



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Aanbevelingen bij de uitwerking van de afweegmethode Mobiliteitsfonds

Reflectie op het afwegen van beleidswensen in het
Mobiliteitsfonds

Notitie

Johan Visser

Maart 2024

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid | KiM

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) maakt analyses van mobiliteit die doorwerken in het beleid. Als zelfstandig instituut binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) maakt het KiM strategische verkenningen en beleidsanalyses.

De inhoud van de publicaties van het KiM behoeft niet het standpunt van de minister en de staatssecretaris van IenW weer te geven.

Samenvatting

Mobiliteitsmaatregelen van de rijksoverheid, waaronder investeringen in de infrastructuur, worden sinds de inwerkingtreding van de Wet Mobiliteitsfonds op 1 januari 2021 bekostigd uit het Mobiliteitsfonds (MF). Omdat de budgettaire omvang van beleidswensen voor maatregelen groter is dan de in het Mobiliteitsfonds beschikbare vrije ruimte, is een afweging nodig om te bepalen welke beleidswensen wel worden gehonoreerd met een voorlopige financiële reservering en welke niet. Om dit verantwoord en evenwichtig te kunnen doen, ontwikkelt het ministerie van infrastructuur en Waterstaat (IenW) een methode om op een gestructureerde wijze beleidsinhoudelijke beslisinformatie te verzamelen. Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) reflecteert in deze notitie op het voorstel voor de afweegmethode. Ook doet het KiM aanbevelingen over waar de benodigde beslisinformatie vandaan kan komen en in welke vorm deze informatie dan toegepast kan worden. Deze reflectie en aanbevelingen zijn gebaseerd op het voorstel voor de afweegmethode, zoals dat in maart 2023 aan de Tweede Kamer is gepresenteerd. Deze reflectie en aanbevelingen worden meegenomen door IenW in de verdere uitwerking van de afweegmethode. IenW zal de Tweede Kamer naar verwachting in het najaar van 2024 informeren over de uitgewerkte versie van de afweegmethode voor het Mobiliteitsfonds.

Toelichting afwegingsmethode

Het voorstel voor de afweegmethode van het Mobiliteitsfonds, is, zoals dat in maart 2023 aan de Tweede Kamer is gepresenteerd, om ter voorbereiding van de politieke afweging over het alloceren van de financiële middelen in het Mobiliteitsfonds, de beleidswensen toe te delen aan thema's en daarbinnen deze te prioriteren op hun oplossend vermogen met behulp van indicatoren in plussen en minnen.

De thema's hebben betrekking op bereikbaarheid (nationale verbindingen, internationaal personenvervoer, bereikbaarheid in stedelijk gebied, bereikbaarheid in landelijk gebied en goederenvervoer), mobiliteitsinnovatie, verkeersveiligheid, impuls leefbaarheid en gezondheid, en instandhouding, aanvullend op basiskwaliteitsniveau. Deze 9 thema's sluiten aan op de verbreding van het Mobiliteitsfonds ten opzichte van zijn voorganger, het Infrastructuurfonds. Deze verbreding en de uitwerking van een integrale afwegingsmethode heeft tot doel de doelmatigheid van uitgaven uit het mobiliteitsfonds te verbeteren.

Het prioriteren binnen een thema gebeurt op basis het van 'oplossend vermogen' van de beleidswensen die aan een thema zijn toegedeeld. Het oplossend vermogen is daarbij gedefinieerd als de mate waarin de beleidswens bijdraagt aan een thema. Deze informatie wordt vervolgens benut om met bewindspersonen de inzet van de financiële middelen uit het Mobiliteitsfonds te bepalen. De afweegmethode helpt om de Tweede Kamer transparant en meer navolgbaar te informeren over de besluiten die uiteindelijk bij de BO MIRT worden gemaakt. De afweegmethode helpt de Tweede Kamer in hun controlerende taak.

De besluitvorming over de voorlopige reservering voor financiering van beleidswensen uit het Mobiliteitsfonds vindt plaats voorafgaand aan het nemen van een startbeslissing voor een MIRT (=Meerjarenprogramma Ruimte, Infrastructuur en

Transport) -verkenning. Een MIRT-procedure kan immers niet starten zonder zicht te hebben op financiering.

Naast de uitwerking van deze afweegmethode voor het Mobiliteitsfonds werkt het ministerie aan een visie op de mobiliteit, de Mobiliteitsvisie 2050 en de verdere ontwikkeling van de Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA). Deze drie horen op elkaar aan te sluiten.

Reflectie en aanbevelingen

Bij het uitwerken van de afweegmethode Mobiliteitsfonds heeft het KiM de volgende punten als reflectie of aanbeveling ingebracht.

- Het toedelen aan modaliteiten met een vaste verdeelsleutel heeft in de nieuwe afweegmethode plaats gemaakt voor het toedelen aan thema's. Een thema-indeling als hulpmiddel kan in de praktijk van het maken van afwegingen handig zijn, als deze 'schotten' maar geen absoluut karakter krijgen en leiden tot een nieuwe vaste verdeelsleutel.
- Het prioriteren van beleidswensen gebeurt binnen een thema op basis van de bijdrage aan het betreffende thema, oftewel het oplossend vermogen (bijvoorbeeld aan verkeersveiligheid). Dit is een keuze, er zijn ook alternatieven. Een alternatieve aanpak is om de beleidswensen niet toe te delen aan een thema, maar te scoren op het oplossend vermogen voor alle relevante thema's, en verder ook op kosten en overige brede welvaartsaspecten.
- Naast oplossend vermogen zijn ook andere evaluatiecriteria van belang, zoals maatschappelijke effecten (in termen van brede welvaart) en kosteneffectiviteit. Deze hebben een plek gekregen in de afweegmethode. De combinatie van het oplossend vermogen per thema, de kosten, en overige maatschappelijke effecten (positief en negatief) geeft een eerste indicatie van de mate van (maatschappelijke) efficiëntie, oftewel de bijdrage aan brede welvaart van de betreffende beleidswens.
- Prioriteren op basis van beperkte informatie is risicovol. De stap van prioriteren aan de hand van indicatoren is een hulpmiddel en heeft geen verplichtend karakter in de voorgestelde afweegmethode. Er kan ook voor worden gekozen om niet te prioriteren en alleen een score zichtbaar te maken of de prioritering heel globaal te houden door bijvoorbeeld zichtbaar te maken wat laag, midden of hoog scoort.
- Het scoren van het oplossend vermogen is afhankelijk van de interpretatie van degene die scoort. Als er geen objectieve maatstaf is om te scoren, de score voor diverse projecten mogelijk niet tegelijkertijd en door dezelfde mensen plaatsvindt en mogelijk niet wordt uitgevoerd door experts, dan kan wellicht een 'optimism bias' optreden. Het is daarom van belang om een vorm van kwaliteitsborging in te bouwen, vooraf door objectieve en controleerbare scoringscriteria te hanteren, of een neutrale 'jury' het resultaat te laten toetsen.
- Het oplossend vermogen van beleidswensen is in deze fase niet of nauwelijks bekend, omdat in principe in deze fase de oplossingen nog niet worden uitgewerkt. De omvang van de opgaven, die ten grondslag liggen aan de beleidswensen, is vanuit de Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA) of vanuit een MIRT-onderzoek wel bekend. Om toch iets over oplossend vermogen te kunnen zeggen, kan de omvang van de opgave een indicatie geven van het maximaal oplossend vermogen van de beleidswens.

- De beschikbaarheid van de benodigde beslisinformatie kan als criterium worden gehanteerd om te bepalen of een beleidswens gereed is voor een afweging in het Mobiliteitsfonds.
- Zorg dat breedte van de IMA, de ambities van de Mobiliteitsvisie en de thema's van het Mobiliteitsfonds naadloos op elkaar aansluiten. Benut de informatie uit de IMA over de opgaven om de scores van de beleidswensen op hun oplossend vermogen kwantitatief te kunnen onderbouwen. Gebruik daarbij dezelfde indicatoren als in de IMA voor het bepalen van de mobiliteitsopgaven. Als de informatie niet komt uit de IMA of een andere bron, dan kan worden overgegaan op een kwalitatieve beoordeling. Maar dat is minder objectief en kan leiden tot inconsistenties in de beoordeling.
- Sluit de beslisinformatie voor de afweegmethode ook aan op die voor het nemen van de startbeslissing van een MIRT-verkenning, zodat deze inhoudelijk en procesmatig op elkaar aansluiten. Het is belangrijk om zoveel mogelijk consistent te zijn bij de afwegingen in het Mobiliteitsfonds met de afwegingen in de daaropvolgende go/no-go beslismomenten in het MIRT-proces. Het lijkt vanzelfsprekend, maar is het toch niet, omdat voor het Mobiliteitsfonds aanvullende keuzes gemaakt moeten worden om te passen in het budget. Daarbij is het risico dat een afweging opnieuw gemaakt wordt met mogelijk alsnog een no-go besluit.

Tot slot

De reflecties en aanbevelingen zijn uitdrukkelijk alleen bedoeld voor de afweegmethode voor een voorlopige financiële reservering in het Mobiliteitsfonds, gegeven dat in deze fase beperkte kwantitatieve informatie beschikbaar is. Later in de MIRT-verkenningfase volgen uitgebreidere kostencalculaties en verkeersanalyses, onder meer voor de maatschappelijke kostenbatenanalyse (mkba) en milieueffectrapportage (mer), zodat aan het eind van een MIRT-verkenning een voldoende onderbouwd voorkeursbesluit kan worden genomen.

Deze reflectie en aanbevelingen zijn gebaseerd op het voorstel voor de afweegmethode, zoals dat in maart 2023 aan de Tweede Kamer is gepresenteerd. Deze reflectie en aanbevelingen worden meegenomen door IenW in de verdere uitwerking van de afweegmethode. IenW zal de Tweede Kamer naar verwachting in het najaar van 2024 informeren over de uitgewerkte versie van de afweegmethode voor het Mobiliteitsfonds.

Inhoud

Samenvatting 3

Inhoud 6

1	Inleiding 7
1.1	Aanleiding 7
1.2	Leeswijzer 9
2	Hoe gaat de afweging in het Mobiliteitsfonds eruitzien? 10
2.1	Wat is een afwegingskader? 10
2.2	Waar past de afweegmethode voor het Mobiliteitsfonds? 11
2.3	De afweging in het Mobiliteitsfonds 13
2.4	KiM-reflectie 15
3	Bepaling oplossend vermogen en overige beslisinformatie 17
3.1	Het scoren op oplossend vermogen op basis van de IMA 17
3.2	Indicatoren voor het criterium oplossend vermogen 19
3.3	Overige beslisinformatie 20
3.4	KiM reflectie 21
4	Aanbevelingen 22
4.1	Aanbevelingen 22
4.2	Tot slot 23
	Referenties 24
	Colofon 31

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Mobiliteitsmaatregelen van de rijksoverheid, waaronder investeringen in de infrastructuur, worden sinds de inwerkingtreding van het de Wet Mobiliteitsfonds op 1 januari 2021, bekostigd uit het Mobiliteitsfonds (MF). Voorheen gebeurde dit uit het Infrastructuurfonds.

Omdat het aantal voorstellen voor maatregelen voor financiering groter is dan de in het Mobiliteitsfonds beschikbare vrije ruimte is een afweging nodig van welke maatregelen wel worden gehonoreerd met een voorlopige financiële reservering en welke niet. Om op een verantwoorde en evenwichtige manier de verschillende voorstellen te kunnen afwegen, ontwikkelt het ministerie van IenW momenteel een methode om op een gestructureerde manier beleidsinhoudelijke beslisinformatie hiervoor te verzamelen. Deze informatie wordt daarna benut om met de bewindspersonen de inzet van de financiële middelen uit het Mobiliteitsfonds te bepalen. De afweegmethode helpt om de Tweede Kamer transparant en meer navolgbaar te informeren over de besluiten die uiteindelijk bij de BO MIRT worden gemaakt. De afweegmethode helpt de Tweede Kamer in hun controlerende taak.

Het ministerie heeft het KiM gevraagd vanuit haar expertrol mee te denken bij de uitwerking van deze afweegmethode voor het Mobiliteitsfonds. De vraag die is gesteld aan het KiM luidt: welke objectieve beslisinformatie is nodig om deze nieuwe afweegmethode op nieuwe mobiliteitsopgaven te kunnen toepassen en daarbij aan te sluiten op de ambities in het mobiliteitsbeleid (in de vorm van de in voorbereiding zijnde Mobiliteitsvisie 2050) en op het doel van het Mobiliteitsfonds.

De besluitvorming over de financiering van beleidswensen uit het Mobiliteitsfonds vindt plaats voorafgaand aan het nemen van een startbeslissing voor een MIRT- (=Meerjarenprogramma Ruimte, Infrastructuur en Transport) verkenning. Een MIRT-procedure kan immers niet starten zonder zicht te hebben op financiering.

Een *beleidswens*¹ is een voorstel voor financiering van een maatregel, investering of programma ten aanzien van een *mobiliteitsopgave*. In deze vroege fase van besluitvorming, namelijk voorafgaande aan een MIRT-verkenning over dergelijke investeringsvoorstellen, is nog weinig kwantitatieve informatie beschikbaar over de omvang van mobiliteitsopgaven en de effectiviteit van oplossingsrichtingen. Het is daarom van belang na te gaan welke informatie wel beschikbaar is en hoe die kan worden gebruikt als beslisinformatie bij de afweging.

Het afwegen van investeringsmogelijkheden is geen nieuw fenomeen. Al decennia worden investeringsbeslissingen genomen en heroverwogen. De reden om de vorige methodiek te herzien, is dat de rijksoverheid in 2022 is overgegaan van rijksfinanciering van infrastructuurprojecten uit een infrastructuurfonds naar financiering van investeringen in het oplossen van mobiliteitsopgaven uit een mobiliteitsfonds. Er wordt geen financiering gevraagd voor een project maar voor het oplossen van een opgave, dat kan een knelpunt zijn of het benutten van een kans. Daarmee is het een en ander veranderd, namelijk dat (Wet Mobiliteitsfonds, 2020):

- De opgaven centraal staan in plaats van de modaliteiten;

¹ De termen opgaven, maatregelen en investeringsvoorstellen of investeringsprojecten worden in de verschillende nota's en kamerbrieven afwisselend gebruikt. In de notitie hanteren we in relatie tot het Mobiliteitsfonds consequent de term beleidswens.

- De middelen niet meer op voorhand worden verdeeld volgens een bepaalde verdeelsleutel over de modaliteiten, maar jaarlijks opnieuw worden vastgesteld;
- Het fonds ook beschikbaar is voor benuttingsmaatregelen, voor maatregelen voor het doelmatiger gebruik van de infrastructuur en voor proefprojecten (bijvoorbeeld praktijktesten);
- Oplossingen niet alleen worden gezocht in meer infrastructuur, maar ook in andere vormen van mobiliteit, ruimtelijke inrichting, en gedragsbeïnvloeding;
- Voorafgaand aan de besluitvorming over mobiliteitsmaatregelen ook oplossingen binnen andere ruimtelijke domeinen van andere partijen in de afweging worden betrokken; en
- Naast het hoofddoel van bereikbaarheid ook breder wordt gekeken naar de effecten, onder meer de impact van mobiliteitsoplossingen op (verkeers-) veiligheid, robuustheid en duurzaamheid (inclusief kwaliteit van de leefomgeving en klimaatbestendigheid).

Deze veranderingen hebben nogal wat consequenties voor de wijze van afwegen, er zijn namelijk meer opgaven dan alleen bereikbaarheid, er zijn meersoortige oplossingen (van infrastructuurprojecten tot mobiliteitsmaatregelen of bijvoorbeeld ruimtelijke ingrepen) te beoordelen en er is sprake van een ontschotting, waardoor alle beleidswensen onderling vergeleken gaan worden op een breder spectrum van maatschappelijke effecten.

Deze veranderingen vragen om een aanpassing van de huidige afweegmethode. Op voorhand is niet bekend hoe de benodigde afweegmethode er concreet uit moet komen te zien. Vandaar dat het ministerie de uitwerking van een afweegmethode voor het Mobiliteitsfonds heeft opgepakt en het KiM heeft gevraagd mee te denken over de benodigde beslisinformatie om de nieuwe afweegmethode toe te kunnen passen. De bijdrage van het KiM staat verwoord in deze notitie.

Het ministerie heeft de hoofdlijnen voor de afweegmethode uiteengezet in een presentatie bijgevoegd aan een Brief aan de Tweede Kamer (min IenW, 2023a). Op basis van deze hoofdlijnen zijn we nagegaan hoe deze afweging voor het mobiliteitsfonds aansluit op het MIRT en de wijze waarop opgaven worden bepaald, zoals de Integrale Mobiliteitsanalyses (IMA). En ook wat dat betekent voor de beschikbare beslisinformatie om een afweging tussen beleidswensen te kunnen maken. Daarbij doen we aanbevelingen, maar reflecteren ook op de gekozen uitgangspunten.

Voor deze notitie is een documentenanalyse uitgevoerd en zijn gesprekken gevoerd met de betrokken beleidsmedewerkers. De besluitvorming en kaders voor het mobiliteitsfonds en het MIRT zijn in kaart gebracht op basis van documenten (NOVI (Min BZK, 2020), Kompas IenW (2021), Schets Mobiliteit naar 2040 (2019), de hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie (min IenW, 2023b, Mobiliteitsfonds (min IenW, 2023a) en MIRT-spelregels). Daarbij is nagegaan welke veranderingen al zijn doorgevoerd en er mogelijk nog aankomen. De lessen hieruit vormen de basis voor de conclusies en aanbevelingen in deze notitie. Deze notitie bevat geen volledige uitwerking van de benodigde indicatoren. Dit vindt momenteel plaats in het kader van de verdere uitwerking van de afweegmethode en in het kader van IMA.

Deze reflectie en aanbevelingen zijn gebaseerd op het voorstel voor de afweegmethode, zoals dat in maart 2023 aan de Tweede Kamer is gepresenteerd. Deze reflectie en aanbevelingen worden meegenomen door IenW in de verdere uitwerking van de afweegmethode. IenW zal de Tweede Kamer naar verwachting in het najaar van 2024 informeren over de uitgewerkte versie van de afweegmethode voor het Mobiliteitsfonds.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de vraag hoe de afweging in het Mobiliteitsfonds er uit gaat zien. Hiervoor beschrijven we eerst wat een afwegingskader² in het algemeen is (paragraaf 2.1), hoe de afweegmethode in het Mobiliteitsfonds aansluit op het besluitvormingsproces rondom maatregelen en investeringen in mobiliteit (paragraaf 2.2) en hoe de afweging voor het Mobiliteitsfonds, op basis van de informatie van IenW gaat plaatsvinden (paragraaf 2.3). In 2.4 geven we een reflectie op het beschreven proces.

In hoofdstuk 3 gaan we in op de vragen: waar komt de benodigde beslisinformatie vandaan en in welke vorm is deze informatie is dan nodig. Eerst bekijken we of en hoe kan worden gescoord op basis van oplossend vermogen (paragraaf 3.1) en vervolgens gaan we in op de beschikbaarheid van indicatoren ten aanzien van mobiliteitsopgaven (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3 gaan we in op de overige benodigde beslisinformatie. In paragraaf 3.4 reflecteren we op het bepalen van oplossend vermogen en de benodigde beslisinformatie.

In hoofdstuk 4 komen we tot aanbevelingen voor de uitwerking en toepassing van de afweegmethode.

² We gebruiken het begrip afwegingskader als algemene term. Het Mobiliteitsfonds hanteert het begrip afweegmethode. Daar waar we het hebben over het Mobiliteitsfonds gebruiken we in deze notitie de term afweegmethode.

2 Hoe gaat de afweging in het Mobiliteitsfonds eruitzien?

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe de afweging in het Mobiliteitsfonds er uit gaat zien. In de discussie over afweegmethoden en beslisinformatie worden verschillende termen door en naast elkaar gebruikt. Het is niet altijd duidelijk wat wordt bedoeld met begrippen, zoals afweegmethode of afwegingskader, evaluatiemethoden en evaluatiecriteria. We lichten deze begrippen toe (paragraaf 2.1). Vervolgens lichten we toe waar de afweegmethode voor het Mobiliteitsfonds past in de besluitvorming rondom infrastructuur en wat de relatie is met het MIRT en de IMA (paragraaf 2.2) en worden de eerste schetsen van de afwegingen in het mobiliteitsfonds, zoals IenW voor ogen heeft, beschreven (paragraaf 2.3). We geven in paragraaf 2.4 een reflectie op de door het ministerie gekozen uitgangspunten.

2.1 Wat is een afwegingskader?

Het uitgangspunt in deze notitie is dat afwegingen zijn gebaseerd op transparante argumenten en dat daarvoor objectieve (verifieerbare) beslisinformatie nodig is.

Deze *objectieve beslisinformatie* kan uiteenlopen van kwalitatieve informatie tot kwantitatieve en/of tot monetaire beslisinformatie. Artikel 3.1 van de comptabiliteitswet 2016 met regels voor het beheer, de informatievoorziening, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk (zie Pattyn et al., 2021) schrijft voor dat alle voorstellen die naar de Tweede Kamer gaan voorzien zijn van een toelichting op de doelstellingen, de in te zetten instrumenten, de financiële gevolgen en de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid. Om vervolgens tot een afweging te kunnen komen, wordt dergelijke beslisinformatie op gestructureerde wijze verzameld en gepresenteerd door middel van een afwegingskader.

Een *afwegingskader of afweegmethode* is een set van afspraken (in de vorm van richtlijnen of regels) over de benodigde beslisinformatie om afwegingen te maken en besluiten te kunnen nemen in een bepaalde fase van de besluitvorming (zie Visser en Wortelboer-Donselaar, 2010). De afweging kan bijvoorbeeld gaan om het wel of het niet doen van een investering, om de keuze tussen alternatieve oplossingen of de keuze tussen investeringen. Het resultaat van het toepassen van een afwegingskader is dat deze de beslisser de beslisinformatie biedt die hij/zij nodig heeft om een beslissing te kunnen nemen over opgaven en hun oplossingen. Een voorbeeld hiervan is het beoordelingskader in de structuurvisie Zuiderzeelijn (Projectorganisatie Zuiderzeelijn, 2006). Daarin worden de alternatieven voor deze verbindingen beoordeeld op basis van een set beoordelingscriteria (waar doen we het voor? Wat heeft Nederland eraan? Wat gaat dat kosten? Wie gaat dat betalen? Wat zijn de neveneffecten?). Daaruit blijkt dat de alternatieven zeer verschillend scoren op deze aspecten.

Er hoeft geen concreet advies uit te komen wat 'de beste koop' is en dit advies heeft zeker geen bindend karakter. Vervolgens zal het in een afwegingskader gaan om de procesafspraken die nodig zijn om tot een afweging te kunnen komen.

Aangezien het kan gaan om een breed spectrum van maatregelen en projecten, uiteenlopend van eerste ideeën tot nagenoeg uitgewerkte voorstellen op verschillende terreinen, kan het helpen om regels op te stellen voor het structureren en uniformeren van de benodigde informatie en het voorbereidend proces voor de besluitvorming. Een voorbeeld daarvan zijn de MIRT- (=Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en transport) spelregels (Min IenW, 2022). Deze regels

kunnen gaan om welke onderzoeken nodig zijn, de wijze waarop de informatie moet worden gepresenteerd ("informatieprofielen"), aan welke criteria moeten worden voldaan om in de besluitvorming mee te kunnen (of een project voldoende "rijp" is, oftewel de "showstoppers"), op basis van welke criteria wordt geprioriteerd (de scoringscriteria) en hoe het besluitvormingsproces verloopt.

De basis voor elk afwegingskader en elk voorstel voor beleid of regelgeving dat aan het parlement wordt voorgelegd is vanaf 2023 het [Beleidskompas](#), voorheen het [IAK](#), het Integraal afwegingskader, van toepassing. Ondanks deze basis worden, afhankelijk van de context en beschikbaarheid van informatie, afwegingskaders steeds weer anders ingevuld. Dit heeft te maken met hoe evaluatie-criteria in een afwegingskader (zie Visser en Wortelboer-van Donselaar, 2010) worden ingevuld en met de fase van besluitvorming.

Een vereiste is dat de beslisinformatie objectief en verifieerbaar is op basis van inhoudelijke *evaluatie-criteria*, zoals de financiële gevolgen, doelmatigheid, doeltreffendheid, legitimiteit (en rechtvaardigheid). Andere strategische overwegingen, zoals maatschappelijk draagvlak of politieke haalbaarheid, zijn evenzeer van belang bij het nemen van besluiten. Deze zijn veelal lastig te objectiveren en te verifiëren en vormen daarom vaak formeel geen onderdeel van een afwegingskader. Ze vormen wel een cruciaal onderdeel in de besluitvorming. Doelmatigheid, oftewel efficiëntie gaat over de maatschappelijke efficiëntie, oftewel de (brede of maatschappelijke) welvaartsaspecten. Doeltreffendheid, ook wel effectiviteit, betreft de bijdrage aan de beleidsdoelen.

Deze evaluatiecriteria kunnen worden gekoppeld aan *indicatoren*. Een indicator voor het evaluatiecriterium doelmatigheid van beleid, oftewel efficiëntie, is het *saldo van de maatschappelijke effecten*, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten op het perspectief van brede welvaart (zie Visser en Wortelboer- van Donselaar (2021); CPB/PBL (2022)). Voor het criterium doeltreffendheid/-effectiviteit worden indicatoren gebruikt die verband houden met het *bereiken van beleidsdoelen* en *ambities*.

Vervolgens zijn er methodieken om deze evaluatiecriteria toe te kunnen passen, namelijk *evaluatiemethoden/-instrumenten*. Als evaluatiemethodiek voor efficiëntie wordt de *maatschappelijke kostenbatenanalyse (mkba)* gehanteerd. Bij effectiviteit wordt de bijdrage aan een beleidsdoel bepaald aan de hand van een beleidstheorie. Dit kan een kwalitatieve redenering zijn op basis een causaal model of kwantitatief met behulp van een rekenmodel. In de praktijk is vaak sprake van meerdere beleidsdoelen waaraan bijgedragen wordt. In dat geval worden de effecten op deze beleidsdoelen aan de hand van indicatoren in een *scoretabel of multicriteria-analyse* opgenomen.

De benodigde beslisinformatie, vaak bestaande uit meerdere rapporten, kan per voorstel of beleidswens worden samengevoegd tot een dossier of een *fiche*, een samenvatting van alle voor de afweging relevante informatie. Vaak wordt voorgeschreven welke beslisinformatie de fiche dient te bevatten. Dit gebeurt in de vorm van *informatieprofielen*. Zo'n informatieprofiel geeft dus aan welke beslisinformatie moet worden aangeleverd bij de betreffende afweging.

2.2 Waar past de afweegmethode voor het Mobiliteitsfonds?

De rijksprojecten en -programma's met zicht op financiering, door middel van een financiële reservering, komen in het MIRT. De richtlijnen voor de besluitvorming over deze projecten en programma's staan in de MIRT-spelregels (zie Min IenW, 2022). De MIRT-spelregels schrijven de verschillende stappen in het MIRT-besluitvormingsproces voor en bevatten richtlijnen voor het informatieprofiel voor elke stap in de besluitvorming. De MIRT-spelregels bevatten wel spelregels voor de

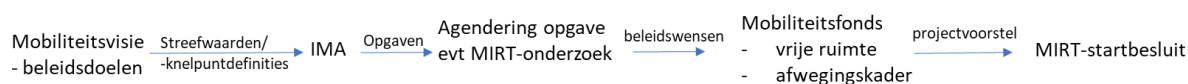
startbeslissing, inclusief informatieprofiel, maar gaan niet in op de benodigde informatie voor een afweging in het kader van het mobiliteitsfonds. Dit betekent dat een informatieprofiel hiervoor nog moet worden ontwikkeld.

Voorafgaand (aan het MIRT) is de volgorde dat op basis een Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA) de opgaven worden vastgesteld. Het ministerie van IenW voert eens in de 4 jaar een Integrale Mobiliteitsanalyse uit om een beeld te krijgen van de mobiliteitsontwikkelingen en -opgaven op de lange termijn. De IMA doet geen uitspraken over de mogelijke oplossingen van bereikbaarheidsopgaven. Naast bereikbaarheids- en mobiliteitsopgaven worden ook de effecten op veiligheid, leefbaarheid en klimaat van mobiliteit inzichtelijk gemaakt. Hiermee worden de opgaven op het gebied van verkeersveiligheid, klimaat en leefbaarheid in relatie tot mobiliteit inzichtelijk gemaakt.

Een dergelijke analyse is beleidsarm, dat wil zeggen de IMA brengt ontwikkelingen en opgaven in kaart wanneer er na uitvoering van het huidige MIRT-programma en vastgesteld beleid geen aanvullende investeringen meer plaats zullen vinden en geen aanvullende mobiliteitsmaatregelen worden genomen. De ambities en visies op mobiliteit zijn medebepalend voor het bepalen en oppakken van opgaven.

Een *opgave* is het verschil tussen de gewenste situatie (op basis van een ambitie, streefbeeld of norm) en de huidige situatie (KiM, 2013). Een opgave kan daarmee worden gekoppeld aan een nationale ambitie en betrekking hebben op een 'misfit' ten aanzien van een lokale situatie, een lokale opgave, bijvoorbeeld een bereikbaarheids- of ontsluitingsprobleem of een leefbaarheidsprobleem nabij infrastructuur. De opgaven kunnen rechtstreeks uit de IMA komen of op basis van een aanvullende analyse³.

De opgaven worden vervolgens geagendeerd voor het MIRT (zie figuur 2.1). Om dan een MIRT-traject te kunnen starten is zicht op 75%-financiering benodigd. Zonder een dergelijke financiële reservering is het in principe niet mogelijk een MIRT-verkenning te starten. De financiële reservering zal normaliter uit het Mobiliteitsfonds komen. In de agendering- of voorbereidingsfase wordt daarom de opgave uit de IMA in de vorm van een beleidswens geagendeerd voor financiering bij het mobiliteitsfonds.



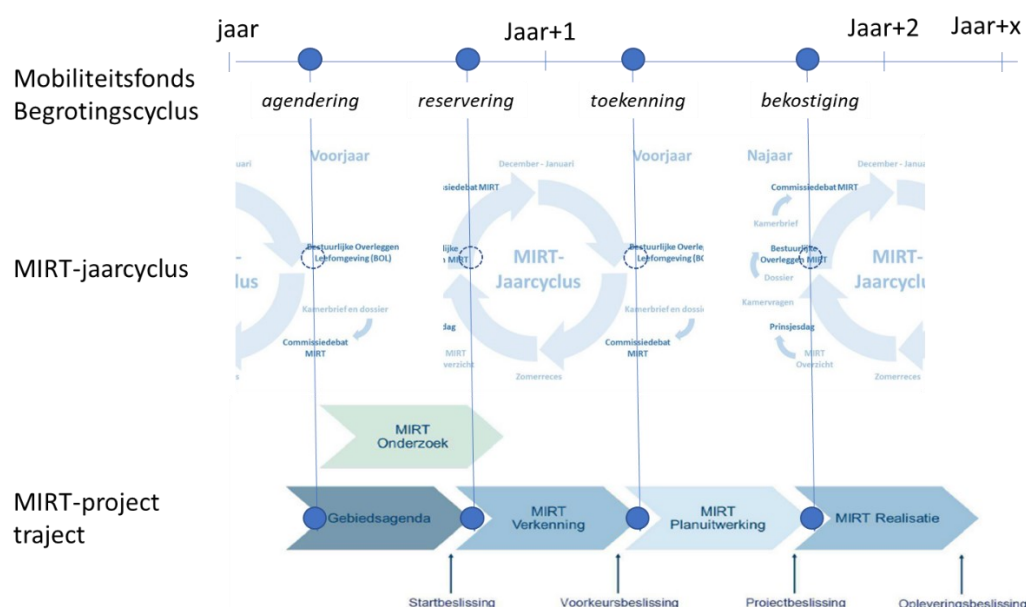
Figuur 2.1. Van ambities in de Mobiliteitsvisie, tot opgaven uit de IMA, beleidswensen in het Mobiliteitsfonds en projectvoorstellen voor het MIRT.

In het Mobiliteitsfonds kunnen de geagendeerde beleidswensen, afhankelijk van de beschikbare vrije ruimte, worden gehonoreerd met een voorlopige reservering van financiële middelen. Gegeven dat het aantal beleidswensen groter is dan beschikbare vrije ruimte, wordt een afweging gemaakt. Dit betreft een politiek-bestuurlijke afweging waarvoor geen vastomlijnde en harde criteria gelden (min IenW, 2022, blz. 12). Om deze bestuurlijke afweging mogelijk te maken, wordt dus een afweegmethode ontwikkeld.

Op het moment dat er een reservering is voor de 75%-financiering kan voor de betreffende opgave of beleidswens een MIRT-startbeslissing voor een MIRT-verkenning worden voorbereid (zie figuur 2.1). In principe is een reservering voor

³ Het is mogelijk dat de IMA alleen de ontwikkelingen zonder aanvullend beleid laat zien, en dat in een aanvullende analyse de opgaven worden bepaald op basis van het verschil tussen doelen uit de Mobiliteitsvisie en de ontwikkelingen zonder aanvullend beleid uit de IMA. Een keuze hierover moet nog worden gemaakt.

financiering uit het mobiliteitsfonds voor MIRT-projecten een voorlopige toekenning van middelen. In het MIRT verloopt de besluitvorming immers in stappen met meerdere go-/no go beslismomenten (zie MIRT-spelregels) tot er uiteindelijk een realisatiebesluit wordt genomen (zie figuur 2.2). Bij elke beslismoment kan worden besloten om een no go-besluit te nemen of het project te pauzeren. De afweging in het mobiliteitsfonds betreft dus *een voorlopige reservering en vindt plaats tussen de agendering van een opgave vanuit de IMA en het voorbereiden van een startbeslissing voor een MIRT-verkenning*. Hierdoor is het in principe mogelijk om de benodigde beslisinformatie voor het mobiliteitsfonds te baseren op de analyse uit de IMA en aan te sluiten op het benodigde informatieprofiel voor een MIRT-startbeslissing.



Figuur 2.2 Relatie Mobiliteitsfonds en MIRT-stappen

Omdat het een voorlopige reservering is, vereist deze een minder zware verantwoording van de afweging en dus een lichtere onderzoekspllicht dan bij een definitieve toekenning. De benodigde beslisinformatie kan dan beperkter van opzet zijn dan bij de definitieve toekenning aan het eind van de planning- en studiefase bij de MIRT-projectbeslissing.

De beschikbare informatie voor een startbeslissing staat in het informatieprofiel voor een startbeslissing (min IenW, 2022, blz. 14). Dit informatieprofiel (zie bijlage A) schrijft de volgende informatie voor: aard en omvang van de opgave, de ontwikkeling van de situatie in de toekomst zonder ingreep, reikwijdte van de oplossingsrichtingen en een kosteninschatting.

2.3 De afweging in het Mobiliteitsfonds

De afweegmethode van het Mobiliteitsfonds is bedoeld voor de allocatie van de nog beschikbare middelen aan nieuwe beleidswensen. Met deze middelen kunnen dan mobiliteitsoplossingen worden gefinancierd. De reikwijdte van het Mobiliteitsfonds is breder dan voorheen het Infrastructuurfonds. Naast investeringen in infrastructuur is nu ook bekostiging mogelijk van maatregelen en voorzieningen om de doelmatigheid of de veiligheid van infrastructuur te vergroten (zie onderstaande box wat door de Mobiliteitsfonds wordt bekostigd).

Box: wat wordt bekostigd met het Mobiliteitsfonds?

Het fonds heeft ten doel het faciliteren van mobiliteit van personen en goederen door middel van financiering en bekostiging van:

- a) Aanleg, verbetering, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur die door het Rijk wordt beheerd;
- b) Aanleg, verbetering, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur die niet door het Rijk wordt beheerd;
- c) Maatregelen en voorzieningen waarmee wordt beoogd de doelmatigheid van het gebruik van infrastructuur als bedoeld in de onderdelen a en b, te vergroten; en
- d) Het inwinnen, bewerken en verspreiden van met onderdeel a samenhangende basisinformatie, onderzoek ter voorbereiding van maatregelen of voorzieningen als bedoeld in de onderdelen a, b en c, en proefprojecten en experimenten gericht op maatregelen of voorzieningen als bedoeld in de onderdelen a, b en c.

De verbreding betekent verder dat naast bereikbaarheidsopgaven ook opgaven ten aanzien van leefbaarheid en klimaat in relatie tot mobiliteit voor financiering in aanmerking kunnen komen. Om een afweging mogelijk te maken, wordt door IenW in het Mobiliteitsfonds gewerkt met thema's (zie Min IenW, 2023a).

De thema's hebben betrekking op de drie doelen van IenW, namelijk bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. In totaal 9 thema's worden voorgesteld (zie bijlage B voor een toelichting).

- Nationale verbindingen
- Verkeersveiligheid
- Internationaal personenvervoer
- Bereikbaarheid stedelijk gebied
- Leefbaarheid en gezondheid
- Bereikbaarheid landelijk gebied
- Goederenvervoer
- Mobiliteitsinnovatie
- Instandhouding: aanvullend op basiskwaliteitsniveau

Het voorstel van het Ministerie voor de afweegmethode is om in het Mobiliteitsfonds (Min IenW, 2023) in de politieke afweging door de minister de financiële middelen te alloceren naar deze thema's en vervolgens binnen die thema's te alloceren naar de beleidswensen (projectvoorstellen, maatregelen, en dergelijke). Dit komt in de plaats van het toedelen van budgetten aan modaliteiten door middel van een vaste verdeelsleutel. De weging tussen de thema's is dus politiek.

Het alloceren van middelen aan beleidswensen binnen een thema gebeurt met behulp van het prioriteren van de beleidswensen door te scoren aan de hand van indicatoren, doelen en/of streefwaarden per thema.

De afweegmethode kent 4 voorbereidende stappen:

1. Het beoordelen en scoren van de beleidswensen op basis van de beschikbare beslisinformatie.
2. Het toedelen van beleidswensen aan de thema's.
3. Het prioriteren van beleidswensen aan de hand van indicatoren per thema.
4. Het advies en gesprek met bewindspersonen.

Het ministerie heeft de 9 thema's gedefinieerd, maar dit kan nog veranderen. De beleidswensen die ingediend zijn voor het Mobiliteitsfonds worden toegedeeld aan de 9 thema's. De beleidswensen worden geplaatst onder het thema waar deze het meeste aan bijdragen. Het prioriteren per thema in stap 3 gebeurt op basis van de score op het criterium *Oplossend vermogen* aan de hand van indicatoren (Min IenW (2023)). Het criterium *Oplossend vermogen* is gedefinieerd als de mate waarmee de beleidswens bijdraagt aan een thema. Daarmee wordt een lijst samengesteld van de beleidswensen die daar het hoogst op scoren. Deze lijst is een hulpmiddel en heeft

geen verplichtend karakter. Hiermee biedt de afweegmethode de ruimte om keuzes te maken tussen thema's en binnen de thema's.

Het plaatsen van beleidswensen onder het thema (stap 2), waar die het meest aan bijdraagt, is eenvoudig te doen als de opgaven overeenkomen met deze thema's, dus bijvoorbeeld een beleidswens ten aanzien van een bereikbaarheidsopgave in landelijk gebied, zal waarschijnlijk ook het meest aan dat thema bijdragen. Als de beleidswens ook bijdraagt aan de thema's verkeersveiligheid of leefbaarheid, dan is een optie om zo'n beleidswens ook onder deze thema's te brengen. Daar is door het ministerie in deze opzet niet voor gekozen.

Het criterium oplossend vermogen ten aanzien van de opgaven is leidend om beleidswensen te scoren en daarmee te prioriteren (Min IenW, 2023a). De benodigde indicatoren zijn nog niet uitgewerkt. Daarvoor is een verdere uitwerking nodig.

In de presentatie over de ontwikkeling van de afweegmethode voor de investeringsruimte in het Mobiliteitsfonds (Min IenW, 2023) staat verder welke beslisinformatie per ingediende beleidswens het ministerie denkt nodig te hebben:

- *Oplossend vermogen van de beleidswens.* Dit betekent dat moet worden aangegeven wat de bijdrage is van de beleidswens aan het thema waar de beleidswens aan kan worden toebedeeld.
- *Kosten.* Uitwerken hoe de globale kosten van de beleidswens (in een aantal categorieën) en risico's rondom deze kosten op basis van expert judgment inzichtelijk kunnen worden gemaakt.
- *Uitvoering.* Ook moet worden aangegeven wat de uitvoerbaarheid is. Hierbij spelen onder andere omgevingsrisico's, capaciteit, juridische uitvoerbaarheid en de faseerbaarheid van de maatregel.
- *Brede welvaart/Impact omgeving.* In de methode krijgt brede welvaart ook een expliciete plaats.

Met deze informatie kan zeer globaal de mate van effectiviteit en kosten en maatschappelijke efficiëntie van een beleidswens worden ingeschat. De beslisinformatie over het oplossend vermogen (= effectiviteit) is voor de afweegmethode essentieel omdat deze (Min IenW, 2023) wordt gebruikt om de verschillende beleidswensen te rangschikken. De informatie over de hoogte van de kosten, de effecten op brede welvaart en de uitvoerbaarheid wordt benut om te overwegen om wel of niet een ingediende beleidswens te honoreren met een voorlopige financiële reservering, als zogenaamde 'showstoppers'.

2.4 KiM-reflectie

In de vorige paragraaf zijn de hoofdlijnen geschetst van de te ontwikkelen afweegmethode, namelijk de keuze voor 9 thema's, het vierstappenplan en de keuze om op basis van het oplossend vermogen te prioriteren. We reflecteren hier op dit voorstel voor een afweegmethode.

Het toedelen aan modaliteiten met een vaste verdeelsleutel is losgelaten, maar het toedelen aan thema's kan leiden tot nieuwe schotten. De met het Mobiliteitsfonds beoogde ontschotting heeft ertoe geleid dat de vaste verdeelsleutel van financiële middelen over de modaliteiten is losgelaten. De thema-indeling kan afhankelijk van politieke keuzes wijzigen in de loop van de tijd. Een thema-indeling als hulpmiddel kan in de praktijk van het maken van afwegingen handig zijn, als deze schotten maar geen absoluut karakter krijgen en leiden tot een nieuwe vaste verdeelsleutel.

Het prioriteren gebeurt binnen een thema op basis van de bijdrage aan het betreffende thema (bijv. verkeersveiligheid). Het nadeel ervan is dat door de

toedeling per thema de bijdrage op andere thema's in de prioritering niet meetelt. Zo kan een beleidswens gunstig uitpakken voor verkeersveiligheid, maar nadelige effecten hebben op de bereikbaarheid. Een alternatieve aanpak is om de beleidswensen niet toe te delen aan een thema, maar te scoren op het oplossend vermogen voor alle relevante thema's, en verder ook op kosten en overige brede welvaartsaspecten. Dit kan in de vorm van een scorematrix worden gepresenteerd. De scorematrix kan dan vervolgens worden gehanteerd om de beleidswensen te prioriteren op basis van hun oplossend vermogen op alle relevante thema's, op hun kosteneffectiviteit (zie CE, 2023) en op de positieve en negatieve maatschappelijke effecten (brede welvaart).

Naast oplossend vermogen zijn ook andere evaluatiecriteria, zoals maatschappelijke effecten (in termen van brede welvaart) en kosteneffectiviteit van belang. Deze hebben een plek gekregen in de afweegmethode. De combinatie van het oplossend vermogen per thema, de kosten, en overige maatschappelijke effecten (positief en negatief) geeft een eerste indicatie van de mate van (maatschappelijke) efficiëntie, oftewel de bijdrage aan brede welvaart van de beleidswens. De bijdrage aan brede welvaart, kosten en uitvoerbaarheid worden nu indicatief meegenomen als 'showstoppers' en kunnen ook worden gebruikt om te prioriteren.

Prioriteren op basis van beperkte informatie is risicovol. De stap van prioriteren aan de hand van indicatoren is, zoals aangegeven, een hulpmiddel en heeft geen verplichtend karakter. De beslisser hoeft zich er dan ook niet aan te houden. Aangezien het prioriteren op basis van beperkte informatie lastig kan zijn en deze stap ook geen verplichtend karakter heeft, kan er ook voor worden gekozen om niet te prioriteren en alleen een score zichtbaar te maken of de prioritering heel globaal te houden door bijvoorbeeld zichtbaar te maken wat laag, midden of hoog scoort.

Het scoren van het oplossend vermogen is afhankelijk van de interpretatie van degene die scoort. De vraag is wie de score op de criteria opstelt en hoe dit wordt uitgevoerd. Als er geen objectieve maatstaf is om te scoren, de score voor diverse projecten mogelijk niet tegelijkertijd en door dezelfde mensen plaatsvindt en mogelijk niet wordt uitgevoerd door experts, dan kan wellicht een 'optimism bias' optreden. Het is daarom van belang om een vorm van kwaliteitsborging in te bouwen, hetzij vooraf door objectieve en controleerbare scoringscriteria te hanteren, hetzij een neutrale 'jury' het resultaat te laten toetsen.

Op basis van deze reflecties hebben we in hoofdstuk 4 aanbevelingen geformuleerd. In het volgende hoofdstuk gaan we in op het oplossend vermogen als afwegingscriterium en overige benodigde beslisinformatie.

3 Bepaling oplossend vermogen en overige beslisinformatie

In dit hoofdstuk gaan we in op de vragen: waar komt de benodigde beslisinformatie vandaan en in welke vorm is deze informatie dan nodig? Het gaat vooral over de uitwerking van het criterium 'oplossend vermogen'. Het oplossend vermogen ten aanzien van de opgaven wordt als criterium gehanteerd om beleidswensen te scoren en daarmee te prioriteren. Of dit kan en hoe dit moet gebeuren, is nog niet uitgewerkt. Eerst bekijken we of en hoe kan worden gescoord op basis van oplossend vermogen (paragraaf 3.1) en vervolgens gaan we in op de beschikbaarheid van indicatoren ten aanzien van mobiliteitsopgaven (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3 gaan we in op de overige benodigde beslisinformatie. In paragraaf 3.4 reflecteren we op het bepalen van oplossend vermogen en de benodigde beslisinformatie.

3.1 Het scoren op oplossend vermogen op basis van de IMA

De afweging voor het Mobiliteitsfonds vindt plaats voorafgaand aan een MIRT-startbeslissing. Daardoor is nog niet veel beslisinformatie voorhanden. In de presentatie (Min IenW, 2023) wordt voorgesteld om per thema de score op oplossend vermogen aan de hand van indicatoren te doen met behulp van plussen en minnen.

Het lastige is om te bepalen wanneer iets een plus/min of twee plussen/minnen is. Het is afhankelijk van de interpretatie van degene die scoort; de een zal enthousiaster scoren met de plussen dan de ander. De score moet zo objectief en consistent mogelijk plaatsvinden. Om het scoren consistent en objectief te doen is het van belang om (vóóraf) af te spreken wanneer iets een plus of dubbel plus (of min of dubbel min) is. Het is daarbij te verkiezen om dit op basis van een objectieve kwantitatieve beoordeling te doen en de score zo onafhankelijk mogelijk te verrichten (dat wil zeggen door neutrale partijen, zonder specifiek belang erbij).

In deze fase is nog weinig bekend over het oplossend vermogen van beleidswensen om een kwantitatieve beoordeling te kunnen doen. Op basis van de IMA of een MIRT-onderzoek is hooguit de omvang van de opgave bekend. De IMA doet immers geen uitspraken over mogelijke oplossingen en hoe effectief die zijn. Een manier om toch iets te zeggen over het oplossend vermogen is uit te gaan van de omvang van de opgave en te veronderstellen dat de omvang van de opgave een indicator is voor het oplossend vermogen van de beleidswens (zie paragraaf 3.4, KIM-reflectie). Dit kan met kwantitatieve informatie over de totale omvang van de opgave(-n) (ten aanzien van bereikbaarheid, veiligheid, leefbaarheid of klimaat in relatie tot mobiliteit) en als per beleidswens duidelijk is welk aandeel deze heeft in de totale opgave. We weten immers bijvoorbeeld wel het totale jaarlijkse aantal voertuigverliesuren en de voertuigverliesuren bij een lokale bereikbaarheidsopgave, maar in deze fase weten we niet welke oplossing zal worden gekozen en wat dan de reductie van het aantal verliesuren zal zijn. Deze informatie zal in principe uit de Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA) komen.

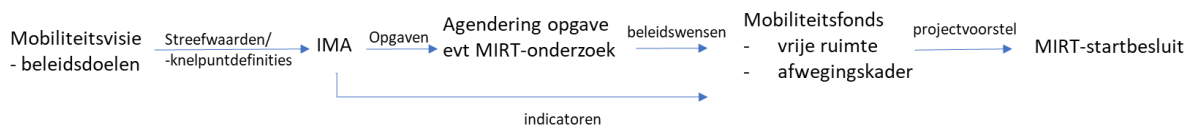
De opgaven worden immers vastgesteld op basis van de IMA. De IMA-2021 is een analyse van opgaven ten aanzien van bereikbaarheid, robuustheid en klimaatgevoeligheid veiligheid en emissies. De IMA die nu in ontwikkeling is en in 2026 of 2027 zal uitkomen, wordt verder verbreed en geeft straks breder inzicht in de omvang van de opgaven op nationale schaal (waar en met welke omvang). Het is daarbij wenselijk dat de breedte van de IMA naadloos gaat aansluiten op de brede ambities van het mobiliteitsbeleid, dat wil zeggen de aangekondigde Mobiliteitsvisie

(Min IenW, 2022b). Op zijn beurt is het wenselijk dat de afweegmethode in het Mobiliteitsfonds bij voorkeur naadloos aansluit op de breedte en definitie van opgaven in de IMA. Als het Mobiliteitsfonds niet aansluit op de IMA, bijvoorbeeld door een bredere scope te hanteren dan de IMA, dan zal beslisinformatie van elders nodig zijn.

Box Nieuwe Integrale Mobiliteitsanalyse

Momenteel wordt een nieuwe Integrale Mobiliteitsanalyse voorbereid. Was de voorloper, namelijk de NMCA, voornamelijk een knelpuntenanalyse op netwerk niveau, de opvolger IMA-2021 bevat de opgaven ten aanzien van bereikbaarheid (inclusief nabijheid en zitplaatskans), robuustheid en klimaatgevoeligheid van netwerken, veiligheid op de netwerken en emissies ten aanzien van stikstof, fijnstof en broeikasgassen. De nieuwe IMA heeft als doel de ontwikkeling van verkeer en vervoer op de langere termijn (2040, 2050) te schetsen en te analyseren en de belangrijkste opgaves van mobiliteit en transport te vatten in de context van brede welvaart. De IMA is daarmee een uitwerking van de Mobiliteitsvisie in termen van opgaven of levert tenminste de informatie om de opgaven vast te stellen.

Bij het gebruik van indicatoren voor het oplossend vermogen is het vervolgens van belang dat de indicatoren hiervoor in de afweegmethode overeenkomen met de informatie over opgaven in de IMA, bijvoorbeeld in termen van verkeersdoden als dat een van de indicatoren is voor verkeersveiligheid.



Figuur 3.1. De relatie tussen Mobiliteitsvisie, de IMA, de afweegmethode in het Mobiliteitsfonds en het MIRT.

In de meest gestroomlijnde vorm (figuur 3.1) zal de IMA de opgaven (=beleidswens) leveren waarvoor financiering vanuit het Mobiliteitsfonds wordt gevraagd en levert de IMA de kwantitatieve informatie over de omvang van de betreffende opgave. Deze informatie sluit vervolgens aan op de indicatoren die per thema worden gebruikt om de beleidswensen te kunnen scoren. Dit kan zolang de opgave voldoende globaal is te onderbouwen op basis van de IMA.

Een kanttekening: dit gaat op als de te beoordelen beleidswens(-en) voortkomen uit de IMA. Zo niet dan zal *alsnog* een *inschatting van het oplossend vermogen van de beleidswens nodig zijn*.

De IMA zal voor de betreffende opgaven geen informatie opleveren over kosten, uitvoering en eventueel gedeeltelijk over brede welvaart/impact op de omgeving. Daarvoor is aanvullend onderzoek nodig. Deze informatie is ook nodig om een startbeslissing voor een MIRT-verkenning te kunnen nemen, dus is dit geen overbodige onderzoeksinspanning.

Als er een MIRT-onderzoek aan een beleidswens vooraf is gegaan, is er meer en betere informatie beschikbaar. In het BO-MIRT kan worden besloten om een MIRT-onderzoek naar de opgave uit te voeren, maar dat is geen verplichting. Ook is het MIRT-onderzoek vormvrij. Zo'n MIRT-onderzoek levert informatie over de opgave, het mogelijk oplossend vermogen, de benodigde kosten en afhankelijk van het type onderzoek eerste proeve van de baten en kosten. Kortom, als een MIRT-onderzoek wordt uitgevoerd is voldoende beslisinformatie beschikbaar voor een afweging in het Mobiliteitsfonds.

Box: MIRT-onderzoek

Een MIRT-onderzoek wordt uitgevoerd als de scope, de stakeholders of de omvang van een gebiedsgerichte of thematische opgave nog onvoldoende duidelijk zijn. Het onderzoek is vormvrij en kan zonder financiële reservering worden gestart. Er vindt niet zoals bij een MIRT-verkenning een afweging van projectalternatieven plaats en leidt ook niet tot een voorkeursbeslissing.

Concluderend, als de IMA kwantitatieve informatie levert over de totale omvang van mobiliteitsopgaven en de omvang per individuele opgave (als indicator voor oplossend vermogen), dan zal dit de benodigde objectieve beslisinformatie kunnen zijn voor de beoordeling van beleidswensen in het mobiliteitsfonds. Deze informatie kan alsnog in plussen en minnen worden omgezet maar dan heeft deze beoordeling wel een objectieve onderbouwde basis.

Vereist is wel dat de IMA de kwantitatieve informatie over opgaven levert. Daarvoor is het nodig dat in de IMA opgaven zijn uitgedrukt in de indicatoren van de afweegmethode. Dit werken we uit in het volgende hoofdstuk.

3.2 Indicatoren voor het criterium oplossend vermogen

De vraag is welke indicatoren per thema nodig zijn. De 9 thema's hebben betrekking op bereikbaarheid (5 van de 9 thema's), verkeersveiligheid, leefbaarheid en gezondheid, mobiliteitsinnovatie en instandhouding. Als het lukt om aan te sluiten op de IMA, zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven, dan zal de keuze van de indicatoren afhangen van de uitwerking van opgaven in de IMA (zie box).

Box: IMA 2021 opgaven en indicatoren

In afwachting van de uitwerking van de IMA die nu in ontwikkeling is en in 2026 of 2027 zal uitkomen, kijken we hier naar de opgaven zoals die in IMA 2021 (Min IenW, 2021) zijn uitgewerkt en welke indicatoren zijn gehanteerd om de omvang van opgaven te bepalen.

Ten aanzien van de ontwikkeling van bereikbaarheid wordt onderscheid gemaakt in de volgende opgaven: stedelijke agglomeraties, rondom stedelijke agglomeraties, minder verstedelijkte regio's, internationaal personenvervoer en goederencorridors. De indicatoren worden onderscheiden in:

- De ontwikkeling van de mobiliteit in verplaatsingen en reizigerskilometers bij personenvervoer en vervoerd gewicht (ton) en vervoersprestatie (tonkm) bij het goederenvervoer.
- Bereikbaarheid van bestemmingen aan de hand van een bereikbaarheidsmaat voor de bereikbaarheid van het aantal banen en voorzieningen vanuit een locatie.
- Capaciteit, robuustheid en economische verlieskosten personenvervoer. Voor de wegen worden de economische verlieskosten als gevolg van reistijdverlies gehanteerd. Voor spoor en BTM wordt de zitplaatskans als indicator gehanteerd. Voor het spoorgoederenvervoer wordt de benutting van de beschikbare paden als indicator gehanteerd. Bij de binnenvaart geldt de wachttijd bij sluizen als indicator. Bij het goederenvervoer als geheel wordt de modalshift potentie als indicator gehanteerd.

Ten aanzien van veiligheid op de weg is het aantal verkeersdoden en ernstig gewonden geprognosticeerd en is een raming gemaakt van de maatschappelijke kosten van verkeersonveiligheid. Op individuele wegen is gekeken naar het slachtofferrisico (kans op een ongeluk met ernstig letsel of dodelijke afloop, per afgelegde kilometer) en de maatschappelijke kosten van verkeersonveiligheid. Op

externe veiligheid wordt niet gegaan en wordt verwezen naar het basisnet. Bij veiligheid op het spoor voor personen wordt de transfer- en perronveiligheid op stations in kaart gebracht. Voor de veiligheid op overwegen wordt verwezen naar programma Niet Actief Beveiligde Overwegen (NABO) en het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO).

Voor leefbaarheid en klimaat worden de emissies van stikstofoxiden, fijnstof en CO₂ in beeld gebracht voor binnenvaart, wegverkeer en railverkeer. In de IMA wordt geen verslag gedaan over geluid en trillingen. Geluidsproductie is wettelijk genormeerd. Daarover wordt periodiek verslag gedaan aan de Tweede Kamer. Trillingen zijn een lokale problematiek.

Voor bereikbaarheid, veiligheid en impuls leefbaarheid en gezondheid zijn in IMA 2021 indicatoren te vinden om opgaven in omvang te kunnen bepalen. De thema's mobiliteitsinnovatie en instandhouding, aanvullend op basiskwaliteitsniveau zijn nieuw en nog niet tot indicatoren uitgewerkt. Afhankelijk van de concrete invulling van deze thema's kan bij het thema mobiliteitsinnovatie, als het gaat om klimaatopgaven, de uitstoot van broeikasgassen, zoals CO₂ als indicator gehanteerd.

Tenslotte ten aanzien van instandhouding gaat het normaliter bijvoorbeeld om de staat van onderhoud van infrastructuur. Bij *instandhouding, aanvullend op basiskwaliteitsniveau* gaat het om instandhouding die verder gaat dan regulier onderhoud. Het kan dan gaan om bijvoorbeeld het toekomstbestendig maken van de infrastructuur, zoals in het kader van klimaatadaptatie. Een dergelijke analyse van de infrastructuur vereist andere indicatoren dan die in een mobiliteitsanalyse, zoals IMA worden gehanteerd.

Voor het ontwikkelen van nieuwe of aanvullende indicatoren geldt de voorwaarde dat de indicator of de set van indicatoren objectief vast te stellen moet zijn, dus begrijpelijk, meetbaar, eenduidig en vergelijkbaar, reproduceerbaar en representatief, (zo mogelijk) kwantitatief, consequent en (zo mogelijk) volledig.

Hierbij willen we opmerken dat het gebruik van indicatoren een eenvoudig hulpmiddel is om de omvang van opgaven en daarmee het probleemoplossend vermogen van beleidswensen te bepalen en met andere opgaven te vergelijken maar het heeft ook nadelen, bijvoorbeeld aspecten van de opgave worden gemist en de onvergelijkbaarheid van de fysieke eenheden. Zo is bijvoorbeeld reistijdverlies door files een zeer beperkte indicator voor bereikbaarheid. Bij bereikbaarheid gaat het naast de reistijd en betrouwbaarheid om comfort, nabijheid, maar ook om toegankelijkheid tot en betaalbaarheid van vervoer en is vaak ook doelgroep-, tijdstip- en locatiespecifiek. Dit integrale plaatje is lastig te vatten in één enkelvoudige indicator. Het gebruik van meerdere indicatoren kan helpen om de breedte van een thema beter te vatten, maar maakt de prioritering op het criterium oplossend vermogen weer lastiger.

3.3 Overige beslisinformatie

Volgens de presentatie over de ontwikkeling van de afweegmethode voor de investeringsruimte in het Mobiliteitsfonds (Min IenW, 2023) bestaat de overige beslisinformatie uit de kosten van de maatregel, de uitvoerbaarheid en de effecten op de brede welvaart/impact op de omgeving. Deze informatie is relevant om te toetsen op te grote nadelige effecten, of de maatschappelijke efficiëntie of doelmatigheid en de haalbaarheid te toetsen. Dit kan meewegen om een beleidswens af te laten vallen, de zogenoemde 'showstoppers'.

De IMA zal voor de betreffende opgaven geen informatie opleveren over kosten, uitvoering en eventueel gedeeltelijk over brede welvaart/impact op de omgeving.

Deze informatie is in de volgende fase nodig om een startbeslissing te kunnen nemen voor het starten van een MIRT-verkenning. Dit betekent dat dit onderzoek voor de afweging in het Mobiliteitsfonds vergt, maar vervolgens ook kan worden gebruikt voor de MIRT-startbeslissing. In deze vroege fase van besluitvorming is nog niet veel bekend, dus het betreft een onderzoek 'light' naar kosten en uitvoerbaarheid. Als een opgave onderdeel is geweest van een MIRT-onderzoek dan is deze informatie voorhanden en zal mogelijk geen extra onderzoek nodig zijn.

Als bij een beleidswens de benodigde beslisinformatie niet voorhanden is, dan is de vraag of in het Mobiliteitsfonds een goede afweging kan worden gemaakt ten aanzien van deze beleidswens. De beschikbaarheid van de benodigde beslisinformatie kan dus als criterium worden gehanteerd om te bepalen of een beleidswens gereed is voor een afweging in het mobiliteitsfonds. Zo niet, dan kan als richtlijn worden gesteld dat verder onderzoek nodig is.

3.4 KiM reflectie

Het oplossend vermogen van beleidswensen is in deze fase niet of nauwelijks bekend, omdat in deze fase de oplossingen nog niet worden uitgewerkt. De omvang van de opgaven, die ten grondslag liggen aan de beleidswensen, is vanuit de Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA) of vanuit een MIRT-onderzoek wel bekend. De mobiliteitsopgaven voor IenW worden bepaald en onderbouwd op basis van informatie uit de IMA. Dit betreft naast bereikbaarheidsopgaven ook de mobiliteitsopgaven ten aanzien van leefbaarheid en klimaat. Om toch iets over oplossend vermogen te kunnen zeggen, kan de omvang van de opgave een indicatie geven van het maximaal oplossend vermogen van de beleidswens. We weten immers bijvoorbeeld wel het jaarlijkse aantal voertuigverliesuren bij een lokale bereikbaarheidsopgave, maar in deze fase weten we niet welke oplossing zal worden gekozen en wat dan de reductie van het aantal verliesuren zal zijn.

Om de beleidswensen te kunnen scoren en te prioriteren is het belangrijk dat de benodigde informatie voor het kunnen *scoren met indicatoren naadloos aansluit op de* breedte en definitie van opgaven in de Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA). Als dit het geval is dan kunnen de benodigde indicatoren uit de IMA komen, zoals de indicatoren voor brede welvaart. Of dit naadloos zal zijn, kan op voorhand nog niet worden gezegd, omdat de IMA nog in ontwikkeling is.

- Opgaven ten aanzien van verkeersgeluid, -trillingen en externe veiligheid komen momenteel niet uit de IMA.
- De thema's Mobiliteitsinnovatie en instandhouding, aanvullend op basiskwaliteitsniveau worden nog uitgewerkt. Onduidelijk is nog om welke type beleidswensen dit gaat en hoe deze kunnen worden gemeten in termen van oplossend vermogen.

Als er een MIRT-onderzoek aan een beleidswens vooraf is gegaan, dan is meer en betere informatie beschikbaar. Als de informatie niet uit de IMA of een andere bron komt, dan kan bij het scoren in plussen en minnen worden *overgegaan op een kwalitatieve beoordeling. Maar* dat is minder objectief dan een kwantitatieve beoordeling en kan leiden tot inconsistenties in de beoordeling.

Is er voor de beleidswensen wel voldoende informatie verzameld om te worden beoordeeld? Het kan zijn dat door bijvoorbeeld veranderende omstandigheden beleidswensen vrij snel op tafel komen, waarover nog onvoldoende bekend is om een besluit te nemen. Zo kunnen financiële aspecten en brede welvaartseffecten showstoppers zijn, in de zin van dat de kosten te hoog of de negatieve effecten te groot zijn, waardoor een beleidswens afvalt of lastig uitvoerbaar is.

4 Aanbevelingen

Op basis van de beperkte analyse in hoofdstuk 2 en 3 komen we voor de afweegmethode voor het toekennen van een voorlopige financiële reservering in het Mobiliteitsfonds tot de volgende aanbevelingen.

4.1 Aanbevelingen

In het Mobiliteitsfonds geagendeerde *beleidswensen* betreffen voorstellen voor *investerings- en maatregelen* om *mobiliteitsopgaven* op te lossen. De mobiliteitsopgaven voor IenW worden bepaald en onderbouwd op basis van informatie uit de IMA. De IMA beoogt een uitwerking van de Mobiliteitsvisie te zijn in termen van opgaven en betreft een integrale analyse om naast bereikbaarheidsopgaven ook de mobiliteitsopgaven te kunnen bepalen ten aanzien van leefbaarheid en klimaat. **Aanbeveling:** Zorg dat breedte van de IMA, de ambities van de Mobiliteitsvisie en de thema's van het Mobiliteitsfonds naadloos op elkaar aansluiten. Zodat de beleidswensen kunnen aansluiten op de mobiliteitsopgaven uit de IMA-analyses en gebaseerd kunnen zijn op de ambities in het mobiliteitsbeleid, dus de Mobiliteitsvisie 2050.

De IMA is een kwantitatieve analyse van de ontwikkeling van de mobiliteit en levert daarmee kwantitatieve informatie om de individuele en totale omvang van opgaven te bepalen. Met deze kwantitatieve informatie zijn dus opgaven te ordenen. **Aanbeveling:** Benut de informatie uit de IMA over de opgaven om de scores van de beleidswensen op hun oplossend vermogen kwantitatief te kunnen onderbouwen. Gebruik daarbij dezelfde indicatoren als die voor het bepalen van de mobiliteitsopgaven in de IMA. Gebruik dezelfde indicatoren voor oplossend vermogen als die voor het bepalen van de mobiliteitsopgaven in de IMA.

De verwachting is dat indicatoren voor brede welvaart uit de verbrede IMA zullen komen. Opgaven ten aanzien van verkeersgeluid, -trillingen en externe veiligheid komen momenteel niet uit de IMA. De thema's Mobiliteitsinnovatie en instandhouding, aanvullend op basiskwaliteitsniveau zijn nog in ontwikkeling. We hebben geen nadere duiding kunnen vinden om welke type beleidswensen dit gaat en hoe deze kunnen worden gemeten in termen van oplossend vermogen. **Aanbeveling:** Een aanvullende analyse voor deze thema's is te prefereren. Als de informatie niet komt uit de IMA of een andere bron, kan worden overgegaan op een kwalitatieve beoordeling, maar dat is minder objectief en kan leiden tot inconsistenties in de beoordeling.

Als bij een beleidswens de benodigde beslisinformatie niet voorhanden is, dan is de vraag of in het mobiliteitsfonds een goede afweging kan worden gemaakt ten aanzien van deze beleidswens. **Aanbeveling:** De beschikbaarheid van de benodigde beslisinformatie kan als criterium worden gehanteerd om te bepalen of een beleidswens gereed is voor een afweging in het Mobiliteitsfonds. Dit kan in de vorm van richtlijnen waaraan de beslisinformatie over beleidswensen minimaal moeten voldoen. *Dergelijke 'showstoppers' kunnen* betrekking hebben op de omvang van de kosten van de maatregel, de uitvoerbaarheid, de effecten op de brede welvaart/impact op de omgeving.

Voor de startbeslissing voor het starten van een MIRT-verkenning is vergelijkbare beslisinformatie benodigd als voor het afwegen van geagendeerde beleidswensen voor het Mobiliteitsfonds. **Aanbeveling:** Sluit de beslisinformatie voor de afweegmethode ook aan op die voor het nemen van de startbeslissing van een MIRT-verkenning, zodat deze inhoudelijk en procesmatig op elkaar aansluiten. Het

is belangrijk om zoveel mogelijk *consistent te zijn bij de afwegingen in het Mobiliteitsfonds met de afwegingen in het daaropvolgende go/no-go beslismomenten* in het MIRT-proces. Het lijkt vanzelfsprekend, maar is het toch niet, omdat voor het Mobiliteitsfonds aanvullende keuzes gemaakt moeten worden om te passen in het budget en daarbij is het risico dat een afweging opnieuw gemaakt wordt met mogelijk alsnog een no-go besluit.

4.2 Tot slot

In deze fase van de uitwerking van de afweegmethode voor toekenning van een voorlopige financiële reservering in het Mobiliteitsfonds zijn de benodigde indicatoren nog niet bepaald. Dit is nog in ontwikkeling. De afstemming met de IMA en de Mobiliteitsvisie 2050 is daarvoor nodig. Beiden zijn nog in ontwikkeling.

Deze aanbevelingen zijn uitdrukkelijk alleen bedoeld voor de afweegmethode in het Mobiliteitsfonds, gegeven dat in deze fase beperkte kwantitatieve informatie beschikbaar is. Later in de MIRT-verkenningsfase volgen uitgebreidere kostencalculaties en verkeersanalyses, onder andere voor de maatschappelijke kostenbatenanalyse (mkba) en milieu-effectrapportage (mer), zodat aan het eind van een MIRT-verkenning een voldoende onderbouwd voorkeursbesluit kan worden genomen.

Referenties

KiM

Alonso González, O. Jonkeren en P. Wortelboer-van Donselaar (2022). *Rechtvaardig mobiliteitsbeleid*. KiM, den Haag.

Hamersma, M. S. Moorman, A. 't Hoen en K. Arendsen (2023). *Op weg naar bereikbaarheidsdoel in mobiliteitsbeleid*. KiM, Den Haag.

Hoogendoorn-Lanser, S., N. Schaap en H. Gordijn (2011). *Bereikbaarheid anders bekeken*. KiM, den Haag.

Huibregtse, O., M. van der Horst, P. Wortelboer en H. Stipdonk (2021). *Mobiliteit is een vehikel. Scherpte op het begrip mobiliteit, de doelen van mobiliteitsbeleid en daarvoor benodigde indicatoren*. KiM, Den Haag.

KiM (2010). *Nut en noodzaak: het afwegen van kosten en baten*. Den Haag, KiM.

KiM (2017). *Adaptief programmeren in het fysiek-ruimtelijk beleid. Hoe om te gaan met onzekerheid*. KiM (Den Haag).

KiM (2017). *De bereikbaarheidsindicator uitgewerkt voor openbaar vervoer: BBI-OV*. KiM, Den Haag.

Loop, H. van de, (2009). *De mobiliteitsindicator; een eerste verkenning*. KiM, Den Haag.

Storm, M., T. Tillema en J. Visser (2013). *Stappen naar adaptieve gebiedsagenda's*. KiM, Den Haag.

Visser, J. en J.A. Korteweg (2008). *Ex-ante-evaluatie in het MIRT*. KiM, Den Haag.

Visser, J. en P. Wortelboer- van Donselaar (2010). *Nut en Noodzaak: het afwegen van kosten en baten*. KiM, Den Haag.

Visser, J. en P. Wortelboer- van Donselaar (2021). *Uitwerking van brede welvaart voor de monitoring en evaluatie van mobiliteitsbeleid*. KiM, Den Haag.

waard, J. van der en J. Visser (2018). *Contouren van een geïntegreerd vervoersysteem. Alles hangt met alles samen en wel in toenemende mate*. KiM, Den Haag.

Wortelboer-van Donselaar, P., H. Gordijn, J. Francke en J. Visser (2011). *Indicatoren landzijdige bereikbaarheid mainports. Meta-analyse, vraagspecificatie en illustratie*. KiM, den Haag.

Wortelboer-van Donselaar, P., J. Visser en H. Gordijn (2015). *Bereikbaarheid en concurrentiekracht. Twee kanten van dezelfde medaille*. KiM, Den Haag.

Wortelboer-van Donselaar, P.M. & Lijesen, M. (2008). *Wikken en Wegen: Het afwegen van investeringen in transportinfrastructuur en van de veranderende rol van de overheid*. Den Haag: KiM.

IenW-kamerstukken en notities

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020). *Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2018). *Samenvatting: Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) Samenwerken*

aan ruimtelijke opgaven om Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te maken. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019). *Voortgangsbrief Mobiliteitsfonds, dd 2 december 2019.* IenW/BSK-2019/243665.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2022a). *Spelregels van het Meerjarenprogramma infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).*

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2022b). *Contourennota Mobiliteitsvisie. Keuzes op basis van kracht, kansen en kaders.*

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023a). *Afweegmethode Investeringsruimte Mobiliteitsfonds.*

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023b). *Mobiliteitsvisie 2050 Hoofdlijnennotitie.*

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat Min IenW (2020). *Handreiking Verduurzaming MIRT.* Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (16 feb 2022). *Vorming van mobiliteitsbeleid: afweging en visie.*

Projectorganisatie Zuiderzeelijn (2006). *Structuurvisie Zuiderzeelijn.*

Rijkswaterstaat (2012). *Tracéwet en Wro procedure voor MIRT-projecten.*

Rijkswaterstaat (2019). *MIRT en m.e.r., verkenning en planuitwerking. Handreiking.*

Rijkswaterstaat RWS (Henk Taale) *Afweegmethode voor beleidsopties, 31 maart 2022*

RWS (2022). *Addendum Brede Welvaart bij de Werkwijzer MKBA bij MIRT Verkenningen.*

Wet Mobiliteitsfonds (2020). *35426 nr. 3 Regels inzake instelling van een Mobiliteitsfonds (Wet Mobiliteitsfonds).*

Overige bronnen

Boston Consulting Group (2013). *Afwegingskader opgaven gebiedsagenda*

Brouwer, E, C. Koopmans en C. Behrens (2022). *Handreiking economische effecten.* Rijksoverheid.

CE Delft (2023). *Werkwijzer Nationale Kosten. Uitgangspunten bij berekeningen van het PBL.* Delft: CE Delft.

College van Rijksadviseurs (2020). *Rijks als rentmeester.*

CPB/PBL (2022). *Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad, Den Haag.*

Ecorys (2015). *Afwegingskaders bij IenM. Zoektocht naar de heilige graal.* Rotterdam.

Financiën (2003). *Handreiking Evaluatieonderzoek ex post, Den Haag: Ministerie van Financiën.*

Hattem, J. van, M. van der Horst (2022). *Innovatieve beleidsevaluatie.* KiM, Den Haag. <https://www.kimnet.nl/publicaties/notities/2022/04/innovatieve-beleidsevaluatie/innovatieve-beleidsevaluatie>.

Huibregtse, O. en M. van der Horst (2018). *Verkenning rond doelen en indicatoren bij het in kaart brengen van mobiliteitsopgaven*. KiM, Den Haag.

Impact Institute (2022). *Impacttraject duurzaamheid en waarde van mobiliteit*. Amsterdam.

Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61-beleidsinstrumenten/beleidsinstrumenten-op-categorie#Ex%20ante%20evaluatie>.

Kennisplatform Verkeer en vervoer (). *Gebiedsrecht, samenwerking: Projecten kiezen en Financiering*.

Ministerie van Financiën/Inspectie der Rijksfinanciën (2017). *Tijdelijke Schrijfwijzer, toelichting artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016*.

Studio Bereikbaar (2022). *Afwegingskader voor verdeling extra middelen ontsluiting woningbouw*.

TNO (2021). *Indicatoren voor brede welvaart in het mobiliteitsdomein – een vertrekpunt voor discussie gebaseerd op een quickscan*. TNO 2021 R12422.

Bijlage A Informatieprofiel Startdocument MIRT-spielregels 2023

Informatieprofiel startdocument

I Opgave(n)

Over de opgave(n) wordt in het startdocument tenminste het volgende omschreven:

- de opgave(n), bestaande uit de aanleiding, urgentie, aard en omvang, onderbouwing en globale afbakening inclusief samenhang met de NOVI en de uitwerkingen daarvan, rijksdoelen en regionale doelen, prioriteiten en belangen.
- de reikwijdte van de integrale opgave en het gebied waar de opgave over gaat. Naast de opgaven voor verkeersveiligheid, bereikbaarheid, water en ruimte (wonen en werken) worden (indien deze aspecten daarbij een rol spelen) ook de raakvlakken benoemd met zaken als duurzaamheid en energieneutraliteit, woningbouw, landschap, cultureel erfgoed, kennis van de bodem en ondergrond en klimaatadaptatie en – verandering, en eventuele internationale aspecten.
- de ontwikkeling van de situatie in de toekomst zonder ingreep; hoe ontwikkelt deze zich in de toekomst?
- hoe er rekening gehouden wordt met, (nieuwe) ontwikkelingen en meekoppelkansen die zich aandienen tijdens het project en wie daarbij regie pakt een aanpak van de opgave(n) op hoofdlijnen.
- de verschillende belangen van betrokken partijen bij de opgave(n): legitimatie van de rol van het Rijk, betrokken decentrale overheden en andere partijen.

II Oplossingsrichtingen

Over de oplossingsrichtingen bevat het startdocument tenminste het volgende:

- een beschrijving van de reikwijdte van oplossingsrichtingen of alternatieven die in ogenschouw worden genomen. Dit bepaalt de breedte van de verkenning. In sommige gevallen is bij de start van een verkenning al duidelijk welke oplossingsrichting door de deelnemers van het BO-MIRT in ieder geval onderzocht zal worden (bijvoorbeeld aanpassing infrastructuur, dijkversterking).

In dat geval wordt deze oplossingsrichting beschreven en onderbouwd in de startbeslissing. Bij het nemen van de startbeslissing moet er voor deelnemers van het BO-MIRT zicht zijn op een meest voor de hand liggende oplossing.

III Betrokken partijen

In het startdocument staat tenminste het volgende over het betrekken van partijen:

- een globale beschrijving welke partijen (maatschappelijke en private organisaties, burgers, decentrale overheden) worden betrokken en welke informatie aan hen ter beschikking wordt gesteld.
- op welke manier rekening wordt gehouden met de toepasselijke wettelijke verplichtingen over participatie en inspraak van derden.

IV Besluitvorming

In het startdocument worden tenminste de volgende bestuurlijke afspraken voorbereid:

- het bepalen wie de initiatiefnemer(s) en trekker(s) van de verkenning worden.
- de verdeling van rollen en bevoegdheden tijdens de verkenning.

V Financiën

In het startdocument wordt tenminste op de volgende manieren aandacht geschonken aan de financiën:

- de startbeslissing markeert de start van de MIRT-verkenning. Bij deze start moet inzichtelijk zijn welke bronnen bij de deelnemende partijen beschikbaar zijn om de verschillende doelen te dekken. Bekostiging vanuit het Mobiliteitsfonds of Deltafonds kan aan de orde zijn als de doelen passen binnen de wettelijke scope van deze fondsen.
- bij de start van de MIRT-verkenning dient er zicht te zijn op tenminste 75% financiering van de meest voor de hand liggende oplossing van de opgave. Hierbij worden naast de initiële investeringskosten ook de verandering in de beheer- en onderhoudskosten meegenomen.
- daarnaast spannen de betrokken overheden zich in om te onderzoeken of er referentieprojecten zijn die qua type oplossing vergelijkbaar zijn met de onderhavige meest voor de hand liggende oplossing van de opgave. Als er referentieprojecten zijn, worden zowel de kosteninschatting/raming van die projecten als de lessen die volgen uit het financiële verloop van het project onderbouwd meegenomen in het opstellen van de kosteninschatting/raming voor de meest voor de hand liggende oplossing van de opgave. Ook beoordeelt een onafhankelijke kostenexpert de kwaliteit van de kosteninschatting/raming. Deze eisen gelden voor alle te starten MIRT-verkenningen, MIRT-verkenningen die onderdeel zijn van een breder programma zijn hier niet van uitgezonderd. De separate onderdelen van een programma moeten ieder 75% zicht op financiering hebben bij de start van de verkenning. Uitzondering hierop is als voor een programma programmafinanciering is vastgelegd en de programmaonderdelen daaruit gefinancierd kunnen worden.
- partijen spreken af om de belangrijkste risico's die zich kunnen voordoen bij de meest voor de hand liggende oplossing te inventariseren en deze expliciet onderdeel te maken van verdere besluitvorming.
- om te kunnen komen tot de benodigde bekostiging wordt breed gekeken welke baathebbers er zijn bij de, volgens de deelnemers aan het BO-MIRT, meest voor de hand liggende oplossing van de opgave en hoe deze (financieel) betrokken kunnen worden bij de realisatie van de oplossing. Baathebbers kunnen zowel publieke als private partijen zijn.

VI Juridische aandachtspunten

In het startdocument wordt rekening gehouden met de volgende juridische aandachtspunten:

- het startdocument is gericht op bestuurlijke besluitvorming. Het is mogelijk dat voor het juridische spoor van de besluitvorming, aanvullende informatie noodzakelijk is. Zo verplicht bijvoorbeeld de m.e.r.-regelgeving om niet alleen het alternatief dat de bestuurlijke voorkeur geniet mee te nemen, maar ook redelijke alternatieven. Als hiervan sprake is, wordt dit expliciet benoemd in het startdocument.
- om dubbel werk te voorkomen, wordt ernaar gestreefd dat het startdocument ook de informatie bevat die noodzakelijk is voor de besluitvorming door het bevoegd gezag (besluitvorming in juridische zin).

Bijlage B Beschrijving van de thema's

Thema	Omschrijving
Nationale verbindingen	De groei van economie en demografie zorgt voor meer verkeer op de hoofdassen. De verbindingen van weg en spoor zijn cruciaal om mensen voor werk, bezoek en recreatie van A naar B te brengen. IenW draagt zorg voor de doorstroming en beschikbaarheid van de nationale netwerken: de verbindingen tussen steden en met het achterland.
Verkeersveiligheid	Met de groei van de mobiliteit, nieuwe vormen van vervoer en de vergrijzing van de bevolking is blijvend aandacht nodig voor verkeersveiligheid. IenW streeft op basis van een risicogestuurde aanpak naar een permanente verbetering van de verkeersveiligheid op de weg, vanuit een integrale visie op voertuig, gedrag en infrastructuur. Het spoor kent een risico gestuurde aanpak om de veiligheid bij overwegen en op de perrons te verbeteren. De toename van de recreatievaart is een uitdaging voor de veiligheid op het water.
Internationaal personenvervoer	Nederland is een open land. De uitwisseling van goederen en kennis heeft ons welvaart gebracht. Dit betekent dat we zowel over land als over water goed verbonden willen zijn met het buitenland. Hier ligt een kans op het gebied van een focus op het verder ontwikkelen in de grensregio's. Daar waar mogelijk kiezen we – in aansluiting met het EU-beleid - voor duurzame alternatieven.
Bereikbaarheid stedelijk gebied	Bereikbaarheid van voorzieningen voor bewoners en bezoekers van de stad, vraagt om extra inspanningen, ook ten aanzien van stadslogistiek. In Nederland worden richting 2030 900.000 woningen gebouwd waarvan een groot deel in stedelijk gebied. In de stad komen meerdere opgaven samen en is de strijd om fysieke ruimte direct zichtbaar. Accent vanuit IenW ligt op actieve mobiliteit (lopen en fietsen), doorstroming op de ringwegen en hoogwaardig collectief vervoer. Verantwoordelijkheid ligt primair bij medeoverheden, vanuit het Rijk bestaat er een ondersteunende rol.
Leefbaarheid en gezondheid	Het gebruik van de infrastructuur heeft effect op de omgeving. Dit gaat over geluid, luchtkwaliteit en trillingen. Iedereen in Nederland moet in een gezonde, schone en veilige leefomgeving kunnen wonen. Daarvoor kennen we normen waar maatregelen aan moeten voldoen. Daarnaast zijn er aanvullende maatregelen mogelijk. Er liggen kansen om gelijktijdig met de aanpak van transitieopgaven zoals de weg naar klimaat neutraal en circulair, de inpassing van onze infrastructuur in de omgeving te verbeteren. Stimuleren van actieve mobiliteit van lopen en fietsen draagt bij aan een fittere bevolking.

Thema	Omschrijving
Bereikbaarheid landelijk gebied	Bereikbaarheid in landelijk gebied kent verschillende uitdagingen. Krimp van bevolking en banen leidt in een aantal delen van Nederland tot een verminderde bereikbaarheid van basisvoorzieningen. De ambitie is om de bereikbaarheid in krimpgebieden redelijkerwijs te waarborgen. Hiervoor ligt de verantwoordelijkheid primair bij de medeoverheden, vanuit het Rijk is er een ondersteunende rol. Niet alleen maatregelen op IenW terrein kunnen hier een bijdrage aan leveren. Ook buiten de krimpgebieden dragen maatregelen bij om de regionale agglomeratiekracht te behouden en versterken.
Goederenvervoer	Vanuit haar strategische ligging en goede bereikbaarheid is Nederland een handelsland bij uitstek. De infrastructuur van weg, spoor en water en buisleidingen is van evident belang. De groei richting 2040 en klimaatverandering (zoals bodemerosie) zorgt voor capaciteitsproblemen en samenhangende verlieskosten. Zo ontstaan er onder meer knelpunten bij verschillende sluizen. IenW werkt aan de goederencorridors naar het oosten, zuidoosten en het zuiden. Om de bestaande infrastructuur te benutten is de Modal Shift aanpak ingezet met stimuleren van het gebruik van trein, binnenvaart en buisleidingen.
Mobiliteitsinnovatie	De ruimte in Nederland is schaars en het klimaat en onze gezondheid vraagt aandacht. Met een mobiliteitstransitie richten we ons op het stimuleren van ruimte-efficiënte, schone en actieve vormen van mobiliteit (lopen en fietsen) en innovatieve oplossingen. We benutten hierbij kansen vanuit slimme (technologische) oplossingen en een circulaire economie.
Instandhouding: aanvullend op basiskwaliteitsniveau	Om Nederland in beweging te houden en een goed vestigingsklimaat te houden heeft instandhouding van de infrastructuur prioriteit. Uitgangspunt is een evenwicht van prestaties en het budget voor instandhouding. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van een basiskwaliteitsniveau. De komende jaren zijn er ook uitdagingen vanuit een aantal externe ontwikkelingen, zoals digitalisering, nieuwe vormen van mobiliteit, cyber veiligheid en noodzaak tot klimaatadaptatie. Dit zijn (veelal) additionele opgaven boven het voldoen aan het basiskwaliteitsniveau.

Colofon

Dit is een uitgave van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM),
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Maart 2024

Auteur:

Johan Visser

Projectnummer: ER2303

Vormgeving en opmaak: IenW

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Bezuidenhoutseweg 20

2594 AV Den Haag

Postbus 20901

2500 EX Den Haag

Telefoon : 070 456 1965

Website : www.kimnet.nl

E-mail : info@kimnet.nl

Publicaties van het KiM zijn als PDF te downloaden van onze website www.kimnet.nl
of aan te vragen bij het KiM (via info@kimnet.nl). U kunt natuurlijk ook altijd
contact opnemen met één van onze medewerkers.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van
bronvermelding: Johan Visser (2023), Aanbevelingen bij de uitwerking van de
afweegmethode Mobiliteitsfonds. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM).