

## Routekaart mobiliteitstransitie voor bestuurders met lef

**Robert van Leusden**  
APPM<sup>1</sup>

**Wouter van Mierlo**  
Gemeente Utrecht<sup>2</sup>

---

Themanummer CVS 2022

[De originele bijdrage voor het CVS](#)

---

<sup>1</sup> APPM: E: [leusden@appm.nl](mailto:leusden@appm.nl)

<sup>2</sup> Gemeente Utrecht: E: [w.van.mierlo@utrecht.nl](mailto:w.van.mierlo@utrecht.nl)

## 1. Meer regie van het Rijk op noodzakelijke transities

Het Rijk heeft de ambitie om de woningnood op te lossen, de CO<sub>2</sub>-uitstoot flink te reduceren, de energietransitie te versnellen en al die ambities ook nog eens in hoog tempo uit te voeren. Dat lijkt niet te vragen om een transitie, maar om een revolutie of op z'n minst om een transitie op 'double speed'. Kan dat überhaupt wel? Dit artikel geeft een voorzet hoe het Rijk mee regie kan pakken op de noodzakelijke transitie in mobiliteit, die een grote bijdrage kan leveren aan de grote maatschappelijke opgaven. Dit zou dan ook de inhoud van de Mobiliteitsvisie 2050 moeten zijn, inclusief wat ervoor moet gebeuren en waarom dat nodig is. Dit opiniërende artikel heeft de eerste prijs gewonnen op het Colloquium Vervoerplanologisch Speurwerk 2022.

Al tijdens het kabinet Rutte-3 kwam politiek Den Haag erachter dat er landelijke regie nodig is op de ruimtelijke ordening. Nog geen anderhalf jaar en één kabinet later is Hugo de Jonge als minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening nu manager van een nieuwe crisis (de nationale woningnood) en presenteert hij de Nationale Woon- en Bouwagenda. De woorden 'regie' en 'tempo' vallen veel en er is ook veel meer aandacht voor het klimaat: de regering heeft zich gecommitteerd aan het in een hoog tempo de CO<sub>2</sub>-uitstoot verder verlagen. Voor de gebouwde omgeving betekent de ambitie om in 2030 een CO<sub>2</sub>-reductie van minimaal 55 procent te halen en te streven naar 60 procent en dat er versneld moet worden ten opzichte van de afspraken in het Klimaatakkoord (VRO, 2022). Kan dat überhaupt wel in de democratische rechtsstaat als Nederland? Het antwoord op die vraag is kort, maar krachtig: ja, we kunnen al die ambities uitvoeren in een hoog tempo. Nog een groot voordeel: het Rijk hoeft er niet eens heel veel voor te doen. Er is alleen a) wat **meer lef** voor nodig, b) **een scherpere integrale koers** (en daar vervolgens aan vasthouden!) en c) er moet **meer ruimte worden geboden aan al het goede dat er in de regio al gebeurt**, terwijl wat slecht is voor het land en haar inwoners moet worden ontmoedigd. Het betekent ook dat er **regie van Rijk én regio** moet komen op gezamenlijke doelstellingen op het gebied van onder andere klimaat, energie, wonen en mobiliteit.

## 2. Mobiliteit als probleem én oplossing

Tijdens het schrijven van dit artikel is het Rijk begonnen het opstellen van de nationale Mobiliteitsvisie 2050. Met die mobiliteitsvisie concretiseert het Rijk haar ambitie om mobiliteit en bereikbaarheid in te zetten voor een duurzaam en welvarend Nederland. Mobiliteit staat niet centraal bij de ambities op het gebied van onder andere klimaat, gezondheid, energie, economie en wonen, maar het maakt wel een belangrijk onderdeel uit van het probleem én de oplossing: in 2020 was de sector mobiliteit verantwoordelijk voor bijna 20% van de uitstoot van CO<sub>2</sub> (CBS, 2021A). Het wegverkeer is met 34 procent verreweg de grootste veroorzaker van NO<sub>x</sub>-emissie (een derde van de totale stikstofuitstoot) (CBS, 2021B). Mobiliteit neemt daarnaast ook veel ruimte in (infrastructuur, luchthavens en stations, geparkeerde auto's, etc.) en grijpt in op de leefomgeving van mensen (drukke, geluidshinder en verkeersonveiligheid). Tegelijkertijd is je kunnen verplaatsen ('mobiel zijn') een basisbehoefte: het draagt bij aan het welzijn van mensen in de breedste zin van het woord. Lopen en fietsen voorkomen allerlei kwalen. Samen met het openbaar vervoer zijn het de meest ruimte-efficiënte manieren van verplaatsen.

Naast dat mobiliteit een bijdrage levert aan de problematiek voor CO<sub>2</sub>, stikstof, ruimteschaarste en overlast voor de leefomgeving, kan mobiliteit ook een belangrijk deel van de oplossing zijn. Door duurzame mobiliteit te bevorderen (of zelfs te verplichten), kan de bereikbaarheidsproblematiek bij woningbouw worden opgelost, de klimaatambities voor wat betreft het mobiliteitsdeel (sneller) worden gehaald en stikstofruimte voor ontwikkelingen worden gecreëerd, waarbij ook nog eens

fysieke en milieuruimte ontstaat voor leefbare en aantrekkelijke steden. Dit vergt echter een mentale shift naar planvorming waarin duurzame mobiliteit centraal staat.

### 3. Naar een kwalitatieve benadering met kwantitatieve onderbouwing

Het economisch denken is binnen de mobiliteitssector sterk verankerd. Investerings in mobiliteit worden verantwoord door te objectiveren wat de verwachte maatschappelijke kosten en baten zijn van een project (via maatschappelijke kosten-batenanalyses, MKBA's (MKBA-informatie.nl) waarbij vooral wordt gekeken naar reistijd, reiskosten, I/C-verhoudingen, voertuigverliesuren en 'externe effecten' van mobiliteit. Maar wat wil de Nederlander eigenlijk? In de files staan en moeten zoeken naar een parkeerplek is lastig (en daar hebben we misschien iets voor over), maar we vinden prettig leven toch veel belangrijker? Het Rijk heeft als taak en zorg om het leven van elke Nederlander prettig en zinvol te laten zijn.

Vier dimensies van brede welvaart in relatie tot mobiliteit



Figuur 1: PBL.

Met de opkomst van het denken in brede welvaart is er meer aandacht voor de hinder die met mobiliteit gepaard gaat, maar ook voor de bijdrage die mobiliteit kan leveren aan het welzijn van verschillende (kwetsbare) doelgroepen. Er is meer aandacht voor kwaliteit in plaats van kwantiteit. Naast het draaiende houden van de BV Nederland willen we kansenongelijkheid tegengaan en het welzijn van (kwetsbare) inwoners verbeteren om zo de brede welvaart te vergroten. Daarbij gaat het over meer dan alleen materiële welvaart: gezondheid, veiligheid, opleiding, sociale verbanden, zingeving, persoonlijke ontplooiing, vrijetijdsbesteding en de kwaliteit van de leefomgeving zijn belangrijke factoren (PBL/SCP/CPB, 2017). Het lastige bij het vergroten van de brede welvaart is dat het probleem vaak niet zo zichtbaar is als bijvoorbeeld de verkeersknelpunten in de spits. Het gaat ook niet over hét probleem, maar vaak over meerdere kleine en grotere factoren die bepalen of iemand mee kan doen in de maatschappij, of - om in de mobiliteitstermen te spreken - deel kan nemen aan het sociaal en economisch verkeer.

#### 4. Van vraagvolgend naar vraagsturend mobiliteitsbeleid

Nationaal mobiliteitsbeleid is de afgelopen decennia vooral vraagvolgend geweest, oftewel: de verwachte ontwikkeling van de mobiliteit is bepalend geweest voor besluiten over projecten. Deze werkwijze met achtereenvolgens de LMCA, NMCA en IMA als belangrijkste analysemiddel wordt ook wel 'predict and provide' genoemd, omdat aan de hand van het aantal voorspelde verplaatsingen wordt bepaald welke maatregelen moeten worden getroffen om die verplaatsingen te faciliteren. Tegenhanger van de werkwijze van 'predict and provide' (vraagvolgend of vraag faciliterend) is de werkwijze waarbij het toewerken naar een gerichte ambitie centraal staat. Deze werkwijze wordt ook wel 'decide and provide' genoemd of in normaal Nederlands: een vraagsturende werkwijze. In 2001 werd hier op Europees niveau al een aanzet voor gedaan in het white paper 'European transport policy for 2010: time to decide' van de Europese Commissie (Europese Commissie, 2001). Door middel van beprijzingsmaatregelen en investeringen in alternatieve transportwijzen werd op EU-niveau getracht een verandering in de modal split te bewerkstelligen.

Inmiddels lijkt er in Nederland ook een verschuiving op te treden in de kijk op mobiliteit zelf. Steeds vaker stellen onderzoekers, experts, beleidsmakers en politici de vraag of het faciliteren van de mobiliteitsvraag wel de juiste manier is om met de achterliggende behoeften om te gaan. Mobiliteit is immers geen doel op zich, maar een middel om dagelijkse activiteiten zoals werk, voorzieningen en sociale contacten te kunnen bereiken en hieraan deel te nemen, om gezondheid en welzijn te bevorderen (PBL, 2021). Daarnaast is er aandacht nodig voor de negatieve aspecten van mobiliteit, zoals schadelijke emissies (CO<sub>2</sub>, stikstof, fijnstof) en hinder (geluid, ruimtebeslag en barrièrewerking). Niet het faciliteren van mobiliteit maar het sturen op een goede bereikbaarheid van, en daarmee deelname aan, activiteiten die bijdragen aan de ontplooiingsmogelijkheden en het welzijn van mensen en op gedrag van personen en bedrijven zodanig dat klimaat, natuur en leefbaarheid niet of minder belast worden zou daarom centraal moeten staan in mobiliteitsbeleid (PBL, 2021).

Vraagsturend mobiliteitsbeleid is niet nieuw. Regionale overheden hebben deze duurzame manier van mobiliteitsbeleid reeds verankerd in hun mobiliteitsvisies en -plannen, zoals b.v. de Rotterdamse Mobiliteitsaanpak (Rotterdam 2020), het Mobiliteitsplan 2040 Utrecht (Utrecht 2021), Agenda Amsterdam autoluw (Amsterdam 2020), het Perspectief Mobiliteit (Noord-Holland 2021) van de provincie Noord-Holland en het Verkeersstructuurplan Hoofddorp (Haarlemmermeer 2022) en gebruik dit actief als basis voor plan- en gebiedsontwikkeling, uitvoeringsprogramma's, investeringen en mobiliteitsmanagementafspraken.

Professor Glenn Lyons (University of West of England in Bristol) heeft een degelijk stappenplan opgesteld voor een 'decide and provide'-benadering (Lyons, 2020):

1. Bepaal een gewenste toekomst

De ambitie is mobiliteit in te zetten voor een duurzaam, welvarend en inclusief land en zo een bijdrage te leveren aan het vervullen van de benoemde opgaven uit de Nationale Omgevingsvisie op het gebied van gezondheid, natuur, klimaat, leefbaarheid, energie, economie, verstedelijking, circulariteit, veiligheid en natuurlijk ook bereikbaarheid. De ambitie is dus niet op de maximaal geprognosticeerde groei van de mobiliteit te faciliteren.

2. Ontwikkel een reeks plausibele toekomstscenario's die helpen de onzekere context bloot te leggen waarbinnen inspanningen om de gewenste toekomst te bereiken zich zullen afspeelen

De meest recente WLO-scenario's (CPB/PBL, 2020) zijn de basis voor veel beleidsbeslissingen op het gebied van de fysieke leefomgeving in Nederland. De scenario's zitten degelijk in elkaar en de geschetste thema's waarnaar binnen de fysieke leefomgeving onderzoek wordt verricht,

zijn nog steeds actueel. Ze worden echter tot nu toe vooral inzet voor 'predict and provide', namelijk als voorspelling van 'dit wordt de toekomst en dat hebben we te faciliteren'. Hierbij moet niet alleen de onzekerheid centraal staan (wat zou er allemaal kunnen gebeuren), maar ook de ambitie (wat willen we dat er gebeurt of wat zou er moeten gebeuren). In de volgende stap dienen dan ook nieuwe scenario's te worden opgesteld waarin maatregelen en keuzes centraal staan.

3. Bepaal en prioriteer maatregelen om te helpen bij het bereiken van de gewenste toekomst  
Hier wordt het element 'decide' oftewel vraagsturing belangrijk: inzet op duurzame mobiliteit betekent de inzet op beïnvloeden van de vraag via het principe Trias Mobilica (CROW 2022) (verminder, verander, verduurzaam), vaak geconcretiseerd naar het STOMP-principe (CROW 2021): zet eerst in op Stappen en Trappen, dan Openbaar Vervoer, dan Mobility as a Service en tenslotte op het gebruik van de privéauto om in de mobiliteitsbehoefte te voorzien.
4. Toets hoe die opties presteren in elk van de plausibele scenario's  
Hierbij is het belangrijk om te focussen op de effectiviteit om de ambities te behalen en niet alleen op kosteneffectiviteit conform de MKBA-methodiek. Zo zou het niet reduceren van voertuigverliesuren wel eens belangrijk kunnen zijn voor een gewenste aanpassing van reisgedrag i.p.v. dat reduceren van voertuigverliesuren de ambitie zelf lijkt te zijn. Maatregelen zijn niet alleen fysieke projecten, maar ook inzet op gedragsverandering zoals mobiliteitsmanagement, prijsprikkels, maatregelen in gebiedsontwikkeling, etc.
5. Stel een strategie op het realiseren van de visie (die rekening houdt met de onderzochte onzekerheid, inclusief de geselecteerde maatregelen)  
Deze stap is belangrijk om van een ambitieus vergezicht (de visie) naar uitvoering te gaan. Wat is nodig om (stapsgewijs, in de logische volgorde) tot realisatie van de ambitie te komen. De ambitie én de strategie moet dan vervolgens wel het uitgangspunt zijn voor alle planontwikkeling en daarna te nemen besluiten. In scenario-termen betekent dit dat een beleidsrijk scenario wordt vastgesteld als kader voor verdere uitwerking. Als het goed is, als alle partijen achter hun keuzes en inzet blijven staan, wordt dit namelijk de toekomst.

Het gaat als overheid dus om het centraal stellen van je ambitie, waarbij je op basis van toekomstscenario's en onzekerheden maatregelen prioriteert om invulling te geven aan die gewenste toekomst én bij te stellen wanneer dat nodig is: niet zozeer op ambitie, maar op de wijze waarop die ambitie gerealiseerd wordt. Een mooi stappenplan voor de Mobiliteitsvisie 2050 waar het Rijk voorzichtig mee begonnen is.

Deze aanpak is zeer bruikbaar om samen het (denk)proces door te maken hoe we willen dat onze toekomst eruit ziet en wat daar voor nodig. Daarbij is cruciaal om keuzes te maken, omdat nou eenmaal niet alles wat we eigenlijk willen te combineren valt.

Het Rijk kan daarbij gebruik maken van de ervaring die bij lokale en regionale overheden en die in de Rijk-regio programma's zoals U Ned, MoVe en SbaB is opgedaan.

## 5. Hoe nu verder?

Met het opstellen van de Mobiliteitsvisie 2050 met de focus op duurzame mobiliteit ten dienste van brede welvaart zijn we er nog niet. De laatste twee stappen uit de 'decide and provide'-benadering moeten vervolgens ook worden uitgewerkt in een (aangepaste) programmering van projecten en maatregelen. Die programmering moet wendbaar zijn, omdat die afhankelijk is van maatschappelijke trends en ontwikkelingen, het daadwerkelijke effect van maatregelen en de kosten en dekking van maatregelen. Een vraagsturende integrale aanpak gericht op brede welvaart leidt tot een win-win-win-win op de grote nationale opgaven en brengt minder maatschappelijke

én financiële kosten met zich mee dan de huidige werkwijze, maar is zo'n werkwijze ook haalbaar? Het vraagvolgend uitbreiden van de infrastructuur is dat in ieder geval niet meer. Niet alleen vanwege de omvangrijke beheer- en onderhoudsopgave voor infrastructuur en kunstwerken die aan het einde van hun levensduur zijn, maar ook omdat daarmee de woningbouw op slot komt te staan, terwijl de leefbaarheid verder onder druk komt te staan. De grote steden zetten daarom al jarenlang in het versnellen van de mobiliteitstransitie. Analyse van mobiliteitsdata laat zien dat de grote steden fors groeien, maar dat het aandeel autoverkeer daarbij afneemt en in absolute zin niet of nauwelijks toeneemt (KiM, 2019).

De routekaart voor de mobiliteitstransitie is hiermee gegeven. Het vraagt echter lef van bestuurders, volksvertegenwoordigers én adviserende ambtenaren om scherpe keuzes voor te leggen, te maken én eraan vast te houden, ook als dat politiek of maatschappelijk weerstand op kan leveren. Hopelijk is iedereen klaar voor de rit!

## Referenties

- CBS (2021A). <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen>
- CBS (2021B). <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-stikstof/stikstofemissies-naar-lucht>
- CPB en PBL (2020). Nederland in 2030-2050: twee referentiescenario's -Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving
- CROW 2021. <https://www.crow.nl/downloads/pdf/mobiliteit/toepassen-stomp>
- CROW 2022. <https://www.crow.nl/duurzame-mobiliteit/home/systeemintegratie/inleiding>
- Europese Commissie (2001). European transport policy for 2010: time to decide
- Gemeente Amsterdam (2020). Agenda autoluw. <https://www.amsterdam.nl/parkeren-verkeer/agenda-amsterdam-autoluw/>
- Gemeente Rotterdam (2020). <https://www.rotterdam.nl/media/1077>
- Gemeente Utrecht (2021). Omgevingsvisie. <https://omgevingsvisie.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/zz-omgevingsvisie/thematisch-beleid/verkeer-mobiliteit/2021-07-mobiliteitsplan-2040.pdf>
- Haarlemmermeer 2022. <https://www2.haarlemmermeergemeente.nl/file/26554/download>
- KiM (2019). Mobiliteit in stedelijk Nederland
- Lyons, G. (2020). The benefits of a 'decide and provide' approach to transport planning
- MKBA-informatie.nl <https://www.mkba-informatie.nl/mkba-voorgevorderden/richtlijnen/mirt-spelregelkader/>
- Noord-Holland 2021. [https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Verkeer\\_vervoer/Mobiliteit/Zie\\_ook/Perspectief\\_Mobiliteit.pdf](https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Verkeer_vervoer/Mobiliteit/Zie_ook/Perspectief_Mobiliteit.pdf)
- PBL (2021). Brede welvaart en mobiliteit. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
- PBL, SCP en CPB (2017). Naar een Verkenning Brede welvaart. Diverse planbureaus, Den Haag
- VRO (2022). Meer regie om woonimpasse te doorbreken