



Verkenning
mogelijkheden
integrale
bereikbaarheidsdoelen

Bij Mobiliteitsvisie 2050

Opdrachtgever

Ministerie IenW

Titel rapport

Verkenning mogelijkheden integrale mobiliteitsdoelen bij Mobiliteitsvisie 2050

Datum publicatie

15 november 2023

Team

Thomas Straatemeier en Eline Devillers (Goudappel), Jeroen in 't Veld en Chrétienne Hoek (Rebel)

Status

Definitief

© Copyright Goudappel BV / Rebel Advisory BV

Inhoudsopgave

| | | | |
|--|-----------|--|-----------|
| 1. Naar integrale bereikbaarheidsdoelen | 1 | 6. Van benaderingen naar beleid | 20 |
| 2. Hoe definiëren we dat? | 3 | 7. Samenvattende overwegingen | 24 |
| 2.1 Bereikbaarheid | 3 | 7.1 Bereikbaarheid voor iedereen | 24 |
| 2.2 Vitale functies | 4 | 7.2 Type doelstellingen | 26 |
| 2.3 Doelgroepen | 5 | 7.3 Samenhang in Beleid | 26 |
| 2.4 Internationaal vervoer en logistiek | 7 | 7.4 Samenwerken in beleid | 28 |
| 3. Een andere manier van kijken | 9 | 8. Aanbevelingen | 29 |
| 4. Buitenlandse ervaringen | 11 | | |
| 5. Drie benaderingen | 16 | | |
| 5.1 Aandachtspunten benadering 1 en 3 | 18 | | |
| 5.2 Aandachtspunten benadering 2 | 19 | | |

1. Naar integrale bereikbaarheidsdoelen

Aanleiding

Het Rijk bouwt aan een meer integraal bereikbaarheidsbeleid. De Hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie 2050 vormt de paraplu over verschillende deelvisies en zet een strategische koers uit voor het toekomstige beleid. Bij behandeling in de Kamer is gevraagd om een verdere uitwerking van integrale bereikbaarheidsdoelen, passend bij de politiek-inhoudelijke uitgangspunten, die verwoord zijn in de Mobiliteitsvisie 2050¹:

- Recht op bereikbaarheid voor iedereen als voorwaarde voor een inclusieve samenleving voor zowel stad, platteland als sub-urbane gebieden;
- Waarbij het gaat om de bereikbaarheid van een aantal vitale maatschappelijk-economische functies;
- En voor het goederenvervoer om een corridorgerichte benadering die aansluit op internationale netwerken;
- Tegen de achtergrond van de invulling van Brede Welvaart.

Aanpak

Samen met het kernteam van het Ministerie van IenW is in een aantal verdiepende sessies gekeken naar de (on)mogelijkheden van varianten voor integrale bereikbaarheidsdoelen en de consequenties hiervan.

De bevindingen zijn tussentijds, deels door het Ministerie, besproken en toegelicht tijdens diverse overlegmomenten:

- Interne overleggen binnen het Ministerie;
- Overleggen met andere Ministeries;
- Overleggen met regio's;
- Een ronde langs wetenschappelijk experts.



¹ Mobiliteitsvisie 2050, Hoofdlijnennotitie Ministerie Infrastructuur en Waterstaat

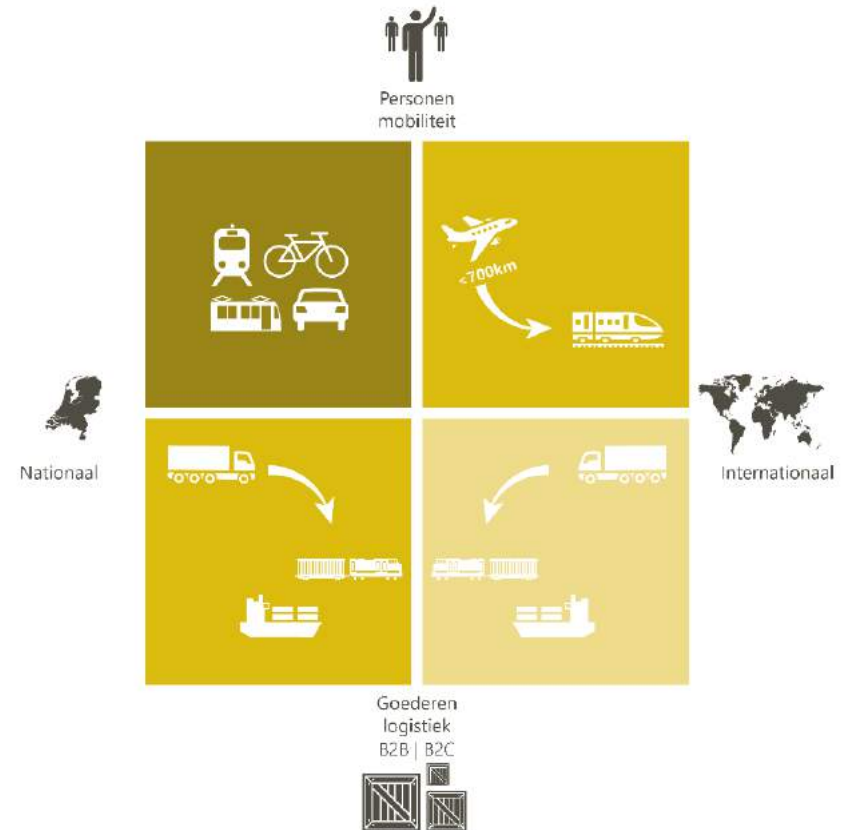
Scope

Wanneer we spreken over integrale bereikbaarheidsdoelen hebben we het over bereikbaarheid voor personen én goederen logistiek. We hebben immers te maken met een gemengd netwerk, zeker op weg en spoor. Over dit netwerk gaan zowel verplaatsingen binnen Nederland, als internationale (doorgaande) verplaatsingen. In dit rapport focussen we ons primair op het vraagstuk van bereikbaarheid voor personen in de Nederlandse context. Waar mogelijk leggen we van hieruit wel de link naar de vraagstukken binnen de overige kwadranten (in de figuur hiernaast) en dan vooral naar goederenvervoer binnen Nederland. Het is nu nog te vroeg gebleken om de overige kwadranten volledig mee te nemen in de integrale bereikbaarheidsdoelen. Onder andere is eerst consensus over de doelen in deze kwadranten nodig.

Eindresultaat

De ambitie van dit onderzoek is om verschillende varianten in kaart te brengen voor de opzet van integrale bereikbaarheidsdoelen en de voor- en nadelen hiervan te benoemen, zodanig dat verdere politiek-bestuurlijke discussie hierover gevoerd kan worden. Het rapport sluit dus niet af met een advies over wat de gewenste formulering van de integrale bereikbaarheidsdoelen of een advies over bereikbaarheidsindicatoren. Het rapport geeft wel een eerste overzicht van varianten en geeft handvatten voor een vervolg.

Kwadrant scope integrale bereikbaarheidsdoelen



2. Hoe definiëren we bereikbaarheid?

2.1 Bereikbaarheid

Als we spreken over integrale bereikbaarheidsdoelen is het belangrijk om eerst te definiëren wat we bedoelen met bereikbaarheid en uit welke componenten dat is opgebouwd. Bereikbaarheid beschrijft de mate waarin mensen en goederen in staat zijn om voor hen belangrijke bestemmingen binnen een bepaalde tijd, kosten en moeite te bereiken. Bereikbaarheid hangt daarmee zowel af van de kwaliteiten van het verkeer- en vervoersysteem (hoe makkelijk kan ik ergens komen?) als van het ruimtelijk systeem (waar bevinden zich relevante bestemmingen?).

Bereikbaarheid is niet hetzelfde als mobiliteit. Mobiliteit gaat over het gedrag van mensen en transport van goederen en de verplaatsingen die dat genereert. Mobiliteit is een afgeleide van de behoefte om bepaalde bestemmingen te bereiken. Het grootste deel van onze verplaatsingen heeft een bepaald doel. Bereikbaarheid stelt het doel waarom we ons, of onze goederen, verplaatsen centraal.



De bereikbaarheid van bestemmingen wordt door verschillende aspecten bepaald:

- De kwaliteit van het verkeer- en vervoersysteem: Hoe snel, makkelijk en tegen welke kosten kan ik naar mijn bestemming reizen?
- De toegankelijkheid van het verkeer- en vervoersysteem: In hoeverre is het verkeer- en vervoersysteem voor alle type gebruikers fysiek, visueel en mentaal toegankelijk?
- Toegankelijkheid van bestemmingen: In hoeverre is de bestemming zelf voor alle type gebruikers fysiek, visueel en mentaal toegankelijk?
- De nabijheid en kwaliteit van bestemmingen: Welke ruimtelijke activiteiten zijn er in de nabijheid van mijn locatie en hoe aantrekkelijk zijn deze?
- Persoonlijke kenmerken en voorkeuren: Welke behoeften, mogelijkheden en beperkingen hebben mensen en wat betekent dit voor hoe zij hun bereikbaarheid ervaren?

De mate waarin iemand in staat is een bepaald vervoermiddel te gebruiken, wordt niet alleen bepaald door de beschikbaarheid van het vervoermiddel (is er een halte in de buurt?), maar ook of iemand het vervoermiddel kan gebruiken (heb ik een rijbewijs?) en het snapt (weet ik hoe een OV-chipcard werkt?).

In het nadenken over de bereikbaarheid van relevante bestemmingen wordt in de Hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie 2050 gesproken over het belang van bereikbaarheid van vitale maatschappelijke economische functies. Dit zijn functies die voor iedereen of tenminste grote delen van de bevolking belangrijk zijn om te bereiken, omdat ze voorzien in bepaalde basisbehoeften, zoals bijvoorbeeld zorg, onderwijs, voedsel en werk.

In toenemende mate is het belangrijk om hierbij niet alleen te kijken naar fysieke bereikbaarheid, maar ook digitale bereikbaarheid. In hoeverre hebben mensen en bedrijven toegang tot bepaalde vitale functies zonder dat ze daar zelf voor hoeven te reizen. Overigens is deze digitale bereikbaarheid ook weer geen oplossing voor alle doelgroepen maar afhankelijk van persoonlijke kenmerken en voorkeuren.

Bij discussies over bereikbaarheid gaat het ook over de betaalbaarheid van reizen met een bepaald vervoermiddel. De mate waarin bereikbaarheid betaalbaar is, hangt aan de ene kant af van de feitelijke kosten om een bepaalde bestemming te bereiken, maar is aan de andere kant ook afhankelijk van hoe zwaar die kosten voor iemand wegen. Dit hangt weer samen met de persoonlijke omstandigheden en voorkeuren van mensen, zoals bijvoorbeeld hun inkomen.

In veel landen waar het beleid is gericht op het op verbeteren van bereikbaarheid ligt de nadruk nog op de kwaliteiten van het verkeer- en vervoersysteem en het mogelijk maken dat mensen zich makkelijker kunnen verplaatsen. Zoals in de Hoofdlijnennotitie is vastgesteld, vraagt beleid gericht op integrale bereikbaarheidsdoelen echter om een bredere aanpak, waarbij ook gekeken wordt naar ruimtelijke ordening en de behoeften en mogelijkheden van verschillende doelgroepen. Dit vraagt om samenwerking tussen verschillende disciplines en overheden.

² PBL (2022) Toegang voor Iedereen? Social Exclusion Unit (2003) Making the connection

2.2 Vitale functies

Werk, onderwijs en zorg meest genoemde vitale functies

In bestaand onderzoek naar bereikbaarheid van vitale functies worden toegang tot werk, onderwijs en zorg het vaakst genoemd². Van deze functies zijn regulier onderwijs en reguliere zorg relatief eenduidig qua aanbod; het is belangrijk om toegang te hebben tot tenminste één voorziening. Bij werkgelegenheid gaat het al om een meer divers aanbod van banen, passend bij het opleidings- en ervaringsniveau.

Behoefte aan bereikbaarheid vitale functies verschilt per doelgroep

De behoefte aan bereikbaarheid van deze functies en voorzieningen verschilt per doelgroep en gebied. De bereikbaarheid van onderwijs is vooral belangrijk voor jongeren, terwijl ouderen mogelijk hogere eisen stellen aan de bereikbaarheid van zorg. Ook de urgentie en frequentie van het bezoek zal verschillen. Mensen in landelijk gebied stellen wellicht minder eisen aan de nabijheid van een diversiteit aan winkels en andere voorzieningen, omdat zij rust en ruimte waarderen³. Het is daarom niet per se noodzakelijk en misschien wel onmogelijk om te streven naar eenzelfde bereikbaarheid van vitale functies voor iedereen.

Spanningsveld differentiatie en hanteerbaarheid bij andere functies

Naast werk, onderwijs en zorg worden ook andere vitale functies in onderzoek benoemd, zoals winkels voor dagelijkse voorzieningen, sport en recreatie, groen, cultuur en sociale contacten. Voor de basisvoedselvoorziening geldt natuurlijk dat deze net zo essentieel is als de eerdergenoemde functies werk, onderwijs en zorg. Voor de andere genoemde functies geldt dat deze in onderzoek vaak worden beschouwd als nog diverser van karakter en dat wordt opgemerkt dat

³ KIM (2023) De ontwikkeling van de mobiliteit en bereikbaarheid in stedelijk en ruraal Nederland

de behoefte nog meer per doelgroep verschilt dan bij werk, zorg en onderwijs. Die toenemende variëteit in behoefte over de verschillende vitale functies heen roept de vraag op of het proberen te verbinden van al deze vitale functies in een of enkele integrale bereikbaarheidsdoelstellingen een werkbaar product oplevert, of dat tot een beter hanteerbare verzameling aan doelstellingen gekomen wordt door te concentreren op de belangrijkste vitale functies.

Analyse beperkt aantal functies kan systeemopgaven benoemen

Door in eerste instantie vooral te kijken naar bereikbaarheid van werk, onderwijs en zorg (en wellicht primaire voedselvoorziening) met verschillende vervoerwijzen, worden, naar verwachting, zwaktes in het verkeer- en vervoersysteem en de ruimtelijke structuur blootgelegd. Het is goed denkbaar dat die zwaktes ook gelden voor de andere vitale functies. In die zin kunnen arbeidsplaatsen bijvoorbeeld als proxy gezien worden voor de aanwezigheid van allerlei diensten en voorzieningen.

In dat geval zou de formulering van de integrale bereikbaarheidsdoelen zich kunnen beperken tot de genoemde deelverzameling aan vitale functies. De zwaktes die zo aan het licht komen verschillen vanzelfsprekend in zwaarte. We spreken in dit document van een systeemopgave als de bereikbaarheid voor een grote doelgroep voor het samenstel aan vitale functies te wensen overlaat⁴.

Voordeel van een nauwere afbakening van vitale functies is dat de analyse beter behapbaar wordt. In de uitwerking van maatregelen kan vervolgens gekeken worden of deze ook bijdragen aan de bereikbaarheid van andere functies.

Kwantiteit en kwaliteit van vitale functies zijn belangrijk

In het onderwijs en de gezondheidszorg spelen op dit moment discussies over kwaliteit en bereikbaarheid. Is het beter om één

⁴ We gaan er bij 'systeemopgaven' vanuit dat ook het Rijk betrokken moet zijn bij het vinden van oplossingen.

ziekenhuis open te houden met voldoende kwaliteit maar met langere reistijden, of twee ziekenhuizen met mindere kwaliteit maar met zorg dicht bij de meeste mensen? Op het moment dat nagedacht wordt over een minimumnorm voor de bereikbaarheid van zorg en onderwijs, dan hoort daar ook een beeld bij van de minimumkwaliteit. En dan moet het ook mogelijk zijn om deze kwaliteit te bieden. Dat vergt samenwerking over de ministeries en bestuurslagen heen. Door groeiende zorgvraag en krapte aan personeel is het op dit moment bijvoorbeeld moeilijk om een kwaliteitsvol aanbod van ziekenhuizen op alle aspecten overal te borgen.

Economische connectiviteit en agglomeratiekracht

Naast een basisniveau van bereikbaarheid van vitale functies als zorg en onderwijs, is het logisch om bereikbaarheid ook te koppelen aan economische doelstellingen. Bijvoorbeeld hoe goed zijn de economische en logistieke centra verbonden met de rest van de wereld? Hoeveel arbeidspotentieel is bereikbaar vanuit de economische kerngebieden? Hierbij gaat het meer om het verbeteren van bereikbaarheid met het oog op het versterken van de agglomeratie-effecten en maatschappelijke interacties dan om een minimumnorm voor bereikbaarheid.



2.3 Doelgroepen

Verskillende dimensies om doelgroepen te onderscheiden

In bestaand onderzoek zijn verschillende dimensies terug te zien om doelgroepen te onderscheiden. Er wordt bijvoorbeeld onderscheid gemaakt naar:

- **Levensfasen.** Ouderen hebben andere behoeften qua bereikbaarheid van vitale functies dan jongeren en werkzame personen.
- **Fysieke en mentale vermogens.** Deze vermogens van mensen hebben invloed op hoe bereikbaarheid wordt ervaren en hoe mobiel ze daadwerkelijk zijn.
- **Sociaal-demografische factoren.** Factoren zoals inkomen, opleidingsniveau, gender en culturele achtergrond bepalen behoefte aan bereikbaarheid en ervaring ervan.
- **Toegang tot auto.** Ook zijn er grote verschillen in bereikbaarheid tussen groepen die wel of geen toegang hebben tot een auto.
- **Woonplaats.** Tot slot wordt ook wel eens onderscheid gemaakt naar groepen op basis van de ruimtelijke kenmerken van hun woonplaats, zoals mensen woonachtig in afgelegen gebieden. Dan staan niet zozeer de kenmerken van de doelgroep zelf centraal maar de kenmerken van het gebied.

Beleving van aspecten van bereikbaarheid verschilt per doelgroep

Per doelgroep verschilt de beleving van de verschillende aspecten van bereikbaarheid, zoals reistijd, moeite en kosten. Voor iemand met een laag inkomen wegen de kosten van bereikbaarheid zwaarder dan voor iemand met een hoog inkomen. Voor iemand met een fysieke of mentale beperking weegt de toegankelijkheid van het

mobilititeitssysteem zwaarder. Vrouwen hechten over het algemeen een groter belang aan de sociale veiligheid van de reis⁵.

Daarbij heeft het begrip “moeite” zowel betrekking op de moeite van het reizen zelf (fysieke inspanning, wachten, zitplaatskans), als op de moeite die het kost om de reis te plannen en een kaartje te kopen. Het soort vitale functies waar men toegang toe wil is ook van invloed op de reistijd die men accepteert en de voorkeur voor een bepaalde vervoerwijze. Naar een ziekenhuis accepteren mensen over het algemeen een langere reistijd dan naar een basisschool of een supermarkt.

In de praktijk zijn verschillen in bereikbaarheid en hoe deze worden ervaren vaak het gevolg van verschillende dimensies die elkaar overlappen. Mensen met een laag inkomen, woonachtig in landelijk gebied, die zich geen auto kunnen veroorloven, ervaren waarschijnlijk een heel andere bereikbaarheid dan iemand met een hoog inkomen en een auto in hetzelfde gebied.

Beperkt aantal doelgroepen op nationaal niveau, ruimte voor verdieping op lokaal niveau

Wij gaan ervan uit dat van de hierboven besproken dimensies inkomen, toegang tot een auto en fysieke en mentale vermogens het meest bepalend zijn om verschillen in bereikbaarheid en hoe deze wordt ervaren te duiden. Dit zou dan ook een goede eerste stap vormen voor een indeling van doelgroepen. Door te kiezen voor relatief grote groepen ontstaat beter zicht op mogelijke systeemopgaven die vragen om betrokkenheid van het rijk. Immers de omvang van de doelgroep die mogelijk een tekort heeft aan bereikbaarheid bepaalt mede de opgave. Tegelijkertijd is het belangrijk om lokaal verder te verdiepen in hoeverre deze totale groep ook echt een bereikbaarheidsprobleem *ervaart*.

⁵ Rupperecht Consult (2020) How to make inclusive mobility a reality?

2.4 Internationaal vervoer en logistiek

De mobiliteitsvisie richt zich niet alleen op personenvervoer binnen Nederland, maar formuleert ook ambities en opgaven voor internationaal personenvervoer en goederenvervoer. Dat roept de vraag op in hoeverre ook daarvoor integrale bereikbaarheidsdoelstellingen kunnen worden geformuleerd. Zoals eerder opgemerkt richt dit onderzoek zich primair op de bereikbaarheid van vitale functies voor personen. Vanuit daar is hieronder een eerste verzameling aan aandachtspunten voor internationaal personenvervoer en logistiek geformuleerd, die ook een koppeling leggen met de doelen in de Hoofdlijnennotitie met betrekking tot internationaal personenvervoer en logistiek. De Hoofdlijnennotitie formuleert onder andere de volgende doelen:

- Samenhang met internationale netwerken vergroten:
 - Rechtstreekse verbindingen van grote delen van Nederland met strategische knooppunten en economische centra en binnensteden van Duitsland, België, Frankrijk en Engeland.
- Optimale inzet van modaliteiten:
 - Internationaal personenvervoer van vliegtuig naar spoor en bus op zes prioritaire bestemmingen Brussel, Parijs, Londen, Düsseldorf, Frankfurt en Berlijn;
 - Goederenvervoer van vrachtauto naar binnenvaart en trein en short sea als alternatieven voor wegtransport;
 - Transport van gevaarlijke stoffen van vervoer naar buisleiding om veiligheidsrisico's en overlast voor omwonenden te beperken.
- Duurzame infrastructuur en vervoermiddelen:
 - Inzet op automatisering (bijv. smart shipping), digitalisering (bijv. ADAS) en elektrificatie.



Verkleinen verschil in reistijd en kosten tussen vervoerwijzen

Bij het vertalen van deze ambities in integrale bereikbaarheidsdoelstellingen ligt het voor de hand om bij internationaal personen- en goederenvervoer niet alleen te kijken naar reistijd tussen relevante economische centra, maar ook naar kosten, omdat dit een belangrijke rol speelt in de keuze voor een bepaald vervoermiddel. Bij reistijd gaat het niet alleen om de lengte ervan, maar ook om de betrouwbaarheid. Deze is voor logistieke stromen nog belangrijker dan voor personenvervoer. Voor goederenvervoer dient ook breder gekeken te worden naar de moeite die gepaard gaat met de verschillende vervoerwijzen, bijvoorbeeld de douaneafhandeling. Tot slot kan nabijheid en vestigingsbeleid ook helpen om goederenstromen te optimaliseren of te verkorten.

Grote verschillen in goederenstromen maakt analyse complex

Er zijn veel verschillende soorten goederenstromen (qua afstand, omvang, toegevoegde waarde, hoe tijd kritisch etc.). Dit maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk, om generieke bereikbaarheidsdoelstellingen te formuleren voor al het goederenvervoer. Het is aan te bevelen om een aantal hoofdcategorieën van goederenstromen te onderscheiden, naar schaalniveau, type, gewenste bereikbaarheidskwaliteit, die als proxy kunnen dienen voor het totaal aan logistiek. Vervolgens kan per schaalniveau of corridor een analyse gemaakt worden van de bereikbaarheid van relevante bestemmingen voor het goederenvervoer om te bezien of er sprake is van een systeemopgave.

Connectiviteitsindex luchtvaart voor belang verbindingen

Voor de luchtvaart - en Schiphol in het bijzonder - is een bereikbaarheids- of connectiviteitsindicator ontwikkeld om het belang van vliegverbindingen af te wegen. Dit belang hangt af van het aantal vluchten op een bepaalde route en het economisch belang van de bestemming voor Nederland. Hoe groter het economisch belang, hoe zwaarder een extra vlucht doorweegt in de connectiviteitscore. Voor het verder ontwikkelen van integrale bereikbaarheidsdoelstellingen

voor internationaal personenvervoer kan wellicht bij een dergelijke benadering aangesloten worden.

Grensregio's scoren vaak minder goed in de bereikbaarheid van banen en voorzieningen, in het bijzonder waar het gaat om de bereikbaarheid per openbaar vervoer. Dit wordt veroorzaakt door minder goede lokale en regionale openbaar vervoerverbindingen over de grens. Er lopen verschillende initiatieven om grensoverschrijdende spoorverbindingen meer te benutten voor lokaal en regionaal vervoer. Het zou interessant zijn om ook te bekijken wat dit betekent voor de bereikbaarheid van grensregio's. Kanttekening hierbij is wel dat de bereikbaarheid van banen en voorzieningen in het buitenland niet alleen afhangt van de reistijd, maar dat ook door verschil in taal en instituties het kan zijn dat bepaalde voorzieningen en arbeidsplaatsen niet voor mensen toegankelijk zijn.

3. Een andere manier van kijken

Andere opgaven op het gebied van bereikbaarheid

Als we de bereikbaarheid van vitale functies binnen bepaalde reistijd, moeite en kosten als vertrekpunt nemen voor beleid, leidt dit tot andere opgaven en een andere definitie van problemen dan nu het geval is. Het wegtrekken van voorzieningen, terwijl het verkeer –en vervoersysteem nog steeds hetzelfde is, zorgt in deze focus op bereikbaarheid bijvoorbeeld mogelijk voor een opgave, terwijl dat nu niet het geval is.

Omgekeerd hoeft congestie of een lage snelheid geen probleem te zijn, mits dit in gebieden is met een grote nabijheid van werkgelegenheid en voorzieningen. De huidige nadruk op snelheid, vooral van de auto, kan leiden tot een grotere ruimtelijke spreiding doordat bestemmingen zich gaan vestigen op plekken die vooral met de auto bereikbaar zijn. Dit zet de bereikbaarheid onder druk voor groepen die geen auto hebben en staat haaks op het stimuleren van nabijheid en korte verplaatsingen. Door te kijken naar de bereikbaarheid over de vervoerwijzen en doelgroepen heen zal er meer aandacht zijn voor de bereikbaarheid van groepen die geen auto hebben en ook voor het stimuleren van nabijheid en korte verplaatsingen.

De focus op bereikbaarheid van vitale functies betekent onlosmakelijk het leggen van de koppeling met het functioneren van gebieden en de maatschappelijke participatie van verschillende doelgroepen daarin. Vanuit daar volgt dan de blik op het functioneren van het verkeer- en vervoersysteem in plaats van het starten met een focus op de mobiliteit. Tenslotte komt de nadruk meer te liggen op de lokale en regionale schaal, omdat dat het schaalniveau is waarop mensen de

meeste verplaatsingen maken. Die focus is tegelijkertijd echter ook niet zaligmakend, omdat de verbindingen tussen en bereikbaarheid van economische centra een nevenschikt doel kan zijn.



Verbeteren bereikbaarheid vraagt aanpak over beleidsdomeinen

Goede afstemming tussen ruimtelijk beleid en mobiliteit is cruciaal voor het verbeteren van de bereikbaarheid van vitale functies. Het kan effectiever zijn om te zorgen dat een bepaalde voorziening - zoals een ziekenhuis - zich vestigt op een goed bereikbare plek, dan te investeren in infrastructuur om voorzieningen die op minder goed bereikbare plekken gelegen zijn, bereikbaar te maken. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de overheid maar beperkt kan sturen op de locatiekeuze van voorzieningen en werkgelegenheid.

Digitale connectiviteit en bezorging aan huis kunnen ook bijdragen aan het verbeteren van de bereikbaarheid van vitale functies als de kosten, reistijd en moeite om deze te bereiken groot zijn.

Zeker met de verdere digitalisering van onze samenleving is het belangrijk om digitale connectiviteit een centralere plek te geven in het mobiliteitsbeleid.



⁶ <https://www.cpb.nl/maatschappelijke-kosten-batenanalyse-en-brede-welvaart-een-aanvulling-op-de-algemene-mkba-leidraad>

Tot slot is de mate waarin mensen in staat zijn bereikbaarheid te benutten afhankelijk van financieel en sociaal beleid om de toegankelijkheid van het mobiliteitssysteem te borgen voor die groepen voor wie vooral kosten en/ of moeite een drempel vormen.

Anders evalueren en prioriteren

De huidige afwegingsmethoden, waarbij de MKBA één van de informatie-instrumenten kan zijn, kennen de meeste waarde toe aan investeringen in delen van het netwerk waar de bereikbaarheid onder druk staat door congestie of drukte. Het oplossen van een knelpunt genereert in die gevallen veel reistijdbaten, doordat het om grote stromen gaat. Een bredere kijk op bereikbaarheid betekent in plaats van nadruk op reistijdwinst een verschuiving naar een nadruk op bereikbaarheidswinst. Wat levert een kortere reistijd op in toename van bereikbaarheid en welke baten zijn daarmee verbonden? Maar ook het beoordelen van de effectiviteit van ruimtelijk beleid om de bereikbaarheid te verbeteren.

Daarnaast houdt de huidige benadering traditioneel minder rekening met verdelingseffecten, terwijl in de praktijk de impact van veranderingen in bereikbaarheid en hoe deze worden ervaren, per groep kan verschillen⁶. Een andere kijk op bereikbaarheid vraagt dus ook om andere afwegingsmethoden en nadenken over de waarde van bereikbaarheid voor verschillende groepen. In de wetenschap zijn al methoden in ontwikkeling om de waarde van een toename in bereikbaarheid in geld uit te drukken⁷.

⁷ PBL (2012) Accessibility benefits of integrated land use and public transport policy plans

4. Buitenlandse ervaringen

Integrale bereikbaarheidsdoelstellingen staan in de kinderschoenen

In dit hoofdstuk beschrijven we ter illustratie enkele buitenlandse voorbeelden voor het werken met integrale bereikbaarheidsdoelstellingen. Dit werken met dergelijke doelstellingen is nog relatief nieuw. Er zijn slechts enkele landen waar ervaringen zijn opgedaan met het formuleren van bereikbaarheidsdoelstellingen. Vaak is hierbij aandacht voor één van de aspecten van bereikbaarheid, naast meer traditionele doelstellingen op het gebied van mobiliteit. We gaan achtereenvolgens in op voorbeelden uit het Verenigd Koninkrijk, België en de Verenigde Staten.⁸



⁸ Er zijn natuurlijk ook landen die geen expliciete integrale bereikbaarheidsdoelen hebben, maar wel werken aan de bereikbaarheid van

kwetsbare groepen en/of afgelegen gebieden. Denemarken is daar een voorbeeld van.



VERENIGD KONINKRIJK

Accessibility Planning Policy

DOEL

Bereikbaarheid van werk, onderwijs en essentiële voorziening is van cruciaal belang voor het welzijn van mensen, hun kansen in het leven en sociale inclusiviteit. Het doel van de aanpak is om drempels die sommige sociale groepen in sommige gebieden ervaren in hun bereikbaarheid te identificeren en analyseren en strategieën te ontwikkelen om de bereikbaarheid te verbeteren van groepen die het meest kwetsbaar zijn.

Er worden vijf belangrijke barrières voor tekort aan bereikbaarheid geïdentificeerd:

- Afwezigheid van vervoersmogelijkheden;
- Kosten van transport;
- Gebrek aan voorzieningen en activiteiten;
- Gevoel van onveiligheid belet mensen te reizen;
- Geen behoefte of zelfvertrouwen om verder van huis te reizen.

SCOPE

Richtlijnen ontwikkeld door het ministerie van transport om tot een meer structurele aanpak te komen van bereikbaarheidsarmoede, waarbij onderkend wordt dat dit probleem breder is dan verkeer- en vervoer en vraagt om betrokkenheid van meerder ministeries en overheidslagen. De uitvoering van bereikbaarheid lag vooral bij lokale overheden die met maatregelen moesten komen om de bereikbaarheid van kwetsbare groepen te verbeteren.

NORM VOOR BEREIKBAARHEID

Lokale overheden moesten een verbetering in reistijd laten zien naar vitale functies ten opzichte van de nul situatie. Er werd hierbij vooral gekeken naar de reistijd tot werk, onderwijs, de supermarkt en zorg.

UITWERKING IN BELEID

In de uitwerking op lokaal niveau kwam de nadruk uiteindelijk sterk te liggen op verkorten van reistijd naar belangrijke bestemmingen en maatregelen gericht op mobiliteit en was er te weinig aandacht voor verbeteren van nabijheid en weg nemen van drempels in bereikbaarheid voor specifieke groepen, terwijl dit maatregelen waren die misschien wel veel effectiever zijn. Recenter is beleid meer gericht op mensen met fysieke en mentale beperkingen en vergroten van de toegankelijkheid van het mobiliteitsstelsel voor hen.



BELGIË **Basisbereikbaarheid**

DOEL

Met het decreet (koninklijk besluit) 'basisbereikbaarheid' maakte de Vlaamse overheid in 2019 haar hernieuwde mobiliteitsvisie concreet. Met die hernieuwde mobiliteitsvisie, zet Vlaanderen in op efficiënter, duurzamer en flexibeler openbaar vervoer, afgestemd op het Belgische fiets- en wegennetwerk. Hierbij dienen scholen, ziekenhuizen, bedrijfsterreinen, sportcentra, cultuurcentra en winkelcentra voor iedereen beter bereikbaar te worden.

GESCHIEDENIS

Basisbereikbaarheid verving het decreet basismobiliteit dat iedere Vlaming het recht gaf op een minimum OV-aanbod. Basismobiliteit was een aanbod gestuurd model voor de bereikbaarheid per openbaar vervoer van basisvoorzieningen. Het bleek in de praktijk te leiden tot overaanbod van regulier openbaar vervoer in dun- bevolkte gebieden, dat weinig gebruikt werd en kostbaar was. Basisbereikbaarheid is een vraaggestuurd model dat breder kijkt dan openbaar vervoer en ook mogelijkheden van deelvervoer en de (e-)fiets beschouwt.

SCOPE

Het ontwikkelen van een samenhangend mobiliteitsnetwerk over de gemeentegrenzen heen, dat bestaat uit vier lagen (treinnet, kernnet, aanvullend net en vervoer op maat). Waarbij De Lijn (het Vlaamse OV-bedrijf) verantwoordelijk is voor de onderste drie netwerken en daarnaast is er ruimte voor aanbieders van verschillende vormen van flexvervoer en deelsystemen.

NORM VOOR BEREIKBAARHEID

Er is geen eenduidige norm voor basisbereikbaarheid, deze wordt per vervoerregio verder uitgewerkt rekening houdend met de lokale context. Vertrekpunt zijn niet de reistijdnormen, maar een inschatting van de potentiële vraag naar openbaar vervoer. Deze wordt bepaald door te kijken naar concentraties van inwoners, arbeidsplaatsen, leerlingenplaatsen en voorzieningen. Elke concentratie krijgt een magneetscore, die aangeeft hoeveel mogelijke openbaar vervoergebruikers die concentratie heeft. Afhankelijk van deze score wordt bekeken op welke type netwerk deze magneet idealiter wordt aangesloten.



VERENIGDE STATEN Accessibility metrics

GESCHIEDENIS

Vervoersprestaties werden in de VS lang benaderd vanuit mobiliteit als proxy voor de mogelijkheden voor mensen om zich te verplaatsen van herkomsten naar bestemmingen. Veel onderzoekers en beleidsmakers pleiten nu en de afgelopen jaren voor bereikbaarheidsmaatstaven als aangrijpingspunt voor beleid. Bereikbaarheidsdoelen worden momenteel in de VS met name gebruikt op regionaal niveau, zoals bij de verschillende 'metropolitan planning organisations'. De belangrijkste invalshoek daarbij is die van 'mobility equity', dus bereikbaarheidsanalyses en -indicatoren om ervoor te zorgen dat het beleid en de interventies voldoende inclusief zijn. Rond 2014-2015 werden 'accessibility metrics' zoals het onderwerp bekend staat in de VS ook op federaal niveau opgepakt, ook als onderdeel van de 'ladders of opportunity' aanpak. Als onderdeel van die aanpak verschenen verschillende analyses en werd op grote schaal onderzoek opgestart.

UITDAGINGEN

De beperkte doorvertaling van bereikbaarheidsindicatoren in implementerbare en integrale doelstellingen in de VS lijkt zijn oorzaak te vinden in tenminste de volgende elementen: (i) De sterkte, namelijk dat bereikbaarheid gaat over het verkeer- en vervoersysteem in relatie tot ruimtelijke planning is tegelijk ook de zwakte. Het vraagt om afstemming tussen beleidsterreinen die er niet vanzelfsprekend is. (ii) Die samenhang en integraliteit zorgt ook voor complexiteit. Waar voorheen gebruik gemaakt werd van simpele metrics, zoals 'vehicle throughput' of 'hours of delay', gaat het bij bereikbaarheid over meer complexe metrics zoals 'het aantal banen dat bereikbaar is binnen een bepaalde tijdsinterval met het openbaar vervoer'. De data is moeilijker verkrijgbaar, moeilijker om te analyseren en ook moeilijker om uit te leggen. (iii) Tenslotte leiden accessibility metrics tot een forse organisatorische opgave, omdat centrale autoriteiten met regionale autoriteiten moeten samenwerken om tot een integraal antwoord te komen op de in beeld gebrachte opgave.

SCOPE

De 'accessibility metrics' in de VS, zowel op federaal als op regionaal niveau richten zich met name op (1) de bereikbaarheid van vitale functies voor personen binnen een beperkt gebied en (2) daarbij gaat het in de analyse steeds over slecht een beperkt aantal vitale functies, namelijk banen, zorg en onderwijs. Bereikbaarheidsindicatoren zijn echter op federaal niveau bijvoorbeeld ook ontwikkeld voor analyses over betaalbare woningen. In VS zijn we nog geen indicatoren c.q. plannen tegengekomen waarin het gelukt is c.q. gepoogd is om te komen tot integrale doelstellingen over de verschillende vitale functies heen en over de verschillende aspecten van bereikbaarheid heen. Een mooi voorbeeld van een aanzet tot de introductie van bereikbaarheidsdoelen op federaal niveau specifiek voor zorg is de 'Transportation and Health Tool'; een analyse instrument om te bezien hoe goed bereikbaar zorg is in de VS.

NORM VOOR BEREIKBAARHEID

Accessibility metrics worden in het VS dus (nog) niet vaak gebruikt als norm. Uit recent onderzoek blijkt dat bereikbaarheidsmaatstaven door vele overheden in de Verenigde Staten worden gebruikt in de analyse en in de vergelijking van gebieden en doelgroepen, maar dat het gebruik van deze maatstaven in de beleids- en sturingspraktijk tegenvalt: "a stratified random sample of 42 regional transportation plans in the U.S. revealed that only about half set goals or select projects in terms of accessibility, few explicitly define the term accessibility, and only 20 percent propose metrics that measure the number of jobs or other destinations available to residents within a given travel time (Proffitt et al., 2017)". Voorts zien we in de VS dat accessibility metrics gebruikt worden als aanvullend instrument, niet als enig instrument.

Toenemende aandacht voor bereikbaarheid van kwetsbare groepen

In de meeste buitenlandse voorbeelden waar gewerkt wordt met bereikbaarheidsdoelstellingen, komen deze voort uit de toenemende aandacht voor de bereikbaarheid van kwetsbare groepen en de wens om (effecten van) verbeteringen in bereikbaarheid beter te verdelen over verschillende doelgroepen. Hierbij is zowel oog voor bereikbaarheid in termen van reistijd tot voorzieningen, maar ook betaalbaarheid en toegankelijkheid.

Harde nationale eisen moeilijk hanteerbaar op lokaal niveau

De voorbeelden van de basismobiliteit in Vlaanderen en de nationale bereikbaarheidsdoelstellingen in het Verenigd Koninkrijk laten zien dat generieke doelstellingen op nationaal niveau niet altijd eenvoudig zijn door te vertalen naar de lokale context. Dat wil niet zeggen dat nationale bereikbaarheidsdoelen geen goed idee zijn, maar dat het goed is om er lokaal ervaringen mee op te doen en op basis daarvan doelen aan te scherpen (van basismobiliteit naar basisbereikbaarheid). Ook is het belangrijk om binnen nationale doelstellingen ruimte te bieden voor maatwerk.

Doorwerking in beleid stukt vaak

De voorbeelden laten ook zien dat de doorvertaling van bereikbaarheidsdoelstellingen naar beleid niet eenvoudig is, omdat uitvoering ervan mede afhankelijk is van andere overheidslagen of sectoren. Met name het maken van een koppeling tussen verkeer- en vervoerbeleid en ruimtelijk beleid blijkt lastig, maar kan wanneer het goed gebeurt naar onze verwachting wel substantieel bijdragen aan verbeteren van de bereikbaarheid. Ook blijkt het moeilijk om bestuurders en burgers goed mee te nemen in de paradigmawisseling. Werken aan integrale bereikbaarheidsdoelen heeft tijd nodig om instrumentarium, cultuur en manieren van samenwerken te veranderen en resultaat te boeken.



5. Drie benaderingen

De ambitie van dit onderzoek is om verschillende benaderingen te ontwikkelen als mogelijke uitwerking van integrale bereikbaarheidsdoelen. Dit om het debat te faciliteren over welke richting de formulering van integrale bereikbaarheidsdoelstellingen kan nemen. Omdat er een veelheid aan benaderingen mogelijk is, is gekozen voor de formulering van drie benaderingen die (1) voldoende verschillend zijn, (2) elk afzonderlijk gelinkt kunnen worden aan één van de drie verdelingsprincipes die in beeld gebracht zijn in de eerder verschenen KIM-notitie 'Rechtvaardig mobiliteitsbeleid'⁹ en het PBL-rapport 'Brede Welvaart en Mobiliteit'¹⁰ en (3) aansluiten bij de in de Hoofdlijnennotitie in beeld gebrachte ambities. Dit wil overigens niet zeggen dat er een keuze moet worden gemaakt tussen de benaderingen; verschillende benaderingen kunnen gecombineerd worden, afhankelijk van de opgave.

De drie benaderingen zijn zoals gezegd bewust verschillend van aard. Vanzelfsprekend zijn alle drie de benaderingen te plaatsen in het licht van Brede Welvaartsaspecten. Immers, geformuleerde kaders op andere Brede Welvaartsaspecten zoals gezondheid, leefomgeving en veiligheid spelen in alle drie de benaderingen een rol. Benadering 2 probeert echter wel een ander uitgangspunt te kiezen. In deze benadering zijn de kaders van andere Brede Welvaartsaspecten niet langer een exogene of ex-ante overweging, maar wordt gepoogd om de andere Brede Welvaartsaspecten integraal onderdeel van 'de vergelijking' te maken. Dat is bepaald geen sinecure, maar appelleert wel aan de wens om te komen tot 'integrale' bereikbaarheidsdoelen.

⁹ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, augustus 2022.

Drie benaderingen



Basisniveau bereikbaarheid voor iedereen

(sufficiëntarisme) iedereen in Nederland kan vitale functies binnen acceptabele reistijd, kosten en moeite bereiken. Het bereikbaarheidsdoel wordt gekoppeld aan de sociaal-maatschappelijke opgave.



Maximaliseren bereikbaarheid binnen Brede Welvaart

(utilitarisme) - streven naar verbetering van de bereikbaarheid en het vergroten van het aantal bereikbare banen, vitale functies en sociale contacten, binnen de kaders van de Brede Welvaart. Het bereikbaarheidsdoel zoekt de balans tussen positieve en negatieve effecten van bereikbaarheid.



Bereikbaarheid verbeteren waarbij verschillen tussen gebieden worden verkleind

(egalitarisme) - streven om bereikbaarheid van vitale functies te verbeteren onder de voorwaarde dat de verschillen tussen de bereikbaarheid in vergelijkbare gebieden afnemen (urbaan/ sub urbaan/ landelijk). Het bereikbaarheidsdoel wordt gekoppeld aan een ruimtelijk-geografische opgave.

¹⁰ [Brede welvaart en mobiliteit | PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#)

| | BASISNIVEAU BEREIKBAARHEID (SUFFICIËNTARISME)  | MAXIMALE BEREIKBAARHEID BINNEN BREDE WELVAART (UTILITARISME)  | VERSCHILLEN VERKLEINEN (EGALITARISME)  |
|--|--|--|--|
| Wat is de achterliggende opvatting? | Er is een opvatting over wat de minimaal benodigde bereikbaarheid is en iedereen krijgt die. | Meer bereikbaarheid van bestemmingen is goed, met inachtneming van externe effecten. | Er is een opvatting dat verschillen tussen vergelijkbare gebieden te groot zijn en teruggebracht moeten worden. |
| Wat is verdelings-principe | Iedereen voldoende bereikbaarheid | Maximaal voor een zo groot mogelijke groep | Iedereen dezelfde bereikbaarheid |
| Wat betekent 'recht op bereikbaarheid'? | Recht op de 'universele dienst'; de overheid die ervoor zorgt dat bestemmingen bereikbaar zijn binnen zoveel tijd, moeite en kosten. | Recht op continue verbetering van bereikbaarheid in tijd, moeite en kosten) in afweging met brede welvaartseffecten. | Recht op kleinere verschillen tussen vergelijkbare gebieden. |
| Hoe bepaal je of je het goed doet? | Het aantal mensen en bestemmingen dat voldoet aan de norm/streefwaarde is toegenomen. | Bereikbaarheid is verbeterd, zonder in te leveren op andere brede welvaartsaspecten. | Verschillen zijn verkleind, terwijl het totaal van de gebieden er in bereikbaarheid op vooruit gegaan is. |
| Wat zijn beperkingen? | Niet eenvoudig om norm te bepalen, kan per groep of vitale functie verschillen. Te strenge norm in de praktijk moeilijk te behalen. | Negeert verdelingseffecten. Niet eenvoudig om alle brede welvaartseffecten te moneteriseren en dus onderling vergelijkbaar te maken. Er bestaat het risico dat dan alleen die zaken in de besluitvorming worden meegenomen die relatief gemakkelijk zijn te moneteriseren. | Gelijkheid zegt niet zoveel over welzijn. Gelijkheid is vrijwel onmogelijk te realiseren. |
| Rol Brede Welvaart? | Verdeling van bereikbaarheid, andere aspecten geen onderdeel doelstelling | Bereikbaarheid integraal afgewogen tegen andere aspecten van Brede Welvaart | Verdeling van bereikbaarheid, andere aspecten geen onderdeel doelstelling |

5.1 Aandachtspunten benadering 1 en 3

Het basisniveau van bereikbaarheid (benadering 1) en bereikbaarheid verbeteren waarbij verschillen tussen gebieden verkleinen (benadering 3), kennen grotendeels dezelfde aandachtspunten en valkuilen:

Conceptuele eenvoud, maar dreigende complexiteit in uitwerking

Beide benaderingen lijken eenvoudig uitlegbaar; iedereen heeft recht op een bepaalde bereikbaarheid van voorzieningen (bijv. 45 minuten tot eerste hulp). Daarbij lijkt een nationale norm qua uitleg het meest aantrekkelijk. In de werkelijkheid zal die norm in elk geval verschillen per voorziening en – gegeven de verschillen – waarschijnlijk ook per gebied en zelfs mogelijk per doelgroep.

Op die manier ontstaat naar verwachting een forse 'database' met permutaties, wat een bewerkelijk systeem geeft. In aanvulling hierop geldt dat er behoefte ontstaat aan hiërarchie. Welke voorzieningen vinden we belangrijker? Als het verschil in de bereikbaarheid van scholen tussen twee gebieden groter is dan het verschil in bereikbaarheid van ziekenhuizen, of als scholen slechter bereikbaar zijn dan ziekenhuizen, gaan we dan eerst investeren in bereikbaarheid van scholen of kijken we bij prioritering naar de hoeveelheid bereikbaarheidswinst (minuten) per geïnvesteerde euro? En als het laatste geldt, hoe vergelijk je dan verschillende modaliteiten daarbij? Daar komt nog bij dat naast bereikbaarheid ook andere afwegingen een rol spelen, zoals de mate waarin voldaan kan worden aan de gewenste kwaliteit van voorzieningen.

Vermijden complexiteit en permutaties leidt tot betekeniserosie

Het werken met gemiddelden (over doelgroepen of gebieden) of het even belangrijk maken van alle voorzieningen ter vermindering van eerdergenoemde verwachte complexiteit, leidt op haar beurt waarschijnlijk weer tot betekeniserosie van de geformuleerde doelstelling.

Het constateren van achterblijvende bereikbaarheid of te grote verschillen zegt dan immers niets meer over de gewenste oplossing.

Accepteren grote opgave of codificering van het bestaande

Voor de basisbereikbaarheid geldt dat, als je erin slaagt om betekeniserosie te vermijden (wel een norm en weinig gemiddelden), de hoogte van de norm lastig is. Bij een hoge norm of streefwaarde kan deze benadering leiden tot een grote opgave voor de politiek om ervoor te zorgen dat achtergebleven gebieden voldoen aan de norm. Bij een lage norm is de opgave klein, maar is er weinig onderscheidend vermogen of ambitie.

Naast basisbereikbaarheid ook topbereikbaarheid

Door de nadruk te leggen op basisbereikbaarheid voor iedereen kan het zijn dat er in gebieden waar nu opgaven zijn als gevolg van drukte, straks geen opgaven meer zijn omdat de basis op orde is. Dit roept de vraag op of naast basisbereikbaarheid voor specifieke gebieden niet ook ingezet moet worden op extra bereikbaarheid of topbereikbaarheid voor personen en goederen vanuit het oogpunt van economische vitaliteit en agglomeratiekracht. De hoofdnetwerken die er zijn in Nederland zijn immers niet (alleen) gemaakt voor de bereikbaarheid van vitale functies.

Hierbij is het wel goed om deze topbereikbaarheid in brede zin te beschouwen, waarbij het dus niet alleen hoeft te gaan om snelle reistijden, maar ook kan gaan om meer functies dichtbij elkaar. Verkorten van reistijden kan er immers ook toe leiden dat functies juist weer verder uit elkaar komen te liggen (vanuit het idee dat acceptabele reistijden al jaren gelijk zijn), wat bereikbaarheid juist weer onder druk zet. Dit roept ook de vraag op of er op sommige plekken niet sprake kan zijn van te veel bereikbaarheid mede ook in het licht van de afweging met andere aspecten van Brede Welvaart.

5.2 Aandachtspunten benadering 2

Bij maximale bereikbaarheid binnen Brede Welvaart gaan we ervan uit dat er niet zoiets bestaat als een maximum aan bereikbaarheid. Het is echter de vraag of “meer altijd beter is”. Als je aanneemt dat meer bereikbaarheid altijd beter is, dan gaat deze benadering ervan uit dat de rationalisering uit de andere domeinen van brede welvaart, zoals onder andere klimaat, gezondheid en veiligheid komt.

Het zoeken naar een balans tussen de positieve aspecten van bereikbaarheid en de negatieve effecten van mobiliteit als gevolg van bereikbaarheid (zoals ongelukken en emissies), vangt goed de uitdagingen waar het beleid voor staat. Echter, om dit allemaal te vatten in één integrale doelstelling en bijbehorende indicator(-en) is niet alleen technisch complex, maar maakt ook niet beter inzichtelijk wat de afwegingen zijn tussen verschillende aspecten van Brede Welvaart. Het is aan te bevelen om dit uit elkaar te trekken, waardoor beter inzicht ontstaat in de trade-offs tussen verschillende aspecten van Brede Welvaart.

Hiervoor is het wel nodig om de doelstellingen en de interventies die voor de andere aspecten van Brede Welvaart worden overwogen verder te operationaliseren. Dan wordt het bijvoorbeeld mogelijk om de bereikbaarheidseffecten van de verlaging van de maximumsnelheid van 50 naar 30 km/u te vergelijken met de impact op verkeersveiligheid en de leefomgeving om te zien of dit per saldo een positieve bijdrage betekent voor de maatschappij.

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/01/10/indicatoren-voor-brede-welvaart-in-het-mobiliteitsdomein---een-vertretpunt-voor-discussie-gebaseerd-op-een-quickscan>

Echter, tot op heden worstelen overheden vooral met het operationaliseren van het Brede Welvaartsbegrip en het onderling vergelijkbaar maken van de verschillende effecten die samen optellen tot brede welvaart. Hiervoor loopt momenteel onder meer een traject van het ministerie van IenW en TNO¹¹. Zonder die operationalisering is het lastig vast te stellen of er brede welvaartsruimte voor meer bereikbaarheid is. Zodra overheden erin slagen om Brede Welvaart wel voldoende te operationaliseren, zou een ‘budget’ geformuleerd kunnen worden voor bereikbaarheid. Bijvoorbeeld, in ruil voor betere bereikbaarheid moet de optelsom van de negatieve en positieve brede welvaartseffecten naast bereikbaarheid niet groter/kleiner zijn dan X.

Het omarmen van bereikbaarheid binnen grenzen van Brede Welvaart, leidt vooralsnog tot een complex systeem. Hoewel een dergelijk complex systeem wellicht goed recht doet aan de complexiteit van de afwegingen, is het de vraag hoe goed uitlegbaar een dergelijke aanpak nu al is en hoe goed deze zich nu al leent voor politieke afwegingen.

6. Van benaderingen naar beleid

Een keuze welke benadering te prefereren is, hangt af van inhoudelijke aspecten, maar ook van hoe een benadering is om te zetten in beleid dan wel een programmering. De inhoudelijke preferenties laten we hier buiten beschouwing. Die zijn een kwestie van politieke afweging. Het gemak (of het gebrek daaraan) waarmee een benadering is om te zetten in effectief beleid c.q. effectieve programmering moet in elk geval ook een belangrijke overweging zijn in de keuze voor of tegen een benadering. Bij het vormgeven aan beleid c.q. programmering spelen de volgende vraagstukken:

Absolute versus relatieve streefwaarden

Allereerst speelt bij alle benaderingen de principiële vraag of we het over absolute doelen en streefwaarden hebben of over relatieve doelen en streefwaarden.

- Absolute doelen en streefwaarden lijken alleen mogelijk voor de meest vitale voorzieningen, waarvan we vinden dat de overheid een rol heeft in de beschikbaarstelling ervan. Daarbij gaat het – ook in internationale literatuur – vooral over zorg (eerstelijns en acute zorg) en onderwijs (basis- en middelbaaronderwijs).
- Bij de overige voorzieningen lijken relatieve doelen en streefwaarden meer voor de hand te liggen. Hierbij is het bij de meeste overige voorzieningen logisch om zowel de vergelijking te maken tussen vergelijkbare gebieden als tussen verschillende doelgroepen. Ook de combinatie van deze twee doorsnedes levert additionele informatie op.

Kwaliteit versus kwantiteit in streefwaarden

Vervolgens speelt de vraag over de kwaliteit van de voorziening. Het is fijn als een voorziening aan de streefwaarde voor bereikbaarheid voldoet, maar alleen indien de kwaliteit van de voorziening voldoende is. Een goed bereikbare voorziening van slechte kwaliteit is veel minder waardevol.

Hoe kom je tot een opgave?

Beide aspecten (absoluut versus relatief en kwaliteit versus kwantiteit) hebben invloed op de vraag hoe een bereikbaarheidsprobleem vastgesteld wordt.

In alle drie de benaderingen voor de integrale bereikbaarheidsdoelen werkt een gebiedsgerichte opgave beter dan een aspectgerichte, waarbij naar een doelgroep, een vitale functie of een aspect van bereikbaarheid (reistijd, moeite of kosten) wordt gekeken. Met een gebiedsgerichte opgave wordt bedoeld dat we over het geheel van de modaliteiten en aspecten van bereikbaarheid en over het geheel van de vitale functies en voorzieningen kijken. Dat is enerzijds vanwege de samenhang tussen kwaliteit van het verkeer- en vervoersysteem, toegankelijkheid, nabijheid (fysiek en digitaal) en persoonlijke aspecten en anderzijds vanwege de samenhang met andere brede welvaartsdimensies.

Een systeemopgave voor een gebied ontstaat dan als op meerdere aspecten uit de bereikbaarheidsdoelstellingen tekortgeschoten wordt voor meerdere doelgroepen. Dit hebben we in onderstaand voorbeeld weergegeven.

Hierbij kijken we naar de combinatie van vitale voorzieningen en modaliteiten in dat gebied, de behoefte aan bereikbaarheid van bepaalde vitale functies en de beschikbaarheid en voorkeur voor bepaalde vervoerwijze kan ook per doelgroep verschillen. Zo ontstaat een totaalbeeld over waar het gebied achterblijft bij de norm c.q. de streefwaarde. Die norm of streefwaarde zal dus - zoals hierboven toegelicht - voor sommige aspecten absoluut zijn en voor andere relatief. Als het gaat om een doelgroep specifieke norm of streefwaarde, zal dit type overzichten per doelgroep ontstaan.

Illustratie gebiedsscore naar voorziening en modaliteit

| Modaliteiten | Voorzieningen | | | | | | |
|----------------|---------------|----------------|-----------|-------|------------|-------|-----|
| | Acute zorg | Electieve zorg | Onderwijs | Banen | Supermarkt | Sport | ... |
| OV | - | +/- | + | + | +/- | +/- | + |
| Auto | + | + | + | + | + | + | + |
| Deelmobiliteit | - | +/- | + | + | + | + | + |
| Fiets | - | - | - | + | + | + | + |
| Lopen | - | - | - | - | + | + | |
| Digitaal | - | +/- | +/- | +/- | + | - | |

In een strikte opvatting van benadering 2 ligt het minder voor de hand om met een specifieke norm of streefwaarde te werken. Ook daar stellen wij voor om met een overzicht per gebied te werken. Het referentiepunt voor de vraag of de bereikbaarheid achter blijft is in dat geval wellicht niet de norm of streefwaarde, maar wellicht een vergelijking met het best presterende gebied¹².

Vervolgens wordt op basis van dit totaalbeeld een gebiedsopgave bepaald. Plat gezegd: als het beeld op genoeg vlakken rood kleurt is er sprake van een systeemopgave. Dat bepalen van het totaalbeeld is overigens geen sinecure, er blijft altijd ruimte en noodzaak tot politiek-bestuurlijke weging op basis van de geordende beslisinformatie zoals weergegeven in het volgende voorbeeld.

¹² Zoals later aan bod zal komen, zijn mengvormen van de benaderingen ook goed denkbaar.

Stel bijvoorbeeld dat we gebied A en gebied B hebben en dat deze op alles hetzelfde scoren behalve dat (i) gebied A op de bereikbaarheid van banen met de auto groen scoort en met OV, deelmobiliteit en fiets rood en (ii) gebied B op auto en OV beiden oranje scoort en op deelmobiliteit en fiets net als gebied A rood. Is de bereikbaarheidsopgave van gebied A dan groter of minder groot dan van gebied B?

| Gebied | ... | | Voorzieningen Banen | | ... | |
|----------------|-----|---|------------------------|-----|-----|-----|
| | A | B | A | B | A | B |
| OV | + | + | - | +/- | +/- | +/- |
| Auto | + | + | + | +/- | + | + |
| Deelmobiliteit | + | + | - | - | + | + |
| Fiets | - | - | - | - | + | + |

Wie komt er tot vaststellen van de opgave?

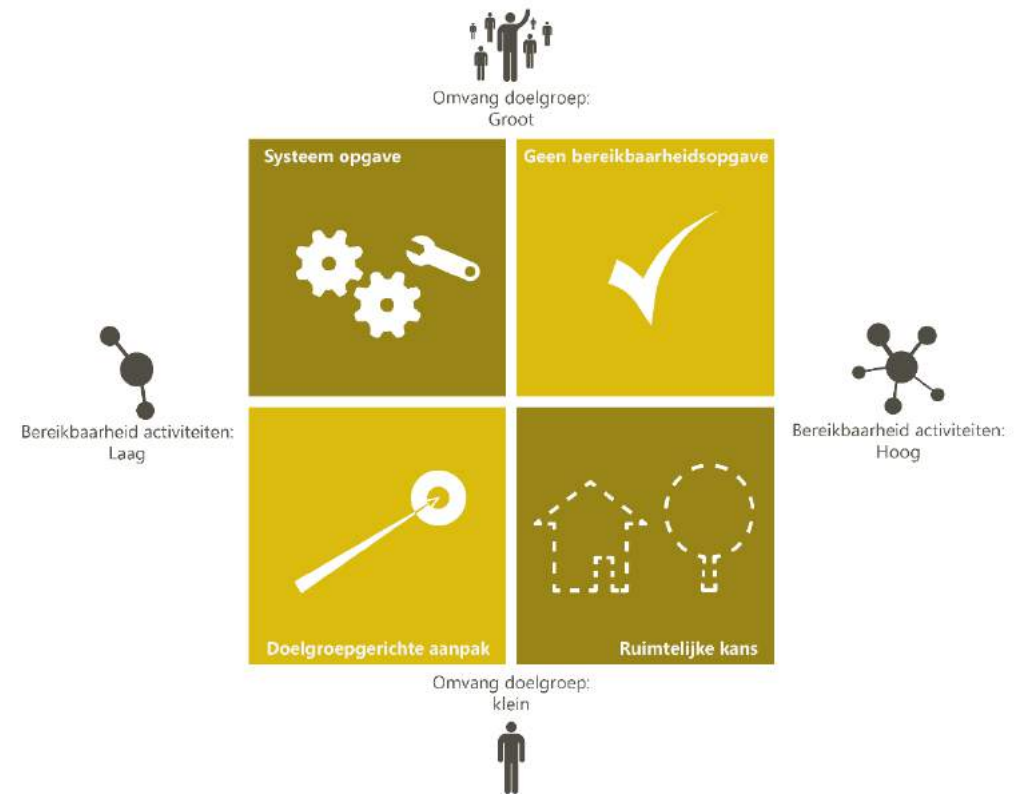
Naast de vraag hoe de opgave bepaald kan worden, is ook de vraag wie dat doet van belang. In een op bereikbaarheid gerichte benadering gaat het om de wisselwerking tussen (i) voorzieningen en het op de voorzieningen van toepassing zijnde locatiebeleid, (ii) ruimtelijk beleid, (iii) vervoersbeleid, (iv) infrastructuurbeleid en ga zo maar verder. Ook het beleid gericht op de 'persoonlijke aspecten' hoort hierbij. Sommige van deze onderwerpen zijn primair lokaal, sommige regionaal en een beperkt aantal is onderwerp van nationaal beleid c.q. nationale programmering. Dit brengt met zich mee dat een gebiedsgerichte bereikbaarheidsopgave alleen maar tot stand kan komen in samenwerking tussen de verschillende overheden. Daarvoor lijkt een concept in de vorm van 'regionale bereikbaarheidsstafels' goed werkbaar.

Het lijkt bij het vaststellen van de omvang van de gebieden en regio's dan logisch om aan te sluiten bij een reeds bestaande indeling, echter er zijn meerdere verschillende bestaande indelingen (ruimte, duurzaamheid en mobiliteit). Deze meervoudige gebiedsindeling maakt die samenwerking complex.

Hoe kom je tot een passend antwoord op de gebiedsopgave?

De passende aanpak voor de gebiedsopgave is afhankelijk van de omvang van de doelgroep waarvoor de opgave geldt en de mate van bereikbaarheid in het gebied. Dat resulteert in een kwadrant zoals hiernaast weergegeven:

- Bij goede bereikbaarheid van een grote doelgroep is er waarschijnlijk geen noodzaak tot actie.
- Bij een goede bereikbaarheid van een kleine doelgroep is er waarschijnlijk sprake van een ruimtelijke kans tot verdichting. Vanwege goede bereikbaarheid van voorzieningen is het wellicht mogelijk om door ruimtelijke verdichting het aantal mensen waarvoor dat geldt te vergroten als de goede bereikbaarheid het gevolg is van de nabijheid van bestemmingen.
- Bij een slechte bereikbaarheid van een kleine doelgroep lijkt het aangewezen om een doelgroepgerichte aanpak te kiezen. Het lijkt daarbij minder logisch dat infrastructurele aanpakken of locatiebesluiten onderdeel zijn van het antwoord op de gebiedsopgave en het lijkt waarschijnlijker dat oplossingen lokaal en regionaal zijn.
- Bij een slechte bereikbaarheid van meerdere voorzieningen en functies voor een grote doelgroep constateren we dat er sprake is van een systeemopgave. Hierbij is een integrale aanpak nodig over de verschillende overheidslagen heen, inclusief het rijk.



Bij **doelgroepgerichte aanpakken** lijkt het vervolgens logisch om niet te beginnen bij mobiliteitsoplossingen, maar:

- Eerst proberen een oplossing/antwoord te vinden voor het persoonlijke kenmerk dat zorgt voor de achterblijvende bereikbaarheid van de specifieke doelgroep.
- Als dat onvoldoende is te investeren in digitale bereikbaarheid.
- Als nog geen voldoende oplossing tot stand is gekomen, dan moet de oplossing komen van (1) nabijheid als uitvloeisel van ruimtelijk beleid of (2) een op mobiliteit gerichte oplossing.

Bij systeemopgaven is het **niet** logisch om te beginnen bij de persoonlijke kenmerken, vanwege de omvang van de doelgroep.

Bij **bereikbaarheidsoplossingen via mobiliteit** brengt het principe 'de juiste mobiliteit op de juiste plaats' een logische opbouw met zich mee in het proberen te vinden van een passend antwoord. Daarbij ligt het voor de hand om eerst te kijken naar maatregelen en gedragsbeïnvloeding die niet leiden tot de noodzaak tot additionele ruimte-innemende infrastructuur. Daarbij kan het gaan om het aantrekkelijker maken van lopen en fietsen, al dan niet via deelmobiliteit, of het aantrekkelijker maken van andere emissievrije deelmobiliteit. Het kan gaan om het aantrekkelijker maken van het gebruik van het bestaande OV en/of het beschikbaar stellen van aanvullend vraagafhankelijk vervoer. En tot slot kan het in sommige gevallen ook gaan om het aantrekkelijker en/of gemakkelijker maken van autogebruik. Indien dergelijke aanpakken niet een voldoende oplossing bieden voor het in beeld gebrachte probleem, dan is een logische volgende stap om te kijken naar het verbeteren van de voorzieningen/infrastructuur voor de verschillende soorten van mobiliteit. Ook daarbij spreekt voor zich dat gestreefd wordt naar maatregelen die een goede balans kennen tussen bereikbaarheidsverbetering en negatieve maatschappelijke impact.

Integraal betekent meer dan keuze tussen auto en OV

Een overgang naar een bereikbaarheidsaanpak sluit goed aan op de komst van het mobiliteitsfonds, dat ruimte biedt voor afwegingen over de modaliteiten heen. Een keuze voor integrale bereikbaarheidsdoelen gaat in sommige opzichten nog verder, doordat niet alleen een afweging nodig is over de modaliteiten heen maar ook tussen mobiliteit en verstedelijking en vestigingsbeleid van voorzieningen in het bijzonder. Daar past het beste een gebiedsgerichte aanpak met een integraal budget. Daarmee bedoelen we dat er budgetten tot stand komen over de beleidsterreinen heen die aan een gebied hangen. Rijksbudgetten kunnen in die aanpak ook – meer dan voorheen - besteed worden aan andere oplossingen, zoals deelmobiliteit of digitale bereikbaarheid en zijn niet meer gekoppeld aan een functie of modaliteit. Idealiter zou die integraliteit van het gebiedsgebonden budget ook doorgetrokken worden naar locatiebeleid van voorzieningen.

Om de gebiedsgerichte bereikbaarheidsopgave te laten werken en een integraal antwoord mogelijk te maken, is het wenselijk dat de verschillende overheidslagen en verschillende beleidsdomeinen bijdragen aan het budget dat beschikbaar is, dus voor doelgroepgerichte aanpakken en systeemopgaven. Door bij te dragen aan de gebiedsopgave, los van de gekozen oplossing, wordt wellicht ook een ingeslepen voorkeur voor infrastructuur oplossingen doorbroken.

7. Samenvattende overwegingen

7.1 Bereikbaarheid voor iedereen

Recht op bereikbaarheid als vertrekpunt voor beleid

Mensen hebben bereikbaarheid van werk en voorzieningen nodig om mee te kunnen doen in de maatschappij en zelfstandig te kunnen leven. Bereikbaarheid is daarmee te zien als een recht en zou een belangrijke doelstelling moeten zijn van het verkeer- en vervoerbeleid. Echter, de behoefte aan bereikbaarheid en de beste manier om bereikbaarheid te verbeteren, kan per gebied en doelgroep verschillen. Hoe aan dit recht op bereikbaarheid invulling te geven, is daarom niet eenduidig en vraagt om ruimte om dit per situatie (gebied/doelgroep/vitale functie) anders te doen.

Bereikbaarheidsdoelstellingen als aanvulling op andere doelstellingen

Uit de internationale voorbeelden blijkt dat bereikbaarheidsdoelstellingen en bereikbaarheidsindicatoren ook in het buitenland worden gebruikt. De conclusie moet echter ook zijn dat in die landen de bereikbaarheidsdoelstellingen en -indicatoren worden gebruikt als aanvulling op andere doelstellingen en niet gebruikt worden als panacee voor het gehele beleidsveld. Die conclusie is ook in Nederland gerechtvaardigd: bereikbaarheid van vitale functies is een belangrijk object van beleid, maar dat is het gemak waarmee belangrijke economische agglomeraties te bereiken zijn evenzeer. Met andere woorden: de bereikbaarheid van vitale functies verdient een duidelijke

aanpak, maar dat geldt evenzeer voor de kwaliteit van de hoofdnetwerken.

Maak onderscheid naar reistijd, kosten, moeite en individuele aspecten van bereikbaarheid

Reistijd naar vitale functies is een goed vertrekpunt om te laten zien hoe de bereikbaarheid van een gebied is. De reistijd naar vitale functies kan relatief eenvoudig objectief worden vastgesteld en vergeleken tussen gebieden. Echter, de mate waarin mensen en bedrijven deze bereikbaarheid kunnen consumeren, hangt ook af van kosten en moeite van de verplaatsing. Hoe aspecten als reistijd, kosten en moeite worden gewogen, verschilt ook nog eens per individu. Het is belangrijk om hierbij in het bepalen van de bereikbaarheidsopgave en het identificeren van oplossingen rekening mee te houden. Het is goed denkbaar dat in specifieke situaties in plaats van reistijd hele andere aspecten ervoor zorgen dat mensen drempels ervaren in hun bereikbaarheid.

Splits kwaliteit bereikbaarheid uit naar beperkt aantal doelgroepen

Door de bereikbaarheid van vitale functies uit te splitsen naar een beperkt aantal doelgroepen, is het mogelijk om de individuele aspecten van bereikbaarheid en de impact daarvan op de ervaren reistijd, kosten en moeite mee te nemen. Uit onderzoek komt naar voren dat het wel of niet hebben van toegang tot een auto, inkomen en de fysieke en mentale vermogens van mensen de meest bepalende aspecten zijn om verschillen te duiden in bereikbaarheid tussen groepen en hoe zij bereikbaarheid ervaren.



Onderzoek wenselijkheid minimumnormen voor de meest vitale voorzieningen

Regulier onderwijs en zorg zijn vitale functies die relatief eenduidig zijn qua aanbod; de aangeboden diensten zijn vergelijkbaar over de instellingen, waarbij het belangrijk is om toegang te hebben tot tenminste één voorziening. Deze vitale functies lenen zich daarmee – vanuit methodologisch opzicht - het best voor het ontwikkelen van een minimumnorm om daarmee zorg te dragen dat iedereen in de maatschappij toegang heeft tot deze voorzieningen. Ook in het buitenland is veel aandacht voor specifieke doelstellingen voor deze vitale functies. Daarom is het aanbevelenswaardig te onderzoeken of een dergelijke minimumnorm haalbaar is, waarbij het bijvoorbeeld wel voor de hand ligt om per type zorg of regulier onderwijs een andere norm te hanteren (bijvoorbeeld de norm voor reistijd naar spoedeisende hulp is korter dan niet spoedeisende hulp). Differentiatie naar doelgroep is ook een punt van aandacht hierbij.

Kijk voor andere vitale functies vooral naar relatieve verschillen en ontwikkeling in de tijd

Andere vitale functies zoals werkgelegenheid, winkels voor dagelijkse voorzieningen, sport en recreatie zijn diverser, zowel qua behoefte als qua aanbod en hierbij gaat het in plaats van toegang tot één baan of sportclub eerder om de hoeveelheid en diversiteit van de bereikbaarheid. Deze vitale functies lenen zich eerder voor een vergelijking tussen gebieden (doet mijn gebied het slechter of beter dan andere gebieden?) of een vergelijking in de tijd (neemt de bereikbaarheid in mijn gebied toe of af?).

Bij vergelijking tussen gebieden ligt het voor de hand om gebieden met eenzelfde karakter met elkaar te vergelijken (grote steden met grote steden, landelijke gebieden met landelijke gebieden) omdat bereikbaarheid nu eenmaal sterk afhangt van de ruimtelijke context en het verkeer- en vervoerssysteem.

Dit kan door de bereikbaarheid per gebied af te zetten tegen gebieden met bijvoorbeeld een vergelijkbare omvang en adressendichtheid, omdat daarin al rekening wordt gehouden met nabijheid van andere activiteiten wat een belangrijk aspect is van bereikbaarheid. Met deze vergelijkingen kunnen de opgaves worden gedefinieerd.

Ook vergelijkingen in de tijd zijn instructief. Deze tonen of voor hetzelfde gebied de bereikbaarheid van vitale functies erop is voor- of achteruitgegaan in de tijd. Voor het geheel van de gebieden laten vergelijkingen in de tijd zien welke gebieden erop vooruit en welke achteruit zijn gegaan.

7.2 Type doelstellingen

Kijk naar mengvormen van de genoemde benaderingen

De keuze voor het bereikbaarheidsdoel is altijd normatief en daarmee het resultaat van een maatschappelijke en politieke afweging. Voor het formuleren van het doel zijn de huidige bereikbaarheid, de huidige bereikbaarheidsbehoeften van verschillende groepen en de afweging ten opzichte van andere beleidsterreinen belangrijke ingrediënten om het doel en bijbehorende norm te formuleren, maar er is niet zoiets als een objectief vast te stellen gewenste bereikbaarheid.



In dit onderzoek zijn 3 benaderingen van bereikbaarheidsdoelstellingen beschouwd, vertrekkend vanuit de doelstellingen van de Hoofdlijnennotitie en redenerend vanuit drie bekende verdelingsprincipes: suffiëntarisme, utilitarisme en egalitarisme. Daarbij is het met name gegaan over de verschillen tussen die drie benaderingen. Het is goed denkbaar dat juist mengvormen van die drie benaderingen door partijen worden gezien als wenselijke formuleringen van bereikbaarheidsdoelstellingen. Daarom zouden die mengvormen ook nader onderzoek verdienen.

Houd nationale bereikbaarheidsdoelen eenvoudig, maar met ruimte voor regionale en lokale verdieping

Het is zoeken naar een goede balans tussen nationale bereikbaarheidsdoelen die herkenbaar en relatief eenvoudig zijn, maar die wel helpen om de juiste opgaven te signaleren. En naar een balans om bij de regionale en lokale uitwerking van deze doelen en opgaven ruimte te bieden om zaken verder te verdiepen en te operationaliseren, rekening houdend met de regionale of lokale context.

7.3 Samenhang in Beleid

Bekijk beleid op het gebied van verkeer- en vervoersysteem, nabijheid, connectiviteit en doelgroepen in samenhang

Het spreekt voor zich dat het verbeteren van bereikbaarheid van vitale functies vraagt om een integrale aanpak over de domeinen heen en tussen de verschillende overheidslagen. Dit begint bij een goede afstemming tussen ruimtelijk beleid en mobiliteitsbeleid, waarmee de randvoorwaarden worden geschapen voor een goede bereikbaarheid voor iedereen. Beleid gericht op connectiviteit (digitaal of levering aan huis) en doelgroepen vult hierop aan om specifieke gaten in de bereikbaarheid te dichten.

Vertaal gewenste bereikbaarheid naar kwaliteitseisen voor het verkeer- en vervoersysteem en ruimtelijk systeem

Om de gewenste bereikbaarheid te verankeren, is het belangrijk om dit door te vertalen naar kwaliteitseisen voor het verkeer- en vervoersysteem (hoe snel, betrouwbaar, duur en toegankelijkheid moet het systeem zijn?) en voor het ruimtelijk systeem (welke kwaliteit en diversiteit aan voorzieningen is toegang toe gewenst?). Op die manier ontstaat concreet handelingsperspectief voor beleid.

Wat is de betekenis van de hoofdnetwerken?

Bereikbaarheid van vitale functies hangt vooral af van de bereikbaarheid op lokale en regionale schaal, omdat dit de schaal is waarop de meeste verplaatsingen naar vitale functies plaatsvinden. Verbeteren van de bereikbaarheid van vitale functies met beleid vraagt dus ook om een aanpak op dat schaalniveau. Dat betekent voor dit deel van de beleidsdoelstellingen ook een andere kijk op de hoofdnetwerken van weg, spoor en water waar het rijk primair voor verantwoordelijk is. Het zal meer gaan over de rol die deze netwerken spelen in de bereikbaarheid van vitale functies op regionale schaal en minder over de rol van de netwerken voor het verbinden van de verschillende delen van Nederland onderling en met het buitenland.

Tegelijkertijd constateerden we eerder al dat doelstellingen omtrent de bereikbaarheid van vitale functies slechts een deel van het beleidsveld afdekken. Andere doelstellingen, bijvoorbeeld omtrent de bereikbaarheid van economische agglomeraties, goederenvervoer of internationaal vervoer kunnen leiden tot aanvullende doelstellingen voor de hoofdnetwerken.

Omvang groep die probleem ervaart, bepaalt aard oplossing

Wat de beste en meeste effectieve manier is om de bereikbaarheid te verbeteren hangt af van hoe groot de groep of het gebied is dat een bepaald bereikbaarheidsprobleem ervaart. Op het moment dat een hele kleine groep mensen niet met het openbaar vervoer een vitale functie kan bereiken, is het de vraag of een reguliere streekbus het beste antwoord is of dat een vraagafhankelijk systeem of toegang tot de e-bike of een deelauto niet een effectievere oplossing is. Als de groep die een probleem ervaart groot is, dan komen ook duurdere investeringen in het mobiliteitssysteem of de locatie en beschikbaarheid van voorzieningen in beeld als mogelijk effectieve oplossing.

Kosteneffectiviteit van maatregelen wordt dan uitgedrukt in de bereikbaarheidswinst per doelgroep. Door te kijken naar de kosteneffectiviteit in verbetering van bereikbaarheid wordt het mogelijk om de effectiviteit van ruimtelijk beleid in het verbeteren van de

bereikbaarheid te beoordelen. Daarbij is dan natuurlijk wel nodig om ook de andere brede welvaartsaspecten naast bereikbaarheid te betrekken.

Definieer gebiedsgerichte opgave op basis van mandje van bereikbaarheidseisen en -prestaties

Het verkeer- en vervoersysteem is er om verschillende bereikbaarheidsbehoeften van verschillende doelgroepen te bedienen. In het beleid zijn we op zoek naar kwetsbaarheden in het systeem en de ruimtelijke structuur in een gebied om zo goed als mogelijk is aan deze behoefte te voldoen.

Beleid moet zich echter in de regel niet richten op het verbeteren van de bereikbaarheid naar die ene voorziening voor die ene doelgroep, maar moet juist kijken in welke gebieden er meerdere opgaven zijn op basis van een mandje van bereikbaarheidseisen en -prestaties. En vervolgens een samenhangend pakket van maatregelen ontwikkelen dat het systeem als geheel verbetert en per saldo de grootste bereikbaarheidswinst voor iedereen oplevert. Dat betekent ook het koppelen van budgetten aan gebiedsgerichte opgaven in plaats van aan het halen van een specifieke bereikbaarheidsnorm.



7.4 Samenwerken in beleid

Aanpak van structurele bereikbaarheidsproblemen vraagt ook om een nieuwe manier van werken met regionale bereikbaarheidstafels

De gebiedsgerichte aanpak om te komen tot bereikbaarheidsopgaven over de grenzen van verschillende beleidsterreinen heen is nieuw. Het vraagt om samenwerking tussen verschillende beleidsterreinen (ook de niet-fysieke) en tussen de verschillende overheidslagen. Het lijkt wenselijk om die nieuwe samenwerking ook expliciet te organiseren. In dit onderzoek zijn daarvoor de regionale bereikbaarheidstafels naar voren gebracht als plek waar de verschillende stakeholders met elkaar tot probleemanalyse, gebiedsopgave en maatregelenpakket komen.

Aanpak structurele bereikbaarheidsproblemen vraagt om beleid van de lange adem

De verandering van een gebied waar vitale functies moeilijk of niet met alle vervoerwijzen voor iedereen bereikbaar zijn, naar een gebied dat een betere bereikbaarheid biedt voor iedereen met verschillende vervoerwijzen, heeft tijd nodig. Aanpassingen van de netwerken en locaties van voorzieningen veranderen langzaam. Het is belangrijk om met elkaar te bepalen wat de stip op de horizon is waarnaartoe wordt gewerkt en tussentijds te monitoren of de stappen die worden gezet richting dat doel bewegen. Het is niet reëel om te veronderstellen dat alle problemen binnen korte tijd kunnen worden opgelost.

8. Aanbevelingen

Positieve stap, maar neem de tijd voor de uitwerking

Een bredere kijk op bereikbaarheid zien we als een belangrijke stap voorwaarts om richting te geven aan de ontwikkeling van het verkeer- en vervoerssysteem en te komen tot een betere samenhang tussen verkeer- en vervoerbeleid en andere beleidsdomeinen. Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat bereikbaarheidsdoelstellingen voor vitale functies geen panacee zijn en dat aan het uitwerken van de doelstellingen en de doorwerking in beleid nog verschillende haken en ogen zitten. Buitenlandse voorbeelden laten zien dat het verre van eenvoudig is om van bereikbaarheidsindicatoren te komen tot concrete doelstellingen. Het kost derhalve tijd om doelstellingen echt uit te werken.

Neem daar dus ook de tijd voor. Er bestaat een reëel risico dat wanneer te snel gekozen wordt, een set met doelstellingen en indicatoren resulteert die in de praktijk toch niet blijkt te werken, omdat ze niet de juiste problemen blootleggen of te weinig aanknopingspunten bieden voor beleid. Met als gevaar dat deze waardevolle bredere benadering van bereikbaarheid sterft in schoonheid.

Dit neemt niet weg dat het goed is om vaart te houden in de uitwerking en een aantal concrete stappen met elkaar af te spreken. Hieronder doen we een aantal suggesties hiervoor.

Stap 1 - Nulmeting bereikbaarheid als input maatschappelijke discussie

Begin met een nulmeting van de bereikbaarheid van enkele vitale functies (zorg, onderwijs en werk) voor een aantal doelgroepen (als onderdeel van deze stap te definiëren op basis van sociaal demografisch, toegang tot auto en fysieke en mentale vermogens etc.). De analyse van het PBL¹³ vormt hiervoor een waardevol vertrekpunt. Betrek in deze analyse ook (i) het huidige gedrag en behoeften als indicatie van wat mensen acceptabel vinden qua reistijd, kosten en moeite en (ii) de verbeterplannen en investeringen ten behoeve van de bereikbaarheid van deze vitale functies van de afgelopen 5 jaar om er zo achter te komen wat wel gewerkt heeft en wat niet. Gebruik deze nulmeting als input voor een maatschappelijke discussie om met elkaar te duiden wanneer er sprake is van een opgave en voor wie.

Stap 2 – Werk aanpak in één of meerdere praktijkcasussen uit

Om de bruikbaarheid van bepaalde bereikbaarheidsdoelstellingen en de hanteerbaarheid voor beleid te toetsen, is het aan te bevelen om te werken met een aantal casussen. Idealiter zijn dit geen theoretische exercities, maar praktijkuitwerkingen met opgaven die voortkomen uit de nulmeting en de discussie daarover.

¹³ PBL (2022) Toegang voor Iedereen? Social Exclusion Unit (2003) Making the connection

Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een of meerdere MIRT-onderzoeken die deze manier van kijken naar bereikbaarheid als vertrekpunt nemen. Het is denkbaar dat geoefend wordt met verschillende doelstellingen voor verschillende casussen om zo het lerend vermogen te maximaliseren. Het zou logisch zijn om hierbij ook meteen te oefenen met de eerder toegelichte regionale bereikbaarheidsstafels. Dit kan al leiden tot concrete vervolgstappen voor beleid, maar heeft ook tot doel om inzicht te geven in hoe bereikbaarheidsdoelen het best te formuleren zijn, zodat er een hanteerbare opgave ontstaat. Bijvoorbeeld door als uitgangspunt te nemen dat de ambitie is om binnen tien jaar te voldoen aan de geformuleerde bereikbaarheidsdoelstelling (bijv. voldoen aan de normen dan wel de verschillen te hebben weggewerkt). Breng hierbij ook in beeld hoe je in de praktijk tot goede afwegingen komt tussen bereikbaarheid en andere ambities. In welke mate kunnen deze ambities (1) meeliften op de bereikbaarheidsdoelstelling, (2) vooraf randvoorwaardelijk worden gemaakt of (3) achteraf worden vormgegeven/gemitigeerd.

Stap 3 - Vaststellen doelstelling en maatstaf

Uitkomst van stap 1 en 2 geeft veel inzicht in de opgave op het gebied van bereikbaarheid in Nederland en welke mogelijkheden er zijn om deze opgaven aan te pakken met gebruikmaking van bereikbaarheidsdoelstellingen en -indicatoren. Dit biedt goede ingrediënten voor een politieke discussie om te komen tot definitieve bereikbaarheidsdoelstellingen en de gewenste doorwerking daarvan in beleid en budgettering. Het is belangrijk om hierbij onderscheid te maken tussen de bereikbaarheidsdoelstelling die het resultaat is van de politieke afweging op dat moment, en de maatstaf voor bereikbaarheid waarlangs deze doelstelling wordt bepaald en die idealiter voor een langere periode meegaat. De maatstaf kan bijvoorbeeld zijn om te kijken naar verschillen in bereikbaarheid van vitale functies tussen gebieden en de doelstelling om deze te met x% te verkleinen in de komende tien jaar.

Tot slot: Mensen hebben bereikbaarheid van werk en voorzieningen nodig om mee te kunnen doen in de maatschappij en zelfstandig te kunnen leven. Bereikbaarheid is daarmee te zien als een recht en zou een belangrijke doelstelling moeten zijn van het verkeer- en vervoerbeleid. Daarom zien wij het nemen van het recht op bereikbaarheid als (een van de) vertrekpunt(-en) van beleid, als belangrijke en noodzakelijke stap voorwaarts in de ontwikkeling van het bereikbaarheidsbeleid ondanks de complexiteit in de uitwerking.