

## **Ruimte voor bereikbaarheidsbeleid**

Gijsbert Borgman  
Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Gijsbert.borgman@minienm.nl

Henk van Mourik  
Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Henk.van.mourik@minienm.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk  
21 en 22 november 2013, Rotterdam**

## **Samenvatting**

### *Ruimte voor bereikbaarheidsbeleid*

Infrastructuurbeleid volgt traditioneel de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. Dit lijkt ook het geval na het samengaan ruimtelijk beleid en infrastructuurbeleid in een departement in 2011. Toch zijn er allerlei initiatieven om de samenhang tussen de twee beleidsvelden te versterken. Een centrale rol van de Gebiedsagenda's en het onderzoeken van ruimtelijke oplossingen voor bereikbaarheidsknelpunten zijn twee essentiële aanvullingen.

Het paper beschrijft de ambities uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport voor de integratie van twee beleidsterreinen. Vervolgens analyseren we drie aspecten van infrastructuurplanning waarin de samenhang vormt krijgt: 1. de Nationale Markt en Capaciteits Analyse wordt steeds meer gebaseerd op ruimtelijke beelden van de provincies, 2. de Bereikbaarheidsindicator stapt af van de traditionele netwerken en stelt de bereikbaarheid van gebieden centraal en 3. de Bereikbaarheidsagenda omvat naast de I's van investeren, innoveren, informeren en in stand houden ook inrichten.

We bevelen aan om de Gebiedsagenda's te veranderen van projectenlijstjes naar confrontaties tussen regionale ambities en (nationale) scenario's over ruimtelijke ontwikkelingen. Deze ruimtelijke beelden moeten vervolgens gebruikt worden in de NMCA's.

De tweede aanbeveling is het variëren van deze ruimtelijke beelden in onderzoek naar bereikbaarheidsknelpunten (MIRT-onderzoek en NMCA). De ruimtelijke inrichting in 2030 en 2040 is net zo min een gegeven als de infrastructuur. Verandering van de ruimtelijke inrichting kan ook een stukje van de oplossing zijn voor vermeend bereikbaarheidsprobleem.

## 1 Inleiding

Vaak is betoogt dat bereikbaarheid het product van afstand en snelheid is<sup>1</sup>, maar in de praktijk zijn deze werelden infrastructuurbeleid (snelheid) en afstand (ruimtelijk beleid) vaak gescheiden gebleven. Met het samengaan van ruimtelijk beleid en infrastructuurbeleid in 2011 ontstond zomaar de mogelijkheid om nu eindelijk eens echt bereikbaarheidsbeleid te gaan voeren. Tegelijk werd echter een belangrijk deel van het ruimtelijk beleid gedecentraliseerd, waardoor er een andersoortige complicatie ontstond. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) projectenboek is beschreven hoe met deze nieuwe situatie omgegaan moet worden en binnen het ministerie worden in het verlengde daarvan allerlei initiatieven genomen om de samenhang te versterken.

In deze bijdrage onderzoeken we hoe gepoogd wordt het samengaan van ruimte en mobiliteit in het departement van Infrastructuur en Milieu (IenM) tot een effectiever bereikbaarheidsbeleid te laten leiden. Deze analyse brengt ons tot een tweetal aanbevelingen.

## 2 De SVIR en het MIRT

De SVIR en het MIRT kunnen worden gezien als de vleesgeworden integratie tussen beide beleidsterreinen: geen Nota's Mobiliteit of Ruimte meer, maar een Structuurvisie; geen Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) of Besluit Investerings Ruimtelijke Kwaliteit meer maar een Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). In de SVIR is de samenhang tussen ruimte en bereikbaarheid vorm gegeven in de nationale belangen. In het eerste ruimtelijk belang, "een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en een goede bereikbaarheid van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren" is aangegeven welke regio's in Nederland essentieel zijn voor de concurrentiekracht van Nederland<sup>2</sup>.

Het verbeteren van bereikbaarheid wordt in de SVIR uitgewerkt in de strategieën, investeren, innoveren en in stand houden en de daaraan gekoppelde nationale belangen:

- "een robuust hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen rondom en tussen de belangrijkste stedelijke regio's inclusief hun achterlandverbindingen"
- "een betere benutting van de capaciteit van het bestaande mobiliteitssysteem"
- "het in stand houden van het hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen om het functioneren van het mobiliteitssysteem te waarborgen".

"Het rijk prioriteert investeringen uit het Infrastructuurfonds (2021-2028) voor het versterken van de bereikbaarheidskwaliteit in stedelijke regio's rond mainports, brainport en greenports en hun achterlandverbindingen, mede aan de hand van de bereikbaarheidsindicator en de uitkomsten van de Nationale Markt en Capaciteits Analyse"(NMCA). Daarmee is het investeringsbeleid net als voorheen volgend op de ruimtelijke ontwikkelingen vorm gegeven.

In de SVIR is een eerste integrale afweging op nationaal niveau gemaakt van de nationale ruimtelijke belangen. Dit heeft tot gevolg dat het rijk in gebieden of projecten een gebieds- of projectspecifieke afweging zal maken. Die afweging vindt plaats in het proces van het MIRT en de Gebiedsagenda's (GA's). De ambitie, omschreven in de MIRT

projectenboeken, is een integrale GA, waaraan de verschillende overheden zich committeren. De GA is vervolgens leidend voor de uit te voeren (MIRT-)onderzoeken, (MIRT-)verkenningen en realisaties van fysieke projecten door alle overheden en daarmee voor de fysieke overheidsinvesteringen; uiteraard vanaf een bepaalde omvang. In een dergelijke GA worden de fysieke aspecten van allerlei beleidsectoren van allerlei overheden geïntegreerd ten einde besluiten over de uitvoering van integrale en sectorale gebiedsontwikkelingsprojecten te nemen. In de Bestuurlijke Overleggen MIRT worden de GA's overeengekomen en over de daaruit voortvloeiende onderzoeken, verkenningen en projecten worden (interbestuurlijke) afspraken gemaakt. In het MIRT-projectenboek worden onderzoeken, verkenningen en realisatie projecten opgenomen. Het MIRT-spelregelkader legt vast hoe het proces van samenwerking tussen rijk en regio werkt en hoe het proces van GA tot realisatie werkt.

De werkelijkheid is uiteraard weerbarstiger dan beleidsvoornemens en notatekst. Veel ambities zijn nog niet waargemaakt<sup>3</sup>, maar de ambities geven wel de richting aan waarin de werkelijkheid zich beweegt. Op dit moment wordt gewerkt aan de tweede generatie Gebiedsagenda's die in november 2013 in Bestuurlijke Overleggen tussen rijk en regio zullen worden vastgesteld.

### **3 Infrastructuurplanning**

Hoe past nu het infrastructuurbeleid in deze opzet? Drie termen zijn hierbij van belang: de Nationale Markt en Capaciteitsanalyse (NMCA), de Bereikbaarheidsagenda en de Bereikbaarheidsindicator.

#### *3.1 NMCA*

In de probleemanalyse van het infrastructuurbeleid, de Nationale Markt en Capaciteitsanalyse, worden scenario's, gebaseerd op de Welvaart en Leefomgeving (WLO) van de planbureaus als uitgangspunt gebruikt. Op grond daarvan worden bij IenM knelpunten in bereikbaarheid bepaald. In MIRT-onderzoeken en -verkenningen zoeken we uitgaande van die scenario's oplossingen voor verkeers- en vervoerproblemen. In alle bovenstaande rijksstudies wordt gewerkt met de bandbreedte en de ruimtelijke verdelingen van de WLO-scenario's. Op basis van het economisch lage groei scenario (Regional Communities, RC-scenario) wordt in de NMCA een 'no regret' pakket opgesteld. De werkwijze is te omschrijven als een volgend infrastructuurbeleid op gegeven (mogelijke) ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij wordt nog altijd aangesloten bij een studie van VROM uit 2008, waarin de WLO-scenario's geregionaliseerd zijn naar 19 deelgebieden in Nederland. Elk jaar dragen de regio's (met name Provincies) bij aan een update binnen deze 19 grenzen.

Drie fenomenen zijn hierbij van belang:

1. Er wordt nog geen rekening gehouden met recente ontwikkelingen als sterkere krimp in delen van Noord- en Oost-Nederland. Wat zich manifesteert is dat krimpgebieden in Nederland het laagste economische en ruimtelijke groeiscenario van de WLO (RC) als hoog ervaren. Voor de Randstad is het andersom; hier is vanaf het begin geageerd tegen het hoogste groeiscenario (GE) als te knellend. De laatste tijd ontstaat door de crisis in de Randstad het gevoel dat de GE-bovengrens begint te passen met de eigen ideeën van de regio; maar niet als de bovenkant van een bandbreedte. Kortom: de

regionale differentiatie van wonen en werken van de WLO, begrensd door de in 2008 vastgestelde 19 deelgebieden, veroudert. Een actualiseringsstudie is daarom gestart.

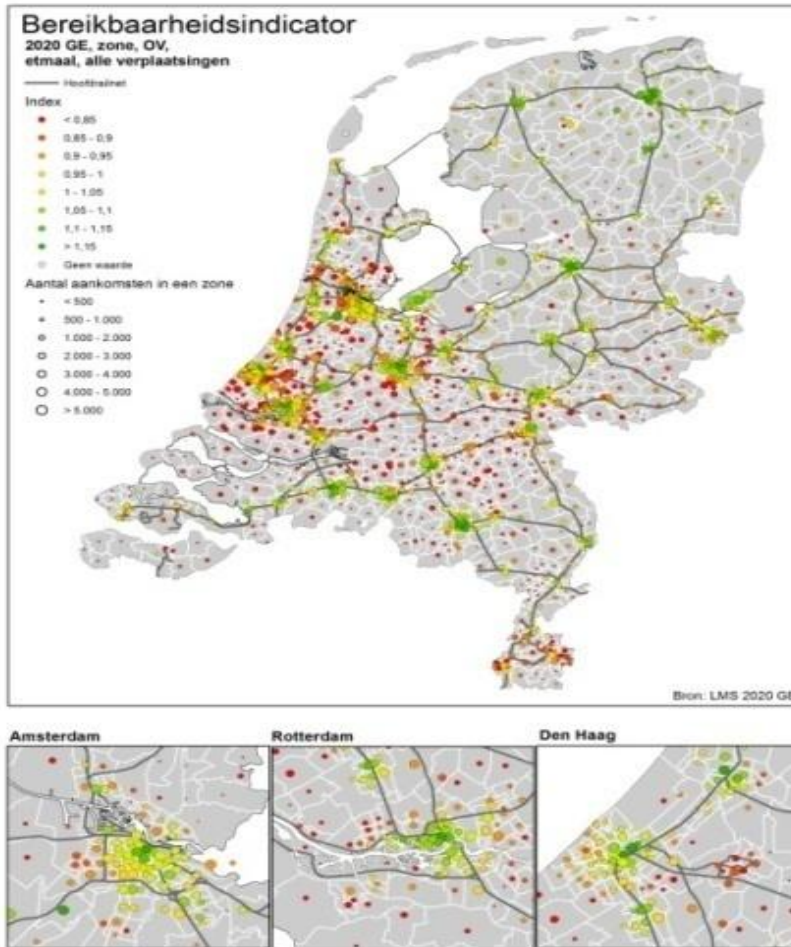
2. Sowieso: het rijksdenken in scenario's verschilt fundamenteel van trendprognoses van regio's. Het is logisch om grotere rijksprojecten in verschillende scenario's, voor Nederland als geheel, lang vooraf te evalueren. Terwijl het ook logisch is om regionale beslissingen, vaak voor iets kortere termijn, met een meer concrete trendprognose te evalueren. Het rijk wil in de scenario's zoveel mogelijk uitgaan van regionale ruimtelijke keuzes voor bedrijventerreinen en woningbouwlocaties. Alle regionale keuzes moeten wel passen in de WLO-scenario's. Die confrontatie levert van oudsher spanningen op, maar die is met een juiste positionering van de rijksstudies oplosbaar.

3. In gebiedsgerichte MIRT-onderzoeken worden nu stappen gezet om de gebiedsopgaven en oplossingsrichtingen te verbreden van infra- naar integraal. In een enkele MIRT-verkenning ook. En dat is maar goed ook: de ruimtelijke inrichting in 2030 is net zo min een gegeven als de infrastructuur in 2030. In het MIRT-Onderzoek Bereikbaarheid Lelystad Airport, bijvoorbeeld, is de centrale beleidsvraag welke consequenties er zijn van de mogelijke uitplaatsing van chartervluchten van Schiphol naar Lelystad. Niet alleen verplaatsen luchtreizigers zich naar Lelystad, bedrijven (en woningen) moeten volgen. In de onderzoeksopzet worden eerst voor 2030 de bereikbaarheidsknelpunten zonder de uitplaatsing en ruimtelijke ontwikkeling van Lelystad vastgesteld. Vervolgens worden alternatieve scenario's gemaakt voor de ruimtelijke ontwikkeling, door naast luchtreizigers bedrijven en woningen richting Lelystad te verschuiven. Ook van deze scenario's worden de bereikbaarheidsknelpunten vastgesteld. Een tamelijk unieke opzet.

### *3.2 Bereikbaarheidsindicator*

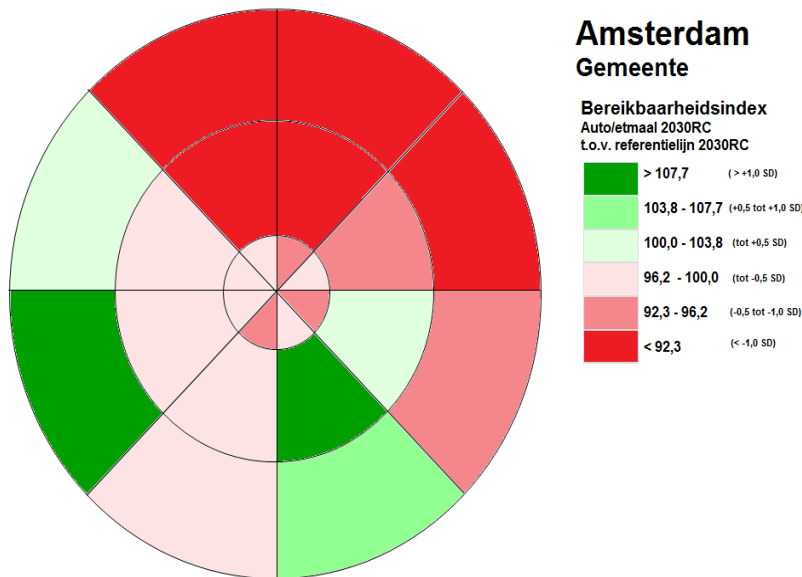
Zoals eerder aangegeven prioriteert de SVIR mede aan de hand van de bereikbaarheidsindicator (BBI) en de NMCA-uitkomsten. In de BBI verplaatst de aandacht zich van de (traditionele) netwerken van auto, trein en regionaal openbaar vervoer, naar de bereikbaarheidskwaliteit van gebieden. Het rijk stelt de gebruiker centraal in de SVIR; de gebruiker reist weliswaar via de netwerken, maar z'n doel is om een gebied/bestemming te bereiken. Om de kwaliteit van de bereikbaarheid voor de gebruiker te kunnen beoordelen is bereikbaarheid in de BBI gedefinieerd als de totale moeite (reistijd) die het kost om ergens te komen; voor alle modaliteiten, van deur tot deur. Deze denklijn is in ontwikkeling en wordt afgestemd met regionale partijen en de wetenschap. De reistijd naar een gebied wordt vergeleken met de gemiddelde reistijd naar alle andere gebieden in Nederland. De BBI is hiermee een relatieve maat en geen normeringinstrument. Om hiaten in de netwerken te kunnen detecteren wordt de netwerksnelheid gemeten over de hemelsbrede afstand.

De eerste toepassing van de BBI is een kaart van Nederland met per gemeente een punt met een kleur, zie figuur hieronder. De grootte van de punt geeft de omvang van de verplaatsingen naar de gemeente weer. De kleur van de punt geeft aan om die verplaatsingen relatief snel afgelegd worden (korte reistijden: groen) of relatief langzaam (lange reistijden: rood). Hierbij is gecorrigeerd voor het fenomeen dat langere verplaatsingen met een relatief hoge snelheid worden afgelegd (door het mogelijke gebruik van autosnelwegen en intercity's).



Deze toepassing van de BBI, de kaart van Nederland, vormt een aanvulling op de NMCA. De belangrijke gebieden, die relatief slecht bereikbaar zijn en in het 'no regret pakket' zitten (knelpunten bij lage groei), hebben prioriteit bij het honoreren van MIRT-onderzoeken en -verkenningen.

Naast een kaart van Nederland met de relatieve bereikbaarheidskwaliteiten kan ook op één gebied ingezoomd worden; de tweede toepassing van de BBI in MIRT-onderzoeken en -verkenningen. Hier wordt een brug gelegd tussen het gebied en de omliggende netwerken. In de zogenoemde 'dartboard' staat per windrichting en per afstandsklasse (zie figuur) de relatieve bereikbaarheidskwaliteit voor dat gebied. In het dartboard wordt de bereikbaarheid van het gebied voor drie afstandsklassen onderscheiden (tot 7,5 km: lokaal, tussen 7,5 en 30 km: regionaal en groter dan 30 km: nationaal). De informatie voor de verschillende modaliteiten wordt hierbij op identieke wijze gepresenteerd.



In MIRT-onderzoeken wordt vervolgens met de dartboard een verdiepingsslag van de probleemanalyse gemaakt: wat is de omvang van het probleem, in welke windrichting, bij welke modaliteit zit het primair, is het een spits of etmaal probleem? Bij de verkenning van mogelijke oplossingen dient vervolgens breed gekeken worden, met eenvoudige tools, welke maatregelen effectief zijn. De BBI, in de vorm van dartboard en de kaart van Nederland, levert hierbij inzicht in de effecten van mogelijke oplossingen, en levert de ingrediënten voor 'storytelling'.

### 3.3 Bereikbaarheidsagenda

De verbreding in analyse en het zoeken naar oplossingen voor infrastructuurknelpunten werkt door in het werk aan de zgn. Bereikbaarheidsagenda. In de Bereikbaarheidsagenda wordt gezien op elke manier de knelpunten uit de NMCA, en de bereikbaarheidsproblemen volgens de BBI, opgelost kunnen worden. De Bereikbaarheidsagenda gaat niet alleen uit van de 3 strategieën uit de SVIR, maar heeft naast investeren, innoveren en in stand houden ook informeren en inrichten toegevoegd. Van het geld voor investeren uit de SVIR is door de bezuinigingen van Rutte II, tot 2028, niet veel over. Nieuwe oplossingen zijn nodig en daarmee komt ruimtelijke ordening als oplossing voor infrastructuurknelpunten naar voren<sup>4</sup>. Het is de bedoeling dat de Bereikbaarheidsagenda gaat landen in de GA's. Inrichten in de Bereikbaarheidsagenda is een voorbeeld van de beleidsmatige integratie van ruimte en bereikbaarheid.

## 4 Verbetervoorstellen voor bereikbaarheidsbeleid

Uit bovenstaande analyse van het IenM-beleid komt naar voren dat IenM zich realiseert dat bereikbaarheid het "product" van afstand en snelheid is. In het infrastructuurbeleid wordt in hoog tempo gewerkt aan het inzetten van de middelen van het ruimtelijk beleid voor de bereikbaarheidsdoelen. Dat uit het oogpunt van ruimtelijke ordening bereikbaarheid een middel is om economische ontwikkeling, leefbaarheid en veiligheid te bevorderen, komt in de discussie nog slechts beperkt naar voren en is misschien een goed onderwerp voor volgend jaar. In dit paper beperken we ons tot het bereikbaarheidsbeleid en komen we met twee verbeterpunten voor het bereikbaarheidsbeleid.

#### *4.1 Gebiedsagenda's centraal in de probleemanalyse infrastructuurbeleid*

Gebiedsagenda's en het MIRT vormen volgens de SVIR het hart van ons beleidsysteem. Ons centrale idee is om de werking van de GA's te versterken. In het MIRT-projectenboek 2012 is een ambitieuze agenda voor vernieuwing van het MIRT neergelegd. De GA moeten volgens die ambitie een centrale en agenderende rol krijgen. De afspraken in de GA's moeten we dan ook als uitgangspunt van de infrastructuurplanning nemen. Daarvoor moeten de Gebiedsagenda's wel veranderen. Gebiedsagenda's zijn nog te vaak projectenlijstjes, gaan nog te vaak uit van impliciete economische en demografische doelstellingen<sup>5</sup>. Concreet betekent dit in de GA's de confrontatie tussen regionale ambities en de (nationale) scenario's voor de lange termijn dient plaats te vinden. Het is niet nodig om als rijk af te stappen van de WLO-scenario's bij infrastructuur planning. Wel nodig is de WLO-scenario's te laten matchen met de GA's. Het zou mooi zijn als de GA's zinsneden gaan bevatten als:

- Bij een langdurige periode van hoogconjunctuur verwachten we in de periode 2030-2040 voor onze regio een groei van het aantal arbeidsplaatsen van a%. Om in dat geval aan de vraag te voldoen zal het aantal woningen met "b-duizend" toe moeten nemen. Bij minder uitbundige groei zal dit beperkt zijn tot "c- duizend".
- Het aantal 'harde uitbreidingsplannen', waarbij locatie en financiering rond is, vergelijkbaar met een voorkeursbeslissing bij infrastructuur, bestaat in deze regio uit "d- duizend" woningen. De opgave die nog in te plannen is bedraagt (dus) "b minus d-duizend" woningen. Bij het zoeken naar ruimte voor deze woningen speelt ook de extra belasting van infrastructuur een rol.

Een eerste stap hierin wordt gezet bij de actualisatie van de uitgangspunten voor het Nederlands Regionaal Model (NRM) en het Landelijk Model Systeem (LMS) voor 2014. Jaarlijks stelt IenM in overleg met Rijkswaterstaat Water, Veiligheid en Leefomgeving (WVL) de invoergegevens voor wonen en werken vast, die worden gebruikt in LMS en NRM. Deze mobiliteitsmodellen worden gebruikt voor de doorrekening van beleidsanalyses en infrastructuurprojecten. De WLO-scenario's uit 2006, indertijd in opdracht van het ministerie van VROM door ABF geregionaliseerd naar 19 regio's, vormen hierbij uitgangspunt. In het jaarlijks overleg met de provincies is geconstateerd dat de randtotalen van een aantal regio's steeds meer gaan wringen met recente ontwikkelingen: verschillende regio's ontwikkelden zich de afgelopen jaren conform of lager dan het lage scenario, waardoor een ontwikkeling tot 2020 volgens het hoge scenario weinig reëel is. IenM heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) daarom gevraagd de uitgangspunten voor inwoners, huishoudens en banen te actualiseren voor de jaren 2020, 2030 en 2040. Hierbij dienen de afspraken in de Gebiedsagenda's als belangrijk uitgangspunt.

#### *4.2 Planning infrastructuur bij alternatieve ruimtelijke ontwikkelingen*

Oplossingen voor de geconstateerde bereikbaarheidsproblemen onderzoeken we op regionaal niveau in MIRT-onderzoeken. Volgens de Elverding systematiek werken we met verschillende scenario's, vastgelegd nu in een hoog en een laag scenario. Binnen die scenario's zouden we standaard moeten variëren met ruimtelijke patronen om te onderzoeken of aanpassing van de ruimtelijke plannen niet een deel van de oplossing zouden kunnen zijn. Zo kom je tot een waarlijk afgestemd voorstel, waarin rijk en regio van begin af aan beide aan hun deel van de oplossing kunnen werken. Pas als je het er over eens bent dat er ook een stukje investeren in rijksinfrastructuur aanzit, stap je over op een MIRT-verkenning. In die verkenning bepaal je vervolgens de optimale verhouding



tussen een eventueel ruimtelijk deel en een infrastructuurdeel van de oplossing. Het voorstel voor het MIRT Onderzoek Bereikbaarheid Lelystad Airport, is een eerste stap in die richting.

Die werkwijze kan ook op hoger schaalniveau een rol spelen: in de NMCA worden nu bereikbaarheidsknelpunten bepaald volgend uit gegeven ruimtelijke ontwikkelingen. Ook in deze nationale analyse zou met meerdere ruimtelijke scenario's gewerkt kunnen worden om te bezien bij welke ruimtelijke patronen de knelpunten geminimaliseerd kunnen worden. Een alternatief is de inzet van grondgebruik transport interactiemodellen (TIGRIS XL) waarbij voor enkele scenario's van economische en demografische ontwikkeling de optimale afstemming tussen ruimtelijke en infrastructurale ontwikkelingen kan worden gesimuleerd. Het verschil met rijks- en regionale plannen is vervolgens inzet van gesprek in Gebiedsagendaverband.

## **Noten**

1. O.a. Planbureau voor de Leefomgeving, Nederland in 2040, een land van regio's, Den Haag, 2011
2. Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, pagina 32, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, maart 2012
3. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, MIRT-projectenboek 2012: "Tegelijkertijd decentraliseert dit nieuwe kabinet taken van het Rijk. In dit kader zijn in de (Ontwerp) Structuurvisie opgaven van nationaal belang scherper benoemd en keuzes gemaakt. Dit zal een doorwerking moeten krijgen in een actualisatie van de gebiedsagenda.", Den Haag, september 2011
4. Daarmee onderschrijven we en passant de stelling van de oud DG Ruimtelijke Ordening Jenno Witsen dat RO geen geld kost maar geld oplevert
5. Vgl. de 440 duizend woningen die nodig zijn volgens de concept Gebiedsagenda NoordWest