wordt bij het maken van beleidsbeslissingen nog teveel van de afzonderlijke modaliteiten gekeken en nog te weinig vanuit het totale mobiliteitssysteem voor heel Nederland. We willen in de Mobiliteitsvisie schetsen welke mix van modaliteiten optimaal de krachten per modaliteit benut, per gebied maar ook voor het systeem als geheel en hoe de overheid daarin de goede oplossingen kan versnellen door innovaties te stimuleren en door keuzes van reizigers,

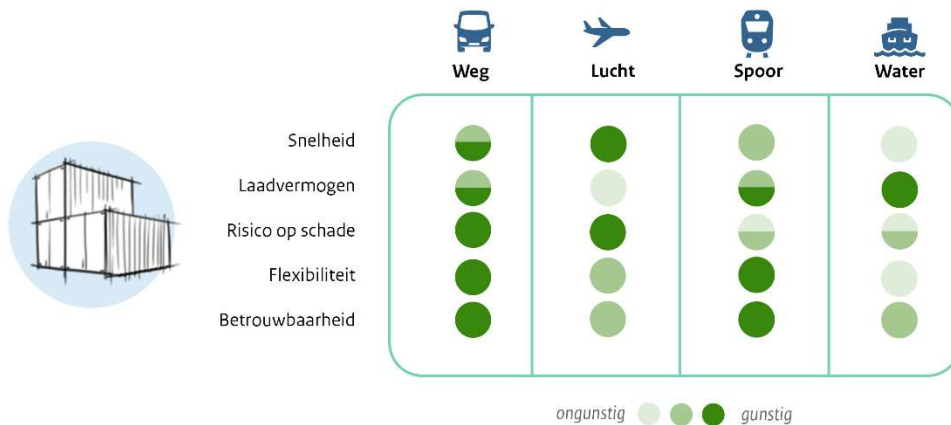
verladers en vervoerders te vergemakkelijken. Met ondersteuning van nieuwe vervoersconcepten als Mobility as a Service en koppeling van netwerken via hubs. Daarbij spelen, naast de kracht van de modaliteit zelf, ook gebiedstypen (zie tabel 1) en ruimtelijke en juridische beperkingen een rol. Inzet is te komen tot een toekomstbestendig mobiliteitssysteem waarin de reiziger keuzevrijheid heeft en tegelijkertijd de ketens een lage impact op de leefomgeving hebben.

Voor **personenmobiliteit** kan dat vertaald worden naar logische voorkeurskeuzes per gebiedstype en type verplaatsing:



Tabel 1: Voorkeursvervoerwijzen personenmobiliteit per type verplaatsing en afstandsklasse

Ook bij **goederenvervoer** is de kracht van de modaliteiten uitgangspunt. Kort samengevat is op dit moment de krachtsverdeling op basis van marktfactoren (tabel 2):



Tabel 2: Kracht goederenmodaliteiten³

In een bredere afweging spelen beperkingen van ruimte, leefomgeving, veiligheid en investeringsmiddelen een rol, maar ook de veranderingen van wereldwijde goederenstromen door veranderende globale verhoudingen (afhankelijkheid van Rusland en China), energietransitie en circulariteit. In de mobiliteitsvisie zullen we onderzoeken hoe de kracht van de modaliteiten daardoor beïnvloed wordt, en wat er voor nodig is te komen tot optimale ketens, van globaal tot stadslogistiek.

De mobiliteitssystemen voor personen en goederen bestaan uit verschillende netwerken die door verschillende bestuurslagen worden beheerd: lokaal, regionaal, nationaal, grensoverschrijdend en internationaal (TEN-T, HSL). De ambitie is de verschillende netwerken met elkaar vanuit hun kracht steeds beter te integreren en daarmee efficiënter en beter te benutten.

2.2 Brede welvaart

Bij het bepalen van de doelen wordt een brede-welvaartsbenadering gehanteerd: de visie richt zich op het borgen van verschillende nationale publieke belangen – als bereikbaarheid, toegankelijkheid, betaalbaarheid, duurzaamheid, betrouwbaarheid, leefbaarheid, gezondheid en veiligheid – en het vinden van een balans tussen deze nationale publieke belangen bij de invulling van het mobiliteitsbeleid. Uitgangspunt is dat met mobiliteits- en bereikbaarheidsbeleid de brede welvaart voor alle inwoners in Nederland gediend wordt, zowel de gebruikers als de omwonenden

³ Freight and Logistics in a Multimodal Context, CEDR, 2017. Buisleidingen ontbreekt hier nog.

van het infranetwerk, nu en in de toekomst. Dan gaat het om het vervoer van goederen én personen, binnenlands én internationaal. Een brede-welvaartsbenadering gaat over:

1. Mobiliteit is ook 'drager' van bredere opgaven

Mobiliteitsbeleid draagt bij aan de bereikbaarheid van mensen en goederen, maar ook aan andere grote opgaven in de leefomgeving, zoals het bouwen van nieuwe woningen en de ontsluiting daarvan, het creëren van goede openbare ruimte, het verbeteren van de leefbaarheid van de biodiversiteit.

2. Bereikbaarheid is in balans met andere dimensies van brede welvaart

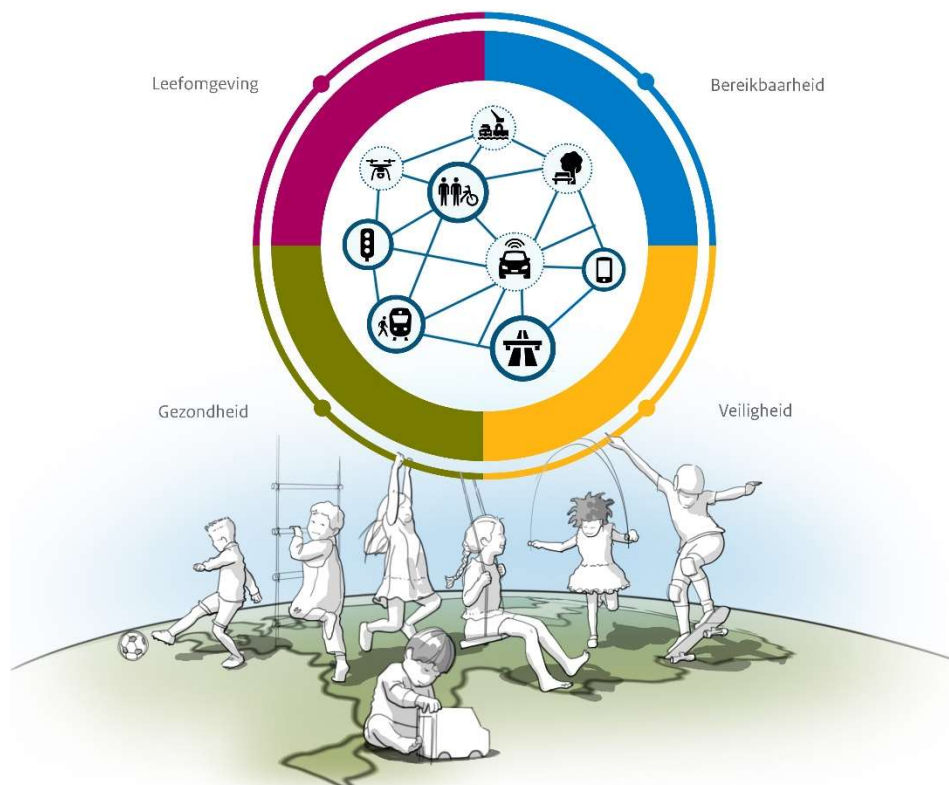
Mobiliteitsbeleid heeft positieve effecten op het psychisch en fysiek welzijn van mensen, door contacten te faciliteren en bewegen (lopen en fietsen) te stimuleren. Er zijn ook negatieve effecten van mobiliteit op welzijn, door schadelijke uitstoot of onveilige (verkeers)situaties. De vier dimensies van brede welvaart in mobiliteit (zie figuur 3, PBL) moeten in evenwicht zijn. In maatschappelijke kosten-baten afwegingen (mkba's) komen die dimensies ook terug.

3. Mobiliteitsbeleid stuurt op verdelingseffecten

Mobiliteitsbeleid heeft verschillende effecten voor verschillende groepen mensen of gebieden. Voor sommige mensen is het moeilijk om gebruik te maken van mobiliteit, sommigen gebieden kennen weinig tot geen niet-private mobiliteit, waardoor vervoersongelijkheid kan ontstaan en ongelijkheid in de kwaliteit van de leefomgeving. Verdergaande digitalisering kan leiden tot uitsluiting van digitaal laaggeletterden. Inzicht in verdelingseffecten c.q. de toegankelijkheid tot mobiliteit kan aanleiding vormen voor een gebiedsgerichte benadering of een doelgroepen-aanpak.

4. Mobiliteitsbeleid houdt rekening met toekomstige generaties

De mobiliteitstransitie heeft, in het licht van de klimaattransitie, gevolgen voor huidige generaties, maar ook voor toekomstige. In de analyse en formulering van het mobiliteitsbeleid wordt daarom rekening gehouden met de effecten van (voorgenomen) beleid op toekomstige generaties. Deze effecten worden inzichtelijk gemaakt, zodat ze meegewogen kunnen worden in de beleidsformulering.



Figuur 3: Vier dimensies van brede welvaart in relatie tot mobiliteit (bron: PBL, 2021)

De visie zet in op het benutten van de kracht van elk van de modaliteiten en de kansen van innovaties om in de keuzes van het beleid voor de toekomst een kwaliteitssprong in termen van brede welvaart te maken.

3. Hoofdpijnen van relevante trends en ontwikkelingen

3.1 Ontwikkelingen in mobiliteit

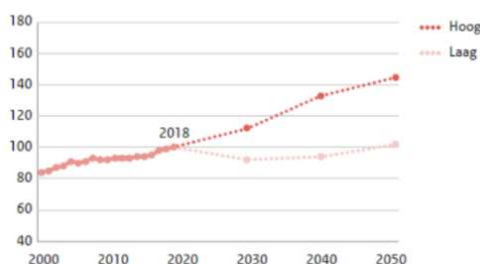
De toekomst is altijd onzeker. Prognoses op basis van trends doen een onderbouwde poging de toekomst te schetsen vanuit huidige perspectieven en uitgangspunten. Voor de inzichten in de voorziene ontwikkelingen zullen we in de Hoofdpijnennotitie de deelvisies benutten. En tevens maken we gebruik van inzichten uit het rapport 'Kansrijk mobiliteitsbeleid' van de planbureaus CPB en PBL uit 2020 en de brede maatschappelijke heroverweging 'Toekomstbestendige mobiliteit', eveneens uit 2020. Daarnaast zullen we inzichten van planbureaus en bijvoorbeeld International Transport Forum benutten.

De inzichten uit de Integrale Mobiliteitsanalyse 2021 (IMA-2021) geven hieronder een indicatie van potentiële mobiliteits- en bereikbaarheidsontwikkelingen op basis van het staande beleid zoals dat voor het huidige coalitieakkoord was.

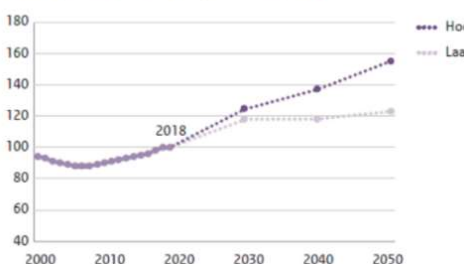
Mobiliteit

Met dit staande beleid neemt de personenmobiliteit, uitgedrukt in verplaatsingskilometers in Nederland, ondanks een toename van het thuiswerken voor veel van de modaliteiten in zowel het lage als hoge groeiscenario naar verwachting toe door de groei van de bevolking en welvaart (zie figuur 4). Een groot deel van deze groei vindt plaats binnen, tussen, van en naar de steden van het Stedelijk Netwerk Nederland zoals geformuleerd in de NOVI.

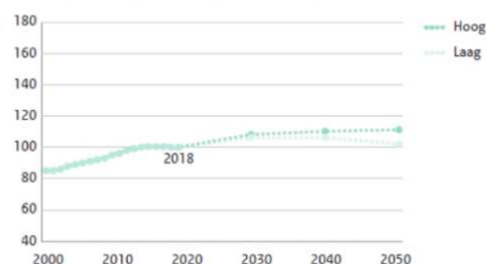
Figuur 1a de ontwikkeling van het personenvervoer met de auto in indices (2018=100), bron: CBS; OVG, MoN, OVIN



Figuur 1b de ontwikkeling van het personenvervoer met OV (trein en BTM) in indices (2018=100), bron: CBS; OVG, MoN, OVIN



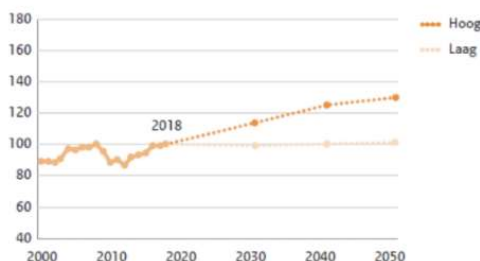
Figuur 1c de ontwikkeling van het personenvervoer met fiets in indices (2018=100), bron: CBS; OVG, MoN, OVIN



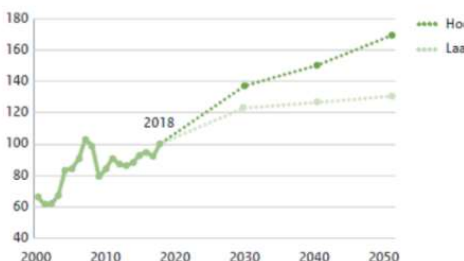
Figuur 4: Langetermijnprognoses personenmobiliteit (bron: IMA-2021)

De groei van de luchtvaart is in het voorbije decennium zeer sterk geweest: meer dan 100.000 extra vliegbewegingen en van ruim 40 miljoen passagiers naar ruim 70 miljoen passagiers in de periode 2009 tot 2019. Het overgrote deel daarvan reist via Schiphol. Recent is besloten het maximum aantal vliegbewegingen van en naar Schiphol te begrenzen op 440.000 per jaar.

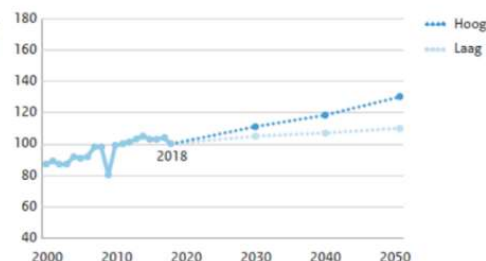
Figuur 1d de ontwikkeling van het goederenvervoer via de weg in indices (2018=100), bron: CBS



Figuur 1e de ontwikkeling van het goederenvervoer via het spoor in indices (2018=100), bron: CBS



Figuur 1f de ontwikkeling van het goederenvervoer via de binnenvaart in indices (2018=100), bron: CBS



Figuur 5: Langetermijnprognoses goederenvervoer (bron: IMA-2021)

Het goederenvervoer groeit in termen van vervoerd gewicht in beide scenario's bij alle modaliteiten (zie figuur 5). De toenemende vraag van het vrachtvervoer over weg en spoor leidt tot nog intensiever gebruik van de netwerken.

Naast de klassieke modaliteiten ontstaat er steeds meer diversiteit in de voertuigen en mobiliteitsdiensten zoals light electric vehicles (LEV's), drones, buisleidingen, deelauto's en -taxi's etc. Deze innovaties bieden in potentie veel kansen om de bereikbaarheid te verbeteren.

Bereikbaarheid

De bereikbaarheid van banen en voorzieningen in regio's als Noord- en Oost-Nederland, de kop van Noord-Holland en Limburg daalt. Dit is met name gedreven door een verwachte afname en clustering van banen en voorzieningen in die regio's. In de stedelijke gebieden is er een verdere verdichting, met een positief effect op de bereikbaarheid. door een aantrekkende werking van die groeiende steden daalt in het hoge groeiscenario de bereikbaarheid tussen en om de steden.

De internationale bereikbaarheid is sterk. Allereerst door circa 270 directe verbindingen vanaf Schiphol met internationale en intercontinentale bestemmingen. Het aantal internationale treinverbindingen neemt toe. De Nederlandse zeehavens zijn centraal gepositioneerd en bieden met het TEN-T netwerk en de goederencorridors een sterke uitgangspositie in Noordwest Europa.

Kansen

De verdergaande digitalisering van de maatschappij heeft grote en deels onbekende gevolgen voor de vraag naar en het aanbod van mobiliteit en brengt ook nieuwe vragen met zich (als security en privacy). Digitaal werken, ontmoeten en beleven beïnvloeden de omvang van de vraag, data en digitale middelen het aanbod van dienstverleners en de keuzes van reizigers, verladers en vervoerders. De technologische en digitale innovaties bieden tevens kansen om mobiliteitsvraag en -aanbod beter af te stemmen, keuzevrijheid en efficiëntie te vergroten.

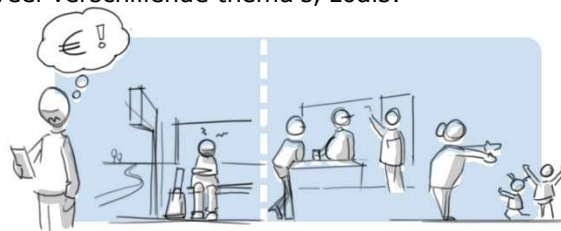
3.2 Externe ontwikkelingen en kaders

Externe ontwikkelingen

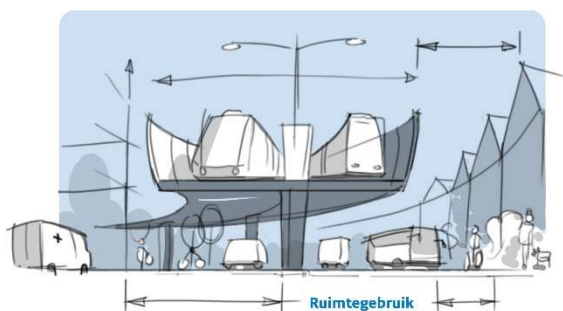
Bereikbaarheid en mobiliteit hangen samen met veel verschillende thema's, zoals:



Energie



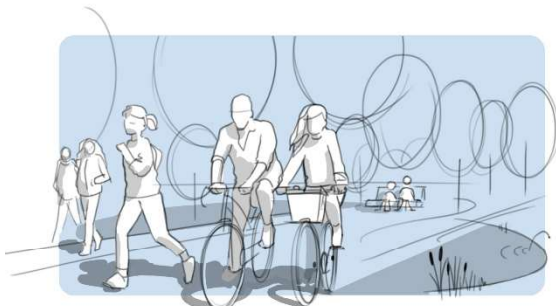
Kansenongelijkheid



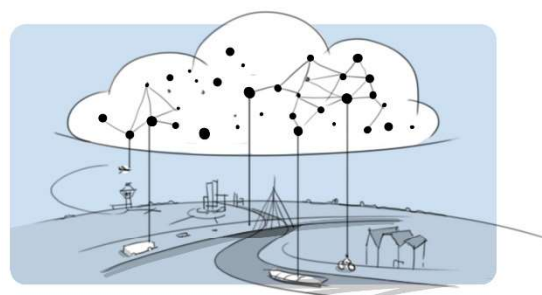
Ruimtegebruik



Wonen en werken



Gezonde leefomgeving, natuur



Digitalisering en innovatie



Klimaat

Daarnaast is het goed om ons bewust te zijn van mogelijke trendbreuken. Denk aan een pandemie als COVID-19, natuurrampen of geopolitieke ontwikkelingen als de oorlog in Oekraïne die belangrijke consequenties hebben voor de personen- en goederenstromen.

Kaders

Publieke belangen als gezondheid, veiligheid, leefkwaliteit, biodiversiteit en klimaat raken de mobiliteit. Die publieke belangen zijn in de afgelopen decennia steeds explicieter geborgd op nationaal of internationaal niveau in publieke kaders. Deze kaders hebben hun weerslag op de ruimte die er nu en in de toekomst is voor mobiliteit en zijn derhalve van belang om in de beschouwing voor het toekomstbeleid mee te nemen. We zullen de kaders en de voorziene

aanpassingen daarin inventariseren om goed zicht te krijgen op wat er nodig is voor een toekomstbestendig mobiliteitssysteem.

- Veiligheid

Het aantal ernstig verkeersgewonden zal de komende jaren naar verwachting blijven stijgen. Met name de fietsers vormen een kwetsbare groep. In het beleidsprogramma is deze ontwikkeling gesignaleerd en aangegeven dat de komende jaren het verbeteren van de verkeersveiligheid prioriteit blijft. Nog dit jaar proberen we een beeld te krijgen of een pakket extra maatregelen kan leiden tot een halvering van het aantal verkeersslachtoffers in 2030.⁴ Naast verkeersveiligheid is ook externe veiligheid een aandachtspunt. Met toenemend goederenvervoer staat op sommige plekken de externe veiligheid onder druk.

- Leefkwaliteit en klimaat

De uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door mobiliteit daalt relatief snel, met als gevolg dat de luchtkwaliteit verbetert en de bijdrage aan de stikstofdepositie vermindert. De uitstoot van fijnstof is in de periode 2000 tot 2018 bijvoorbeeld meer dan gehalveerd.⁵ Ook de uitstoot van broeikasgassen daalt. De opgave op dit terrein voor mobiliteit is echter groter dan de daling die is ingezet. Dat maakt bijvoorbeeld dat de stikstofopgave voor de toekomstige groei in mobiliteit op dit moment een belangrijke beperkende factor is.

- Ruimtelijke kwaliteit

Het mobiliteitssysteem heeft in het ruimtelijk domein een belangrijke ordenende functie. Tegelijk is de kracht van het mobiliteitssysteem afhankelijk van de verhouding tot andere ruimtelijke functies. Op dit moment zijn grote transitieën voorzien als het gaat om energievoorziening, woningbouw, klimaatadaptatie en circulaire economie die in potentie een majeure impact hebben op het mobiliteitssysteem als geheel.

Kansen

Tegelijkertijd zien we innovaties in technologie die ervoor zorgen dat de (negatieve) impact van infranetwerken en voer- en vaartuigen gestaag afneemt of verandert. Dat biedt kansen voor het mobiliteitssysteem, bijvoorbeeld door het beter kunnen benutten van de capaciteit in het systeem, door het beperken van de ecologische voetafdruk van de modaliteiten of het beter aansluiten bij de behoeften van de gebruiker.

⁴ Kamerstuk 29 398, nr. 998.

⁵ RIVM

4. Inhoudelijke aanpak en proces

4.1 Doelen en opgaven in breed perspectief

Het ministerie van IenW heeft de publieke taak en verantwoordelijkheid om de publieke waarde van verplaatsing en de publieke waarde van een gezonde en veilige leefomgeving op een kwalitatief hoogstaand niveau te borgen en op een gebalanceerde manier aan elkaar te verbinden. De Mobiliteitsvisie kijkt wat vanuit een (middel)langtermijn perspectief nodig is om die publieke taak invulling te geven.

Hierboven is het centrale vertrekpunt van de Mobiliteitsvisie geschetst, zoals die de komende maanden in de Hoofdlijnennotitie zal worden uitgewerkt: 1) het benutten van de **kracht** van de modaliteiten in hun bijdrage aan brede welvaart. We schetsen die kracht van de modaliteiten op basis van de deelvisies 2) inzicht in de **kaders** waarbinnen dat mobiliteitsnetwerk zich kan ontwikkelen. 3) Verkenning van de **kansen** om het mobiliteitssysteem als totaal te versterken door de krachten van de modaliteiten te verbinden met elkaar en te voorzien van helder geformuleerde kwaliteitsambities voor het integrale mobiliteitsnetwerk.

Naast dit centrale vertrekpunt is er een aantal aandachtspunten bij het opstellen van de Hoofdlijnennotitie:

- Integrale afweging van bereikbaarheidsopgaven en -oplossingen, zoals eerder in het beleidsprogramma Infrastructuur en Waterstaat uiteengezet⁶:

- Instandhouding van hoofdinfrastructuurnetwerken heeft prioriteit.
- Niet elk bereikbaarheidsvraagstuk vraagt om een mobiliteitsoplossing; soms is het beter om andere, ruimtelijke, keuzes te maken. IenW zoekt samen met andere departementen en decentrale overheden oplossingen en kansen op het gebied van nabijheid en digitale infrastructuur.
- De start is het beter benutten van de infrastructuur, via gedragsmaatregelen, normering, beprijzen en kansen rond data en innovaties.
- Gebiedsgerichte programma's staan centraal. Per gebied zullen we maatwerk moeten leveren: zo is de keuze in hoogstedelijk gebied eerder een oplossing met OV en de fiets, terwijl op andere plekken ook het vervoer over de weg de beste oplossing kan zijn. Het effect van gebieden op het totale netwerk blijft hierbij altijd een aandachtspunt.
- We beoordelen mogelijke maatregelen vanuit het perspectief van de burger en brede welvaart.



⁶ Beleidsprogramma Infrastructuur en Waterstaat, bijlage bij Kamerbrief xxx. Het laatste uitgangspunt over ontsluiting woningbouw is niet overgenomen omdat dat mikt op de korte termijn.

- Grensoverschrijdende mobiliteit: het verkeer en vervoer van reizigers en goederen houdt niet op bij de landsgrenzen.
- Doelgroepen in het beleid: goederen- en personenvervoer, maar bijv. ook werknemers, scholieren, gehandicapten, ouderen; allen met hun specifieke behoeften aan mobiliteit.
- Samenhang met de grote transitie in energie, klimaat (adaptatie en mitigatie) en circulair, en grote opgaven als woningbouw.



4.2 Inhoudelijke richtingsvragen voor de toekomst

De centrale vraag van de visie (hoofdstuk 2) en de mobiliteitstrends in combinatie met de kaders en kansen (hoofdstuk 3), geven aanleiding tot concrete richtingsvragen. Deze richtingsvragen behoeven een weging en beantwoording in een visie op de toekomst van mobiliteit. Kernvraag is hoe de confrontatie van de trends en ontwikkelingen met de krachten, kaders en kansen uitpakt en tot welke aangrijpingspunten voor (aanvullend) beleid dit leidt ten behoeve van een toekomstvaste mobiliteitsstrategie richting 2050.

Om deze algemene kernvraag wat verder in te kleuren worden hieronder enkele vragen kort aangestipt. Dit is nadrukkelijk geen uitputtende opsomming.

- Hoe kunnen de verschillende modaliteiten elkaar concreet versterken –gegeven de toenemende vraag, de bestaande kaders en brede welvaartsdoelen– en welke rol heeft de rijksoverheid hierin?
- Wat is de verhouding tussen gebiedsgerichte mobiliteitsoplossingen en de kwaliteit van het totale mobiliteitssysteem?
- Zullen de relatieve prestaties van de modaliteiten op de doelen bereikbaarheid, duurzaamheid en veiligheid gaan verschuiven in de komende decennia? Wat betekent een dergelijke verschuiving voor het beleid (bijv modal shift) in het goederen- en personenvervoer? Welke invloed heeft de klimaatverandering (droogte, overstromingen) op beheer en onderhoud van bestaande en aanleg van nieuwe mobiliteitsnetwerken?
- Hoe kunnen we het gebruik van infra en vervoer zodanig flexibiliseren dat dit bijdraagt aan de optimalisering van capaciteitsbenutting voor de groeiende vraag én van het welbevinden van de gebruikers van het mobiliteitssysteem?
- Kan ruimtelijke verdichting bijdragen aan de doelmatigheid van het mobiliteitssysteem, en op welke wijze gaan we daarbij om met de diversiteit in stedelijk en landelijk gebied?
- Hoe kunnen we omgaan in het beleid met groepen in de samenleving die 'immobiel' zijn doordat de vervoersvorm waarvan ze afhankelijk zijn voor hen niet toegankelijk is?
- Hoe ontwikkelen goederenstromen de toegevoegde waarde als gevolg van de overslag-, hub- of doorvoerfunctie van de beide mainports Rotterdam en Schiphol en de overige zee- en luchthavens in de komende decennia?
- Tot welke aanpassingen in de goederencorridor/-keten leiden voorziene innovaties en betekent dat voor het beleid (bijv modal shift)?
- Welke ontwikkelingen in de keten van personenvervoer zijn relevant (bijvoorbeeld innovatieve voertuigen en vervoersconcepten als deelmobiliteit) en heeft de overheid hierin een rol?
- Hoe kunnen we zorgen dat de toenemende mogelijkheden tot het delen van data leiden tot optimalisering van het gebruik van het vervoerssysteem en 'drempelloze' vervoersketens?
- Kan autonoom vervoer leiden tot een win-win-win-strategie op de doelen capaciteit, duurzaamheid en veiligheid? Welk faciliterend beleid kan de rijksoverheid hierin voeren?
- Is de huidige verhouding tussen collectieve en individuele mobiliteit toekomstvast? Welke rol heeft de rijksoverheid passief of actief in het in stand houden of transformeren van deze verhouding?
- Hoe kunnen mobiliteits- en/of bereikbaarheidsdoelen (10-minuten-stad, zitplaatskans, Intensiteit/Capaciteit-verhouding, etc) voor personen- en goederenvervoer expliciet gemaakt en

onderbouwd worden zodat deze geformuleerde doelstellingen bijdragen aan een transparante afweging en prioritering van maatregelen?

- Wat zijn de meest efficiënte investeringskeuzes met het oog op de grote transities (klimaat, energie en circulair) en een veilige en gezonde leefomgeving?

We willen dit type inhoudelijke issues in de mobiliteitsvisie van een handelingsperspectief voorzien. Om daartoe te komen, geven we als eerste stap in een Hoofdlijnennotitie aan wat op basis van de kracht en de kansen van elk van de modaliteiten – zoals weergegeven in de deelvisies – de voorgestelde beleidsstrategie voor de toekomst is. Dat is de lijn van waaruit we beleid ontwerpen en voorstellen afwegen. In de vervolgstappen na de presentatie van de Hoofdlijnennotitie zullen we deze beleidsstrategie verder onderbouwen, aanvullen en aanscherpen.

4.3 Eind- en tussendoelen: van 2050 naar 2040 en 2030

De Mobiliteitsvisie is gericht op de horizon van 2050: hoe willen we dat het mobiliteitssysteem richting 2050 functioneert? Aan welke kwaliteitseisen moet het voldoen? Aan welke brede maatschappelijke doelen draagt het bij? Op het moment dat de richting en hoofddoelen voor 2050 zijn bepaald, verkennen we mogelijkheid en wenselijkheid om deze terug te vertalen naar een ontwikkelpad met tussendoelen in 2030 en 2040. Daarbij worden de doelen – waar mogelijk – onderscheiden in basiskwaliteiten en streefwaarden.

Beleidsdoelen die relevant zijn voor mobiliteit, worden deels bepaald of beïnvloed door andere, aanpalende beleidsdomeinen. Voor dimensies als gezondheid en leefomgeving, en ook voor transitie naar klimaatadaptief en circulair, zijn ambities bepaald die dienen te worden doorvertaald naar mobiliteitsbeleid. In de mobiliteitsvisie zal daar invulling aan worden gegeven. In het traject van de mobiliteitsvisie wordt verkend welke mogelijkheden er zijn voor invulling van zelfstandige bereikbaarheidsdoelstellingen en welke rol deze zouden kunnen hebben.

4.4 Inhoudelijke aanpak

Bij het formuleren van de Hoofdlijnennotitie Mobiliteit gebruiken we een aantal inhoudelijke bouwstenen:

- We benutten de deelvisies die voor de verschillende modaliteiten zijn of worden opgesteld.
- We verkennen de samenhang en implicaties van decentrale mobiliteitsvisies die invloed hebben op en afhankelijk zijn van de nationale Mobiliteitsvisie.
- We maken een internationale vergelijking om te kunnen leren welke visies andere landen op de toekomst hebben, welke keuzes zij maken en hoe ze die keuzes onderbouwen. Mede naar aanleiding van de toezegging aan het Kamerlid Van Ginneken maken we een internationale vergelijking met als scope de buurlanden en enkele OESO-landen.⁷ Doel is deze vergelijking in Q1 2023 mee te sturen met de Mobiliteitsvisie.
- We benutten de beschikbare beleidsarme mobiliteits- en bereikbaarheidsprognoses van de Integrale Mobiliteitsanalyse 2021 (IMA), inclusief de eerdere onzekerheidsverkenningen die dat kader zijn gemaakt. Ook relevante inzichten uit toekomstverkenningen van KiM, planbureaus, College van Rijksadviseurs en anderen zullen worden meegenomen. Deze vormen startpunt van het gesprek over de gewenste werking van het mobiliteitssysteem in 2050.
- We benutten de inzichten van andere visietrajecten bij de rijksoverheid, zoals visies op de Nederlands economie (toekomstvisie EZK), ruimte (NOVI/NOVEX), milieu (NMP) en op water en bodem.

⁷ Commissiedebat Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport, 30 juni 2022.



4.5 Procesaanpak

De Mobiliteitsvisie wordt door het ministerie van IenW samen met de collega-departementen ingevuld vanwege de vele dwarsverbanden met aanpalende beleidsdomeinen.

- *Samen als bevoegde partijen werken aan bereikbaarheid*

De bereikbaarheidsopgave van de toekomst verdient ook een aanpak waarin het Rijk met medeoverheden (provincies, gemeenten, gemeentelijke samenwerkingsverbanden en waterschappen) en uitvoeringsorganisaties in dialoog zoekt naar een antwoord op de uitdagingen van het mobiliteitssysteem van morgen. Met de medeoverheden geven hun rollen en bevoegdheden bij het onderliggende wegennet en OV, stedelijke toegang en ruimtelijke ordening en rol als concessieverlener. Zo kan het traject ook input opleveren voor de ruimtelijke puzzel die de provincies de komende tijd gaan leggen m.b.t. de NOVEX. Met de uitvoerende partijen geven hun grote operationele expertise en inzicht in zowel de technische mogelijkheden als de gebruikerswensen. En met de luchthaven- en havenbeheerders gezien hun rol en bevoegdheden in het mobiliteitssysteem. In die dialoog worden ieders bevoegdheden gerespecteerd en benut.

- *Maatschappelijke partijen*

Vele mobiliteitspartijen geven invulling aan het mobiliteitssysteem en bepalen mede hoe dat systeem werkt en bijdraagt aan maatschappelijke doelen. De Mobiliteitsalliantie en de Logistieke Alliantie bundelen vele partijen in het mobiliteits- en logistieke domein en vormen daarmee belangrijker partners voor IenW. Zij hebben visies en zienswijzen neergelegd die een goede basis bieden voor het gesprek over de Mobiliteitsvisie: het Deltaplan 2030 en de Visie Handel en Logistiek in 2040. In de Overlegorganen Fysieke Leefomgeving (OFL) zijn naast de partijen uit het mobiliteitsdomein ook andere partijen vertegenwoordigd die opkomen vanuit andere publieke belangen. Daarmee bieden de overlegorganen een interessante plek voor de dialoog vanuit een breed welvaartsperspectief die we in het visietraject graag gevoerd zien. Daarnaast zijn er nieuwe partijen in het mobiliteitsveld, vanuit nieuwe communicatie- en mobiliteitstechnologieën (denk aan drones, platforms, nieuwe brandstoffen). Deze zullen uitdrukkelijk in de gelegenheid worden gesteld hun inbreng op de mobiliteitsvisie te leveren. In samenspraak met de Overlegorganen zal bezien worden welke rol zij kunnen vervullen om dit te faciliteren.

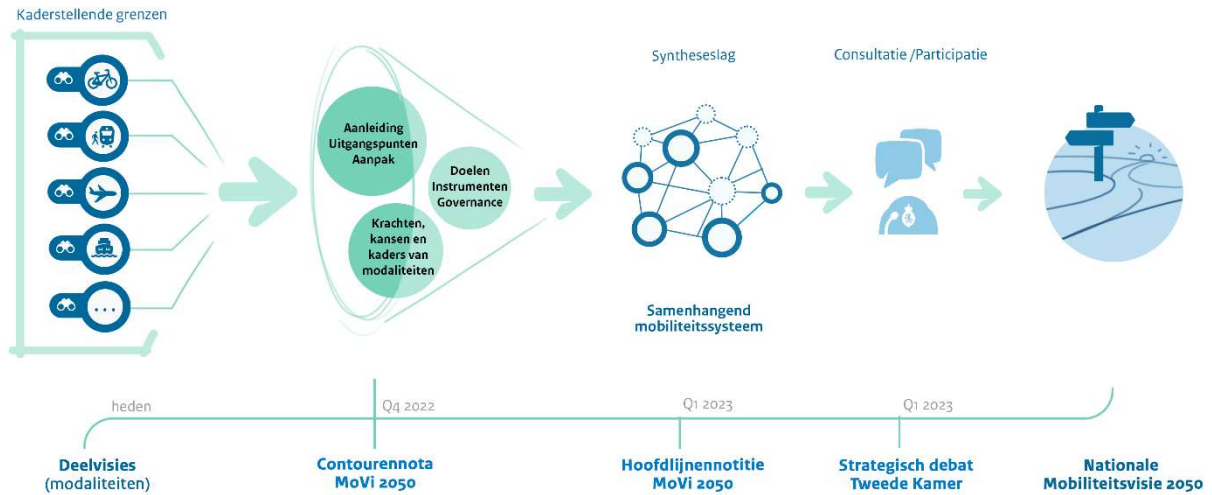
- *Publieke participatie*

Omdat de burger belanghebbende is bij de (beleids)ontwikkeling, is het nuttig inzicht te krijgen in de houdingen van burgers en doelgroepen ten opzichte van de mobiliteitsstrategie. Om deze participatie inhoudelijk adequaat te voeden zal het Rijk eerst de Hoofdlijnennotitie presenteren en

daarin een voorstel doen hoe de publieke participatie vervolgens op basis daarvan zal worden ingevuld.

4.6 Planning

Op basis van de contouren die in dit document staan omschreven, is het traject van de mobiliteitsvisie samen te vatten in het volgende stappenplan:



Het werk aan de uitvoering van de afspraken uit het Coalitieakkoord gaat door terwijl we de Mobiliteitsvisie opstellen. De Mobiliteitsvisie legt tussentijds genomen besluiten vast, borgt de samenhang en verbindt deze tot één integrale mobiliteitsstrategie voor de toekomst.