

# Verder met de paradigmashift van het denken in bereikbaarheidsongelijkheid nu ook buiten de Grote Steden

## 1. Inleiding

Met de ontwikkeling van de Integrale Kijk op Bereikbaarheid en het rapport *Toegang voor iedereen* is de paradigmaverschuiving in het denken over mobiliteit en ruimtelijke ordening in een stroomversnelling gekomen. De lezing van Karel Martens op 25 mei 2023 voor het Planbureau voor de Leefomgeving, maakt duidelijk, dat mobiliteit qua filosofie en beleid een vreemde eend in de bijt is. Op alle andere beleidsterreinen dan mobiliteit is het suffiëntarisme leidend – de overheid is alleen verantwoordelijk voor een minimum niveau van voorzieningen, is dat bij mobiliteit anders. Bijvoorbeeld volkshuisvesting inzet op een minimum kwaliteit huisvesting en iedereen die (ruim) boven dit niveau uit wil komen, is daar vrij in, maar wel op eigen kosten. Ook in de gezondheidszorg geldt bv. dat, plastische chirurgie voor mensen die er al prima uitzien, niet vergoed wordt. Hoe anders is dat bij mobiliteit. De overheid investeert vooral in betere bereikbaarheid voor hen die het al een prima niveau van bereikbaarheid hebben. Er gaan miljarden naar een paar minuten reistijdwinst voor mensen met een hoog niveau van bereikbaarheid. Wat hen trouwens vrijwel geen extra nut oplevert: Het voornaamste effect is, dat ze dezelfde hoeveelheid activiteiten kunnen uitvoeren met dezelfde reistijd, maar met wel meer kilometers. Hetgeen leidt tot nog meer druk(te) op het wegennet en nog meer vraag naar extra zinloze investeringen.

Gelukkig heeft de minister van IenW bereikbaarheid als basisrecht gedefinieerd. Want de bereikbaarheid voor mensen met een kleine beurs is decennialang genegeerd. Duurzaam mobiliteitsbeleid is alleen weggelegd voor de hoge inkomens – voor wij weinig geld heeft is een elektrische fiets of een elektrische bus niet weggelegd, laat staan een elektrische auto. Veel maatregelen in het ruimtelijk domein die recent genomen zijn of in de pen zitten leiden tot een vergroting van de bereikbaarheidsongelijkheid.

De methode om dit in beeld te brengen is de Integrale Kijk op Bereikbaarheid. Deze methode is sinds 2019 in ontwikkeling, samen met een enthousiaste groep wetenschappers. Inmiddels vindt de methode een brede toepassing bij allerhande projecten, zoals:

- De ondersteuning van de verstedelijkingsopgave in de Samenwerkende Regio's Breda-Tilburg (SRBT)
- Het onderdeel bereikbaarheidsongelijkheid bij diverse fasen van het Multimodaal Toekomstbeeld van de Metropoolregio Amsterdam;
- Aanpak bereikbaarheidstekorten Den Haag Zuidwest;
- Inventarisatie bereikbaarheidsongelijkheid gemeente Amsterdam
- Effecten keuzes bij de inbesteding van de GVB-concessie;
- Het beoordelen van de regionale verschillen in effecten op bereikbaarheid en bereikbaarheidsongelijkheid bij Betalen naar Gebruik, eerst voor de provincie Flevoland, later voor heel Nederland

Inmiddels is IKOB ook door de minister erkend als instrument voor het omgaan met bereikbaarheidsongelijkheid en -tekorten en gaat gebruikt worden bij de Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA) en mogelijk mkba's (maatschappelijke kosten-baten analyses), alhoewel de ontwikkelaars van IKOB zelf vraagtekens zetten bij het kunnen van mkba's in het licht van rechtvaardige bereikbaarheid.

IKOB wordt momenteel door een zestal adviesbureaus Brede welvaart in het mobiliteitsbeleid is het modewoord van het moment. Laten we eens beginnen met wat ik altijd als brede welvaart heb gezien: Een benadering waarbij vooral gekeken wordt naar ontplooiingsmogelijkheden voor alle groepen in de samenleving.

Wat zijn de specifieke kenmerken van IKOB:

*a. Niet alleen naar het gemiddelde kijken*

De bevolking bestaat uit zeer verschillende groepen. Er zijn mensen die zich geen auto kunnen veroorloven en anderen met een auto van de zaak. Er zijn inkomensverschillen, waardoor voor sommigen de kosten van het vervoer prohibitief hoog zijn.

*b. Samenstelling buurten, samenstelling arbeidsplaatsen*

Bij de analyse is de samenstelling van buurten relevant. Voor buurten, waarin meer dan 60% van de huishoudens geen auto heeft, heeft het autosysteem geen enkele meerwaarde in het bereiken van ontplooiingsmogelijkheden. Maar ook is het van belang om rekening te houden met welke arbeidsplaatsen voor welke bevolkingsgroep relevant zijn. Juist de arbeidsplaatsen voor praktisch opgeleiden, die vaak een laag inkomen hebben zijn uitsluitend bereikbaar met de auto. Terwijl de mensen die het betreft zich vaak geen auto kunnen veroorloven of de inkomsten die de arbeid genereert wegen nauwelijks op tegen de kosten van het autogebruik.

*c. Kunnen werken met toekomst- en verstedelijkingsscenario's*

Alle mogelijke toekomstscenario's ook wat betreft verstedelijking kunnen in IKOB worden verwerkt. Dat kunnen standaardscenario's zijn, zoals WLO\_laag en WLO\_hoog, maar ook diverse andere door de gebruiker gecreëerde scenario's, zoals een concentratie van woningbouw en arbeidsplaatsen rond OV-hubs of juist een meer verspreide ontwikkeling

*Einde aan het utilitarisme?*

Jarenlang heeft het kijken naar reistijdwinst en het verminderen van voertuigverliesuren het beleid gedomineerd en de richting van majeure investeringen gestuurd. Dat heeft erin geresulteerd, dat de situatie beter is geworden voor hen die het toch al goed hadden en minder voor hen die aan de verkeerde kant van de kloof zitten. De belangen van zeker een-derde van de bevolking zijn over het hoofd gezien.

Door het maximaliseren van de totale welvaart gesommeerd over alle individuen is over het hoofd gezien, dat dit vooral de kloof heeft vergroot. Zij die het al goed hebben krijgen een grote welvaartswinst en doordat die groter is dan het welvaartsverlies voor hen die het minder goed hebben getroffen lijkt er sprake van maatschappelijke winst. Rawls (Rawls, 1971, p. 60-90) gaf al aan, dat we niet de meerderheid moeten begunstigen ten koste van hen die het minder hebben getroffen, maar dat is precies wat er is gebeurd. Kortom het is tijd voor een andere invalshoek om ingrepen in het 'Daily Urban System' (het samenstel van de ruimtelijke invulling van functies en de bereikbaarheidsvoorzieningen) te beoordelen.



	Maximale bereikbaarheid	Gelijke bereikbaarheid	Voldoende bereikbaarheid
<b>Ethische stroming</b>	Utilitarisme	Egalitarisme	Sufficiëntarisme
<b>Verdelingsprincipe</b>	Maximaal voor een zo groot mogelijke groep	Iedereen hetzelfde	Iedereen voldoende
<b>Methode/techniek (voorbeeld)</b>	MKBA	Gini-index	Onder- of bovengrenzen
<b>Beleid (voorbeeld)</b>	Investerings hoofdinfra	Elke buurt een bushalte	15-minutenstad
<b>Nadelen</b>	Negeert verdelingseffecten Bevoordeeld draagkrachtigen Risico op bevoordelen wat je kunt monetariseren	Gelijkheid zegt niet zoveel over welzijn Gelijk aanbod ≠ gelijke toegang Gelijkheid is vrijwel onmogelijk te realiseren	Vergt een politiek debat over wat genoeg is Waar begin je?

Bron : Webinar 'Brede welvaart en beleid', PBL (2021)

Eigenlijk wordt op alle beleidsterreinen het sufficiëntarisme gehanteerd: Voor mobiliteit is sufficiëntarisme, dat iedereen een voldoende bereikbaarheid heeft van ontplooiingsmogelijkheden. Het mooiste kan dit worden vormgegeven met de *donut-gelijkenis*. Een band met een bepaalde bereikbaarheid van ontplooiingsmogelijkheden, waarbij het ongewenst is als je eronder zit, dus onvoldoende bereikbaarheid hebt. Maar waarbij het ook ongewenst is als je daar ruim boven zit. Dat noem ik excessieve mobiliteit. Mobiliteit die vooral leidt tot meer verplaatsingen zonder dat dit leidt tot meer bereikbare ontplooiingsmogelijkheden.

Dit paper zet eerst in het kort de methodiek uiteen. Vervolgens het doel van het paper, : het organiseren van een workshop om de meerwaarde van toepassing van IKOB voor minder sterk verstedelijkte gebieden te bespreken.

## 2. IKOB, de methodiek

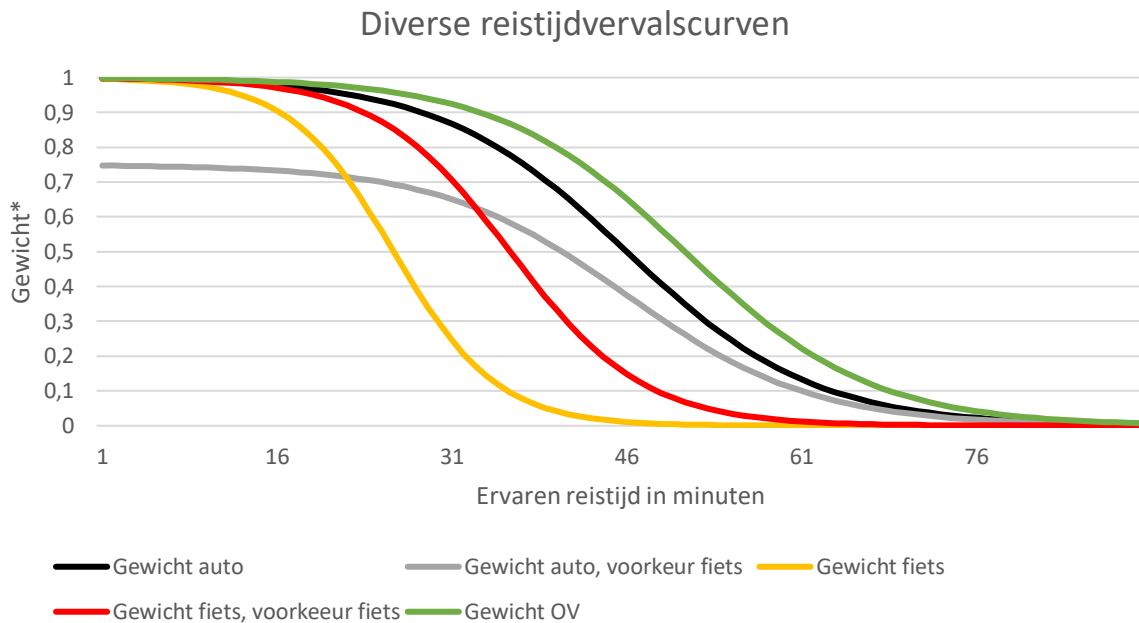
Om de effecten op diverse groepen in de samenleving te onderscheiden is een groepsindeling gemaakt, waar in de volgende aspecten zijn meegenomen:

- Beschikbaarheid van een auto en rijbewijs
- Eventueel forfaits voor auto of OV
- Inkomen
- Voorkeur (auto, neutraal, OV of fiets)

Voor alle groepen worden alle verbindingen tussen herkomsten en bestemmingen onderzocht en oegenschouwd genomen.

Er wordt gewerkt met de ervaren reistijd. Dit is een combinatie van de reistijd en de kosten van de reis. Voor groepen met een laag inkomen leiden kosten tot een hogere ervaren reistijd dan voor groepen met een laag inkomen.

Nabijheid en de voorkeuren van groepen worden verwerkt via de reistijdvervalscurven. Onderstaand plaatje geeft een aantal reistijdvervalscurven weer:



*Illustratie van het gebruik van de reistijdvervalscurve en de mate waarin arbeidsplaatsen relevant zijn*

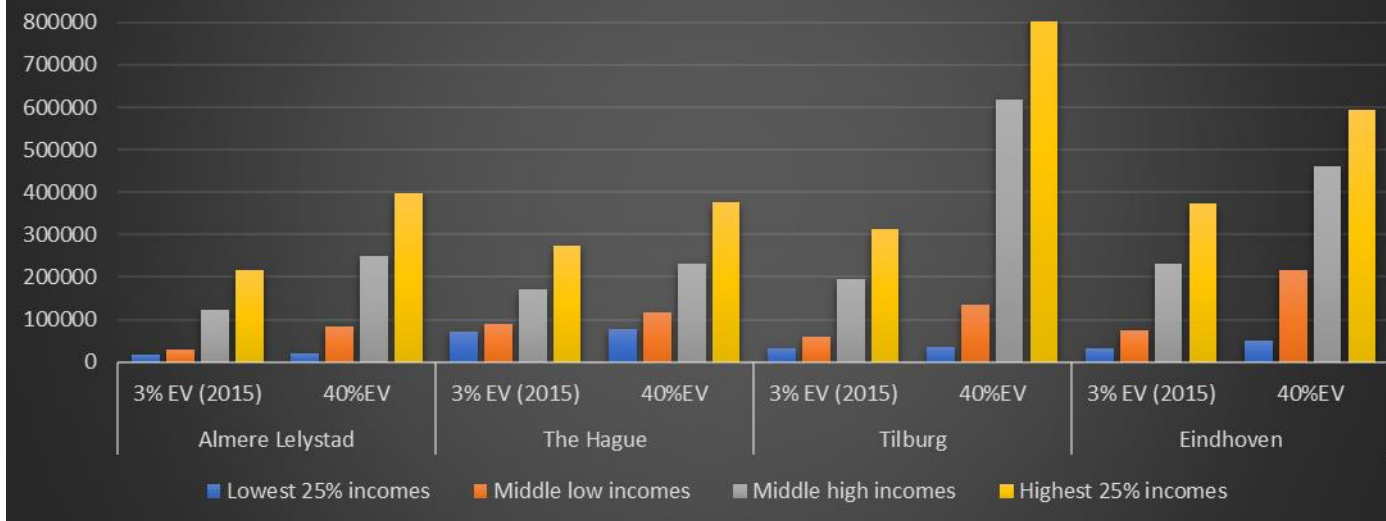
De totale mogelijkheden van een reiziger worden bepaald door het maximum van de 3 gewichten van fiets, auto en OV te gebruiken in het bepalen van het gewicht van de bestemming voor de reiziger uit de doelgroep.

Voor elke zone of buurt is op grond van gegevens van de CBS wijk- en buurtgegevens, het OVIN en gegevens over de gebruikers van een Auto van de zaak, de verdeling van de groepen binnen de zones ingeschat. De bereikbaarheid van arbeidsplaatsen wordt dan ook berekend rekening houdend met de samenstelling van de betrokken buurt. De laatste factor waarmee rekening wordt gehouden is het feit dat niet alle arbeidsplaatsen voor groepen relevant zijn. Hier wordt rekening mee gehouden door het vertalen van de LISA-data die het aantal arbeidsplaatsen per buurt of zone per sector aangeven, waardoor het aantal relevante arbeidsplaatsen per opleidingsniveau en inkomensklasse kan worden bepaald.

### 3. Kwantificering van de vervoersongelijkheid

Onderstaand plaatje geeft een indruk van de vervoersongelijkheid in een aantal steden weer:

## Accessibility of jobs by income group for some major Dutch cities



Te zien is, dat mensen met een hoog inkomen in Almere, Tilburg en Eindhoven meer dan tien keer zoveel arbeidsplaatsen bereiken als mensen met een laag inkomen. Volgens diverse onderzoeken is deze slechte bereikbaarheid van arbeidsplaatsen een belangrijke oorzaak van de lage arbeidsparticipatie onder praktisch opgeleiden.

De verdere opmars van elektrische voertuigen (EV's) zorgt voor een verdere vergroting van de vervoersongelijkheid. De aanschafprijs van elektrische voertuigen is hoog en in eerste instantie vooral weggelegd voor de hoogste inkomens. Doordat bezitters van elektrische auto's vrijwel geen variabele kosten hebben, neemt hun autogebruik sterk toe.

### *Decennia van verbreding van de kloof*

Uit de met behulp van de Integrale Kijk Op Bereikbaarheid verrichte analyses, blijkt dat het gevoerde mobiliteitsbeleid ertoe geleid heeft, dat de kloof tussen hoge en lage inkomens steeds groter werd. De uitbreiding van weginfrastructuur hielp vooral de hoge inkomens (20% van de mensen maakt 80% van de kilometers), maar ook de reiskostenvergoedingen en de vele auto's van de zaak hebben ertoe geleid dat mensen steeds verder van hun werk gingen wonen. Regelingen die belastingvrij konden worden uitgevoerd. Omdat er niet naar het gehele systeem van ruimtelijke ordening, mobiliteit, economie werd gekeken, werd het organiseren van nabijheid nooit bevorderd. De afstand die daardoor tussen wonen en werk, zorg en onderwijs ontstond, werkte vooral belemmerend voor de lage inkomens.

## 4. Een IKOB-aanpak voor minder verstedelijkte gebieden

Tot op heden is IKOB voornamelijk in stedelijke omgevingen gebruikt. Terwijl juist in matig, weinig of niet verstedelijkte gebieden de hoogste mate van bereikbaarstekorten voorkomt. De gedeputeerde van Zeeland haalde bijvoorbeeld het voorbeeld aan van mbo-studenten in Zeeland, die – als zij niet een studie willen volgen die in Terneuzen wordt aangeboden – ze naar Vlissingen.

Bergen of Zoom of eventueel Gent moeten. De meeste mbo-ers bezitten geen auto en ook de OV-studentenkaart is van weinig waarde, getuige ook deze dienstregeling:

**607 naar Axel Sterrenpracht**

Vertrektijden kunnen wijzigen! Scan de QR code of kijk op [www.connexion.nl](http://www.connexion.nl) Geldig vanaf: 08-01-2023

haltes van deze lijn	maandag t/m vrijdag	zaterdag	zon- en feestdagen
Hoek, Busstation		<b>Rijdt niet op zaterdag</b>	<b>Rijdt niet op zon- en feestdagen</b>
Terneuzen, De Knol	7:59		
Terneuzen, Oostelijk Bolwerk			
Terneuzen, Scheldorado			
Terneuzen, Serlippensstraat			
Terneuzen, Zuidlandstraat			
Terneuzen, G. Gezellestraat			
Terneuzen, Alvarezlaan			
Terneuzen, Rooseveltlaan			
Terneuzen, Sloelaan			
Terneuzen, Zeldenrustlaan			
Terneuzen, Ziekenhuis			
Zaamslag, Busstation			
Axel, De Sterrenpracht			

Actuele info vertrektijd!

*Rijdt niet van 19-02-23 t/m 25-02-23 en van 07-04-23 t/m 08-04-23 en van 23-04-23 t/m 06-05-23 en van 18-05-23 t/m 20-05-23 en van 16-07-23 t/m 26-08-23 en van 15-10-23 t/m 21-10-23*

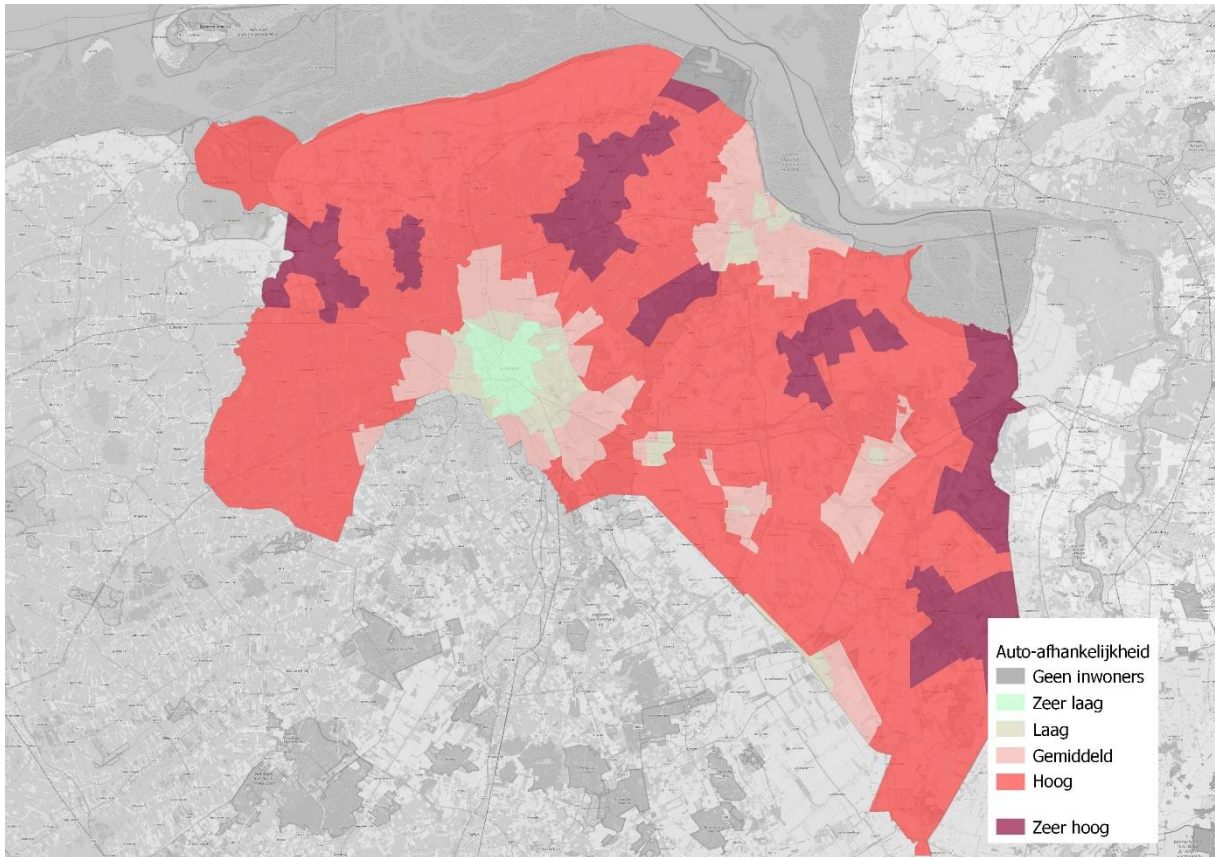
connexion 79100010

De volgende problemen doen zich juist in de minder verstedelijkte gebieden voor:

- a. Grote auto-afhankelijkheid.

Bij gebrek aan voldoende publiek vervoer en te grote afstanden om te fietsen is de afhankelijkheid van een auto groot. Dit plaatje laat bv de auto-afhankelijkheid in Groningen zien:





Bij een zeer-hoge autoafhankelijkheid is meer dan 80% van de bestemmingen die per auto, fiets en OV bereikbaar zijn, alleen met de auto bereikbaar. Hoewel het idee bestaat dat iedereen in deze gebieden minstens één zo niet meerdere auto's heeft is dat niet het geval, ook in deze regio's is een relevant aantal huishoudens, dat zich geen auto kan veroorloven. Ook voor mensen die geen auto (meer) kunnen rijden, zijn de mogelijkheden om werk, zorg of sociale contacten te bereiken uiterst beperkt. Een adequate deelname aan de maatschappij is daarmee veel minder goed mogelijk. EN dat is anders dan in de grote steden, waar ook op fiets- of loopafstand vele bestemmingen te bereiken zijn, maar ook de kwaliteit van het OV veel beter is dan in de meer rurale gebieden.

*b. Enforced autobezit*

Veel huishoudens zijn gedwongen om een auto te hebben om aan de maatschappij deel te kunnen nemen, hoewel ze zich dit nauwelijks kunnen veroorloven. Daarbij komt nog, dat de afstanden die moeten worden afgelegd om ontplooiingsmogelijkheden te bereiken veel groter zijn, hetgeen gepaard gaat met extra hoge kosten. Hierdoor zijn deze huishoudens een veel groter deel van hun budget kwijt aan mobiliteit dan in vergelijkbare huishoudens in sterk stedelijke gebieden.

*c. OV-afstanden zijn groot*

Als er al OV is in rurale gebieden, dan zijn de af te leggen afstanden veel groter dan in de stad. De kosten van het OV zijn dan ook vaak prohibitief, zeker gezien het feit, dat huishoudens met een lage inkomen per maand 100 tot hooguit 200 OV-kilometers kunnen kopen. Dat is vaak hooguit voldoende voor enkele dagen tot een week.

*d. Negatieve effecten van centralisatie*

In 'Hoe God verdween uit Jorwerd' beschrijft Geert Mak, hoe langzamerhand alle functies van Jorwerd naar Sneek verhuisden. De scholen, de winkels, de dokter. Dat betekent, dat al deze functies alleen met veel meer moeite bereikt kunnen worden dan in stedelijke omgevingen

e. *Samenhang met arbeidsparticipatie*

Het promotie onderzoek van Jeroen Bastiaanssen, maar ook onderzoek in België toont de significante samenhang van een tekort aan bereikbaarheid en arbeidsparticipatie aan. Veel mensen kunnen de beoogde arbeidsplaatsen niet bereiken, omdat ze geen auto hebben, de kosten van de auto te hoog zijn, en er ook geen publiek vervoer is. Dit wordt nog versterkt door het feit dat reiskostenvergoedingen vaak alleen maar worden verstrekt aan hen die al een hoog inkomen hebben, zo blijkt uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving.

f. *Nieuwe wegen versterken de bereikbaarheidsongelijkheid*

Vaak wordt de oplossing gezocht in nieuwe wegen. Al jaren lang wordt er een pleidooi gevoerd om de N35 tussen Zwolle en Almelo te verbreden. Maar dit soort nieuwe wegen zijn vooral voor de autobezitters met een hoog inkomen. Huishoudens met een laag inkomen maken veel minder gebruik van deze wegen, omdat hun budget aan autokilometers beperkt is. Kortom dit soort wegen, zo concludeert ook *Toegang voor iedereen?* zorgt alleen voor extra kilometers voor hoge inkomens, zonder dat dit leidt tot extra ontplooiingsmogelijkheden

Kortom: Er is alle reden om te beginnen de bereikbaarheidstekorten en -ongelijkheid in minder verstedelijkte gebieden in kaart te brengen. En vervolgens om te kijken wat er aan gedaan kan worden samen met deelnemers uit minder verstedelijkte regio's.

## Literatuur

(1) Bijl, R. van der en Steenhoven, H. van der, 2019, Vervoersarmoede in achterstandswijken G4

(2) CE Delft, Een Nieuwe Kijk Op Bereikbaarheid, 2019

(3) Geurs, K., Boon, W. en Wee, B. van, 2009 Social Impacts of Transport: Literature Review and the State of the Practice of Transport Appraisal in the Netherlands and the United Kingdom, Transport reviews 29(1): 69-90

(4) Hansen, W.G., 1959, How accessibility shapes land use, Journal of the American Institute of Planners 25(2):73-76

(5) Levinson, D. en Wu, H., 2019, Towards a general theory of access, The Journal of Transport and Land Use, 13(1):129-158

(6) Martens, K. 2017, Transport Justice, designing fair transportation systems

(7) Planbureau voor de Leefomgeving, 2021, Brede Welvaart en Mobiliteit

[8] Planbureau voor de Leefomgeving, 2023, Toegang voor iedereen? (auteurs: Jeroen Bastiaanssen en Marnix Breedijk)



(8) Rawls, J., 1971. A Theory of Justice. The Belknap Press of Harvard University, Cambridge, Massachusetts.

(9) Voerknecht, H.C.(red), 2020, Een Nieuwe Kijk Op Bereikbaarheid, Verkeerskunde 1-2020

## Bijlage: Motie over het gebruik van IKOB

**Nr. 59**

### **MOTIE VAN DE LEDEN BOUCHALLIKH EN ALKAYA**

Voorgesteld tijdens het Notaoverleg van 11 april 2022

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat verkeersongelijkheid de maatschappelijke participatie van veel mensen beperkt;

constaterende dat de Integrale Kijk op Bereikbaarheid, ontwikkeld in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, erop stuit dat mensen ontplooiingsmogelijkheden kunnen bereiken, zoals werk, winkels, zorg, onderwijs en recreatie;

constaterende dat het doel hierbij is dat alle groepen in de samenleving worden voorzien van een acceptabel niveau van bewegingsvrijheid en bereikbaarheid van werk en voorzieningen;

constaterende dat infrastructuurinvesteringen een breed maatschappelijk rendement moeten opleveren;

verzoekt de regering om de Integrale Mobiliteitsanalyse en de MKBA's aan te passen aan de inzichten van de Integrale Kijk op Bereikbaarheid,

en gaat over tot de orde van de dag.

Bouchallikh  
Alkaya