

**NOTITIE 11**

---

# Alle bestemmingen bereikbaar voor iedereen

**WAAROM IS DAT NU NIET ZO EN  
HOE ORGANISEREN WE DAT  
GOED?**

**27 OKTOBER 2023**

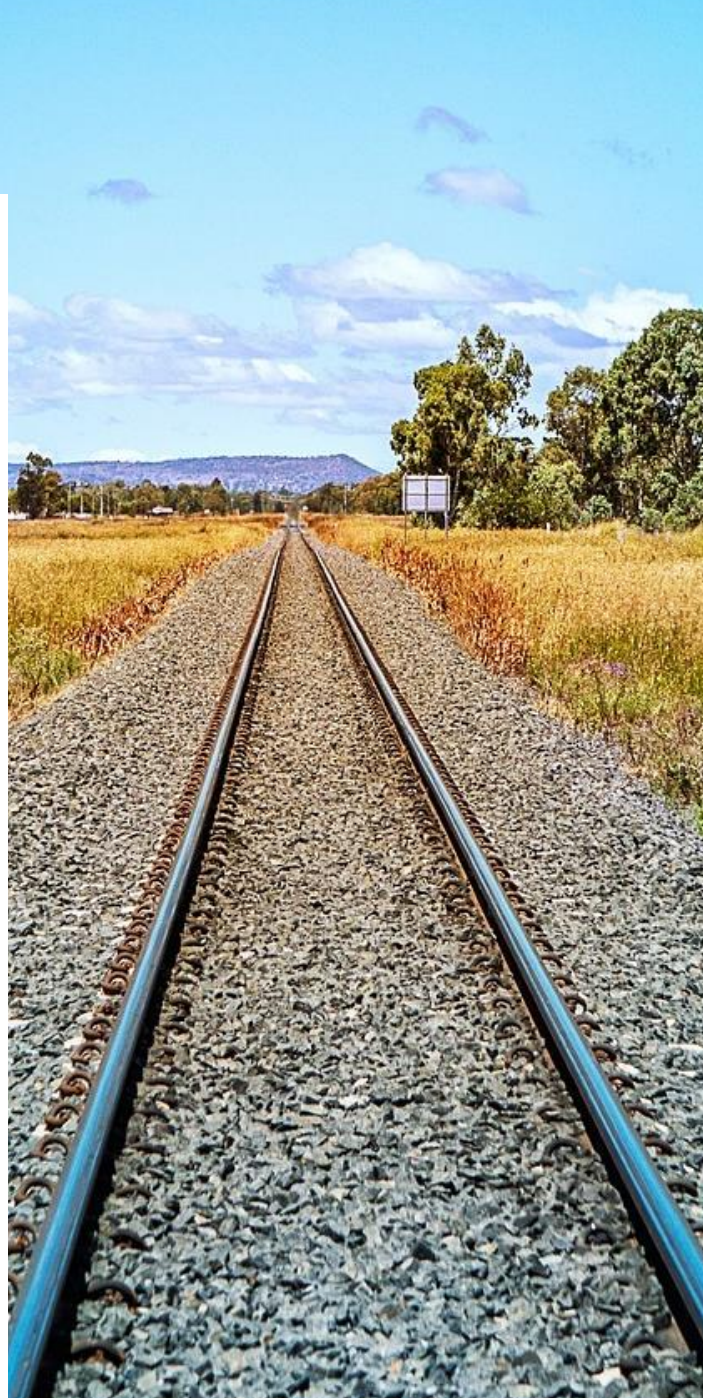
---

**Auteurs:** Finley Davis, Michelle van Ardenne, Hans  
Jeekel

**Contact en website**

[info@labverantwoordemobiliteit.nl](mailto:info@labverantwoordemobiliteit.nl)

[www.labverantwoordemobiliteit.nl](http://www.labverantwoordemobiliteit.nl)



# Introductie

Deze notitie van het *Laboratorium Verantwoorde Mobiliteit* gaat over bereikbaarheid. Hoe bereikbaar zijn bestemmingen en voorzieningen in de Nederlandse samenleving voor iedereen?

In **hoofdstuk 2** gaan we bereikbaarheid op twee manieren schetsen. De eerste manier heeft betrekking op huishoudens en individuen. We bekijken situaties waarin huishoudens en individuen moeite zullen hebben de voor hen belangrijke bestemmingen, voorzieningen en activiteiten binnen redelijke tijd en budget te bereiken. We zullen de omvang van dit probleem schatten (2.1 tot en met 2.4).

De tweede manier is meer objectief en generiek. Hier zullen we gebruikmaken van het werk dat is verricht door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), waarin het aantal bestemmingen en voorzieningen dat bereikbaar is met verschillende vervoersmiddelen werd geanalyseerd (2.5).

Samen bieden deze twee manieren een overzicht van het bereikbaarheidsprobleem, en van de uitdagingen waar we in onze samenleving voor staan.

Het idee dat we serieuze bereikbaarheidsproblemen hebben, groeit momenteel sterk. Een snelle blik op de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen voor de komende nationale verkiezingen op 22 november laat dit zien. Er wordt erkend dat je zonder auto in de landelijke gebieden het vaak moeilijk hebt om bestemmingen een beetje redelijk qua tijd en geld te bereiken. Zo rijdt in veel dorpen na zes uur 's avonds geen bus meer. Er wordt ook gekeken naar hoe bereikbaarheid in de stedelijke gebieden soms lastig is. De meeste politieke partijen lijken zich nu bewust te zijn dat een groot aantal huishoudens en individuen problemen ondervindt bij het bereiken van voor hen belangrijke voorzieningen, activiteiten en diensten. En er is bezorgdheid dat met name in landelijke gebieden het voor iedereen steeds langer zal gaan duren om allerlei diensten en voorzieningen te bereiken. Diensten en voorzieningen die ooit veel dichterbij waren gevestigd.

Hoe zijn we eigenlijk in een dergelijke situatie terechtgekomen? Deze vraag staat centraal in **hoofdstuk 3** van deze notitie. We laten hier zien waardoor het komt dat er lang zo weinig aandacht voor dit soort problemen is geweest. En we zullen laten zien hoe een specifieke manier van het formuleren van bereikbaarheidsproblemen, in combinatie met gebruikelijke denkwijzen en arrangementen in de transportsector, deze situatie heeft gecreëerd. We zullen trouwens ook kijken of huishoudens en individuen de potentiële problemen altijd ervaren als daadwerkelijke problemen. En we zullen toekomstige problemen met betrekking tot bereikbaarheid laten zien.

Tot zover de analyse. Dan gaan we richting de oplossingen. Hier hebben we twee hoofdstukken. In **hoofdstuk 4** zetten we alle wat meer pragmatische oplossingen bij elkaar. Het is natuurlijk nuttig het OV uit te breiden, of mensen die niet kunnen fietsen fietslessen aan te bieden. Of iets te doen met vrijwilligers die in busjes behulpzaam kunnen zijn. Hier is best het nodige te doen en te realiseren.

Maar in de kern moet er veel meer gebeuren. We hebben onze samenleving afhankelijk van de auto gemaakt. Bestemmingen bereiken met de auto kan altijd wel. Maar meer dan een kwart van de huishoudens heeft niet de beschikking over een auto. Voor hen kan het bereiken van bestemmingen

en voorzieningen lastig zijn, duur zijn of erg lang duren. En dat betekent dat ze kansen missen, aan activiteiten niet kunnen deelnemen of erg veel moeite hebben om voorzieningen zoals ziekenhuizen of zwembaden te bezoeken. In **hoofdstuk 5** zullen we daarom een rechtenbenadering introduceren met betrekking tot bereikbaarheid. We zullen dit doen vanuit het perspectief van de verstrekking van andere diensten, zoals gezondheidszorg, onderwijs en huisvesting. We zullen laten zien dat transport hier uitzonderlijk is geweest. En we zullen laten zien hoe een dergelijke rechtenbenadering, die in andere sectoren normaal is, eruit zou kunnen zien.

We eindigen deze notitie met een klein aantal aanbevelingen.

# Inhoudsopgave

2. Bereikbaarheidsproblemen; ontstaan, voorbeelden en omvang .....	5
2.2 Hoe bereikbaarheidsproblemen ontstaan; een kader .....	6
2.3 Echte bereikbaarheid -uitdagingen, in vijf voorbeelden .....	8
2.4 De omvang van het probleem .....	13
2.5 Een meer generieke manier van kijken naar bereikbaarheid .....	17
3. Waardoor is het probleem zo lang onderschat of zelfs niet gezien? .....	20
3.1 Verklaringen voor het gebrek aan aandacht .....	20
3.2 De beleving van bereikbaarheid .....	21
3.3 Mogelijke toekomstige problemen .....	23
4. Pragmatische deeloplossingen voor bereikbaarheidsproblemen .....	25
4.1 Beïnvloeding van besluitvorming over locaties .....	25
4.2 Ondersteuning van initiatieven van steden .....	25
4.3 Structurele opwaardering van het openbaar vervoer .....	26
4.4 Barrières wegnemen met gerichte innovatie .....	27
4.5 Kleine maatregelen met vrijwilligers en kleinere maatschappelijke initiatieven .....	28
5. Naar een recht op voldoende bereikbaarheid .....	29
5.1 Het bredere perspectief; kijken naar zorg, onderwijs en huisvesting .....	29
5.2 De bijzondere positie van bereikbaarheid .....	30
5.3 Hoe het zou kunnen .....	30
5.4 Naar een meetinstrument .....	32
De Bereikbaarheids-Gini .....	33
5.5 Ter afronding en conclusie: een structureel nieuw beleid voor voldoende bereikbaarheid voor iedereen .....	34
Aanbevelingen .....	35
Suggesties voor verder lezen .....	35
Bijlage .....	36

## 2. Bereikbaarheidsproblemen; ontstaan, voorbeelden en omvang

Mobiliteit wordt doorgaans gedefinieerd als de verplaatsing van mensen en goederen. De impact van mobiliteit reikt echter altijd verder dan die verplaatsing zelf, omdat mobiliteit mensen in staat stelt deel te nemen aan activiteiten en voorzieningen op verschillende bestemmingen die ruimtelijk van elkaar gescheiden zijn. De deelname aan activiteiten en bezoek aan voorzieningen wordt bepaald door de behoeften, de verlangens en de belangstellingen van mensen en huishoudens.

Binnen onze Nederlandse samenleving reizen mensen gemiddeld 9,9 duizend kilometer per jaar (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022). Deze afstand wordt afgelegd op veel verschillende manieren. Kijken we naar de reizen dan wordt 43% van de reizen met de auto wordt gemaakt, 25% met de fiets en 24% te voet. Qua afstand wordt 75 % met de auto afgelegd, 9 % met de fiets en 8,5 % met het openbaar vervoer. De afstand die wordt afgelegd met het OV is dus betrekkelijk marginaal in ons land.

De hoge representatie van auto's is geen verrassing. 74% van alle Nederlandse huishoudens heeft minstens één auto tot hun beschikking. Met een auto kunnen mensen bijna alle bestemmingen bereiken. Maar dit niveau van bereikbaarheid is zeker niet gegarandeerd voor het openbaar vervoer, fietsen of lopen, iets wat negatieve gevolgen kan hebben voor mensen die op deze vervoerswijzen zijn aangewezen.. We zullen dieper ingaan op deze situatie in 2.2.

26% van alle Nederlandse huishoudens heeft geen auto. Voor deze huishoudens zijn veel bestemmingen niet makkelijk bereikbaar. Dit zal zeker niet altijd problematisch zijn. Sommige huishoudens richten zich sterk op stedelijke gebieden, en binnen stedelijke gebieden kunnen het openbaar vervoer, fietsen en lopen vaak eenzelfde mate van bereikbaarheid bieden als auto's. Maar er zijn huishoudens die wel problemen ervaren door het niet hebben van een auto. De gevolgen van het niet hebben van een auto kunnen een grote impact hebben op het leven van een persoon. Voorbeelden zijn kans vermindering op banen, en sociale uitsluiting. De autoafhankelijkheid van maatschappijen wordt daarom vaak als het beginpunt van bereikbaarheid problemen aanschouwen. Een voorbeeld is het 2003 rapport van de Social Exclusion Unit uit Engeland, waarin voor het eerste de relatie werd gelegd tussen sociale uitsluiting en slechte bereikbaarheid door autoafhankelijkheid.

Desalniettemin spelen andere factoren ook een rol bij het berekenen van het niveau van bereikbaarheid. Sommige huishoudens hebben een rijk sociaal kapitaal, wat betekent dat vrienden en familie voor bijna al hun mobiliteitswensen kunnen zorgen. Waarbij het dan weer wel de vraag is of in onze samenleving die vrienden en familieleden daar ook altijd de tijd voor zullen hebben. Daarnaast kunnen huishoudens met hogere inkomens aanzienlijk meer gebruikmaken van taxi's. En tot slot is er een groep huishoudens die een rijbewijs heeft (in 81 % van alle huishoudens is er een rijbewijs aanwezig) maar geen auto in huis heeft. Die kunnen een auto huren, hoewel dat wel prijzig is en zijn dan in staat om de voor hen belangrijke bestemmingen wel te bereiken.

Deze voorbeelden laten zien dat het niveau van bereikbaarheid kan variëren. Niet alle mensen en huishoudens hebben eenzelfde niveau van bereikbaarheid. Intuïtief voelt iedereen dat wel aan. Maar er ontbreekt een benchmark voor bereikbaarheid op het niveau van huishoudens en individuen. Je zou kunnen stellen dat de verschillen in bereikbaarheid groter zijn geworden in de afgelopen decennia. Voor 1970 toen de auto nog niet zo wijdverbreid was in onze samenlevingen was bereikbaarheid voor velen meer een zaak van OV, wandelen of fietsen. Door de steeds grotere mate van autobezit en – gebruik treedt er vanaf die tijd een polarisatie op. De ruimtelijke inrichting gaat zich meer richten op het gegeven dat velen een auto bezitten en er ontstaan steeds meer bestemmingen die nagenoeg alleen per auto makkelijk bereikbaar zijn, zoals snelweglocaties. Het autoloze kwart van de huishoudens moet maar zelf zien hoe ze bestemmingen kunnen bereiken. De politiek volgt namelijk de wil en het perspectief van de auto- afhankelijke meerderheid.

## 2.2 Hoe bereikbaarheidsproblemen ontstaan; een kader

In deze notitie gaan we eerst kijken hoe bereikbaarheidsproblemen nu eigenlijk ontstaan. We gebruiken daarvoor drie werkwoorden die met elkaar in verband staan; hebben, kunnen en willen.

Als eerste introductie. Hebben gaat over wat mensen en huishoudens tot hun beschikking hebben, of het nu een auto, een hoog inkomen of een buurt met goede voorzieningen is. Kunnen gaat over iemands capaciteiten of vaardigheden, zoals fietsen of autorijden, en ten slotte gaat Willen over welke bestemming iemand wil bereiken en waarvoor.

De factoren die met **hebben** te maken hebben benadrukken hoe verschillende mensen en huishoudens verschillende bereikbaarheidsperspectieven hebben die ze al dan niet kunnen omzetten in mobiliteit. Deze factoren kunnen zowel individueel als locatie- specifiek zijn. Locatie - specifieke factoren zijn bijvoorbeeld het *hebben* van een bushalte dicht bij huis, het *hebben* van een nabijgelegen ziekenhuis of een werklocatie waar precies het voor die persoon goede werk te vinden is. Ook hoort daarbij het *hebben* van de noodzakelijke informatie over reizen. Socio-economische omstandigheden creëren duidelijk onderscheid in wat mensen hebben. Er zijn echter tal van andere factoren zoals handicap, leeftijd, migratieachtergrond, huishoudsamenstelling die ook impact kunnen hebben op wat mensen tot hun beschikking hebben.

Dan **kunnen**. Kunnen heeft betrekking op het vermogen om bereikbaarheidsperspectieven van "hebben" om te zetten in mobiliteit en toegang, "Kunnen" omvat bijvoorbeeld het vermogen om te *kunnen* rijden of te fietsen, in staat zijn om te verhuizen of onbeperkt gebruik te *kunnen* maken van een beschikbare vervoersoptie (auto, openbaar vervoer, slimme mobiliteit). En op zaken als handicaps en mentale vermogens zoals voor degenen die de lokale taal niet *kunnen* spreken of niet digitaal vaardig zijn. Deze factoren vestigen de aandacht onvermijdelijk op de ongelijkheid in betaalbaarheid en bruikbaarheid van verschillende mobiliteitswijzen. Dit leidt tot de noodzaak om ofwel belemmeringen weg te nemen voor bepaalde groepen voor bepaalde vervoerswijzen of levensvatbare alternatieven voor hen te bieden.

Tot slot **willen**. Eenvoudig gezegd is "willen" het niveau van verlangen om toegang te krijgen tot meer of betere locaties die verder weg zijn, versus onwil om dit te doen of juist tevreden te zijn met een lokaal beperkte levensstijl. Dit kan het geval zijn bij zeker een aantal mensen en huishoudens, bijvoorbeeld bij nogal wat ouderen en huishoudens met een lager inkomen). Dit verschil in verlangen onderscheidt uitgesloten individuen die meer toegang wensen dan ze hebben, en waarover beleidsmakers zich zorgen moeten maken, van degenen die geen verlangen hebben of geen gebruik zullen maken van verbeterde bereikbaarheid. Hier zit dat altijd lastige element dat veel mensen zich maar neerleggen bij de situatie, in hun hart wellicht graag anders zouden willen, maar dat niet uiten. Die verborgen problematiek speelt zeker bij bereikbaarheid.

We realiseren ons dat juist dit willen heel rijk geschakeerd is. In willen zitten ook minder tastbare voorkeuren of zorgen die van invloed zijn op het verlangen om mobiel te zijn, zoals sociale veiligheid tijdens het reizen, verlangen naar een gevoel van vrijheid, of verlangen naar culturele gelijkheid of diversiteit. Deze voorkeuren en zorgen variëren sterk en zijn verschillend voor elk individu en hun locatiefactoren. Een voorbeeld; een transgender vrouw die in een rechtse conservatieve plattelandsomgeving woont, kan verlangen naar toegang tot Amsterdam ondanks sociale veiligheidsangsten tijdens het reizen, terwijl een Surinaamse moeder die in een gebied met een grote Surinaamse bevolking woont, juist lokaal wil werken omdat ze zich daar cultureel comfortabeler voelt.

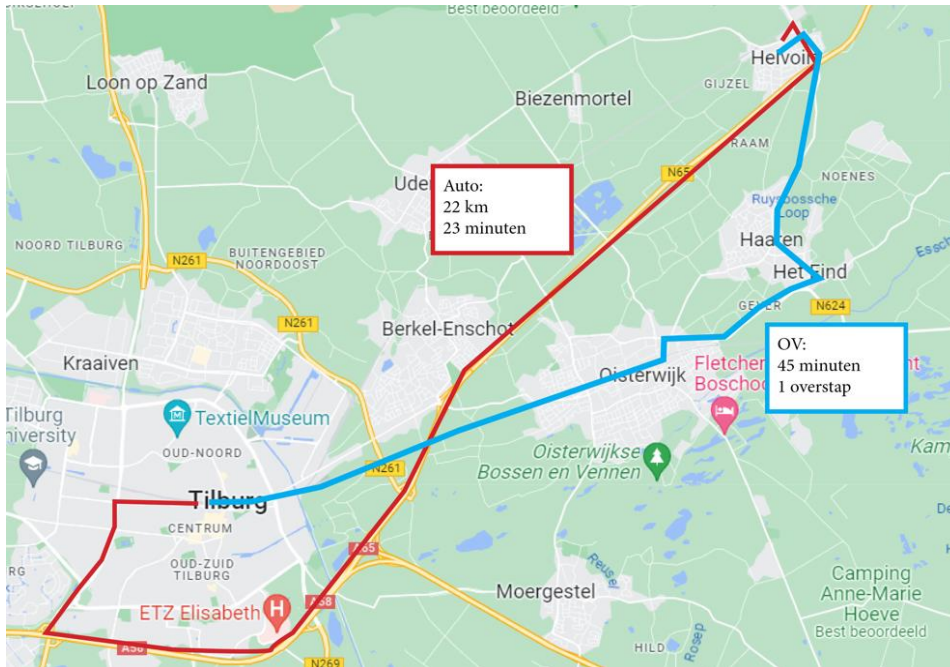
De "wensen" van verschillende relevante mensen moeten daarom aan de basis liggen bij het ontwerpen van beleid of infrastructuur

Uiteindelijk mondt het samenspel van hebben, kunnen en willen natuurlijk uit in **doen**. Al of niet mobiel worden, al dan niet hulp inroepen, al of niet bestemmingen gaan bereiken.

## 2.3 Echte bereikbaarheid -uitdagingen, in vijf voorbeelden

We werken hier aan de hand van het kader vijf voorbeelden van bereikbaarheidsvragen uit.

1. Een meisje dat graag op balletles wil (woont in Helvoirt) maar haar ouders met een auto zien geen mogelijkheid om haar elke week 23 kilometer naar Tilburg te brengen vanwege tijdsbeperkingen (auto 23 min, OV 45 min)



### *Hebben*

i. Toegang tot een auto (ouders) ii. Heeft geen nabijgelegen recreatieve voorzieningen.

### *Kunnen*

- i. Kan zelf niet rijden
- ii. Mag niet zelfstandig gebruikmaken van het openbaar vervoer
- iii. Kan niet twee keer 12 km fietsen

### *Willen*

- i. Sterke wens om toegang te krijgen tot meer dan wat mogelijk is - betekent onvrijwillige uitsluiting
- ii. Ouders zien het nut niet in van zo lang rijden



2. *Werknemers van niet-westerse achtergrond zonder opleiding in Rotterdam-Zuid, waarvoor banen te vinden zijn in de tuinbouw in het Westland, 30 km, met avond/nachtdiensten, maar hoe bereiken ze die zonder auto? (auto; 30 min, OV; 90 min)*



### *Hebben*

- i. Weinig lokale werkgelegenheidsmogelijkheden voor hun opleidingsniveau binnen hun stedelijke gebied
- ii. Hebben geen auto
- iii. Hebben geen reiskostenvergoeding van de werkgever
- iv. Hebben geen haalbare snelle opties voor openbaar vervoer, vooral 's nachts
- v. Hebben geen relevante arbeidsmogelijkheden op rijafstand

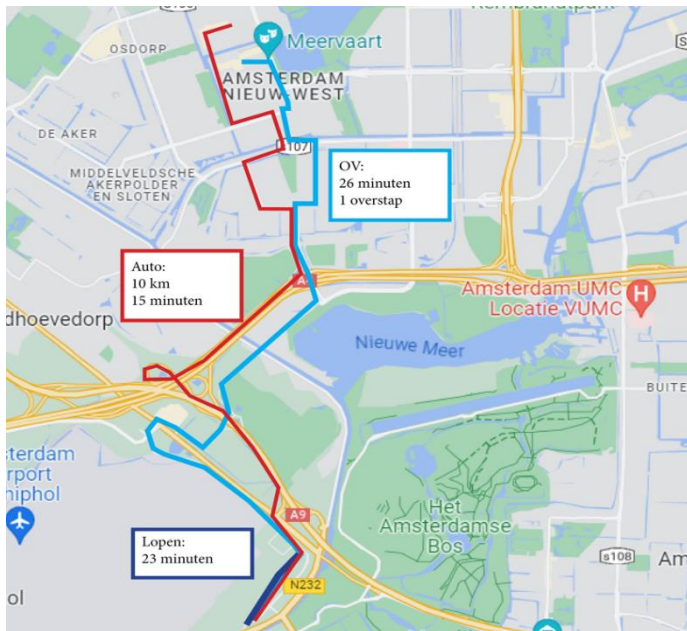
### *Kunnen*

- i. Kunnen geen auto lenen of delen vanwege beperkte sociale netwerken
- ii. Kunnen zich geen deelmobiliteit op dagelijkse basis veroorloven
- iii. Kunnen niet fietsen, voor sommigen helemaal niet, voor de meesten niet op die afstanden
- iv. Kunnen zich niet veroorloven om dichterbij deze banen te verhuizen (woningmarkt).

### *Willen*

- i. Willen zich cultureel op hun gemak voelen en zijn dat in Rotterdam Zuid
- ii. Willen geen lange afstanden fietsen vanwege veiligheid en comfort
- iii. Met reiskosten die niet door een werkgever worden vergoed, is er geen financieel voordeel om verder te reizen voor een laagbetaalde baan lokaal

3. Een middelbaar opgeleid persoon met een laag inkomen die in Amsterdam Nieuw-West woont, een goedkope levensstijl heeft met een baan op minimumloon op fietsafstand, maar gekwalificeerd is voor betere posities buiten zijn lokale omgeving. (auto ; 15 min, OV en lopen; 55 min).



### *Hebben*

- i. Lokale openbaarvervoersmogelijkheden dicht bij huis
- ii. Relevante arbeidsmogelijkheden met minder concurrentie in voorstedelijke werkgelegenheidskernen zoals de luchthaven Schiphol en Diemen
- iii. Heeft geen auto
- iv. Heeft geen handige of goedkope betaalbare openbaar vervoer-mogelijkheden die de voorstedelijke werkgebieden met zijn buurt verbinden
- v. Heeft geen reiskostenvergoeding van (toekomstige) werkgever

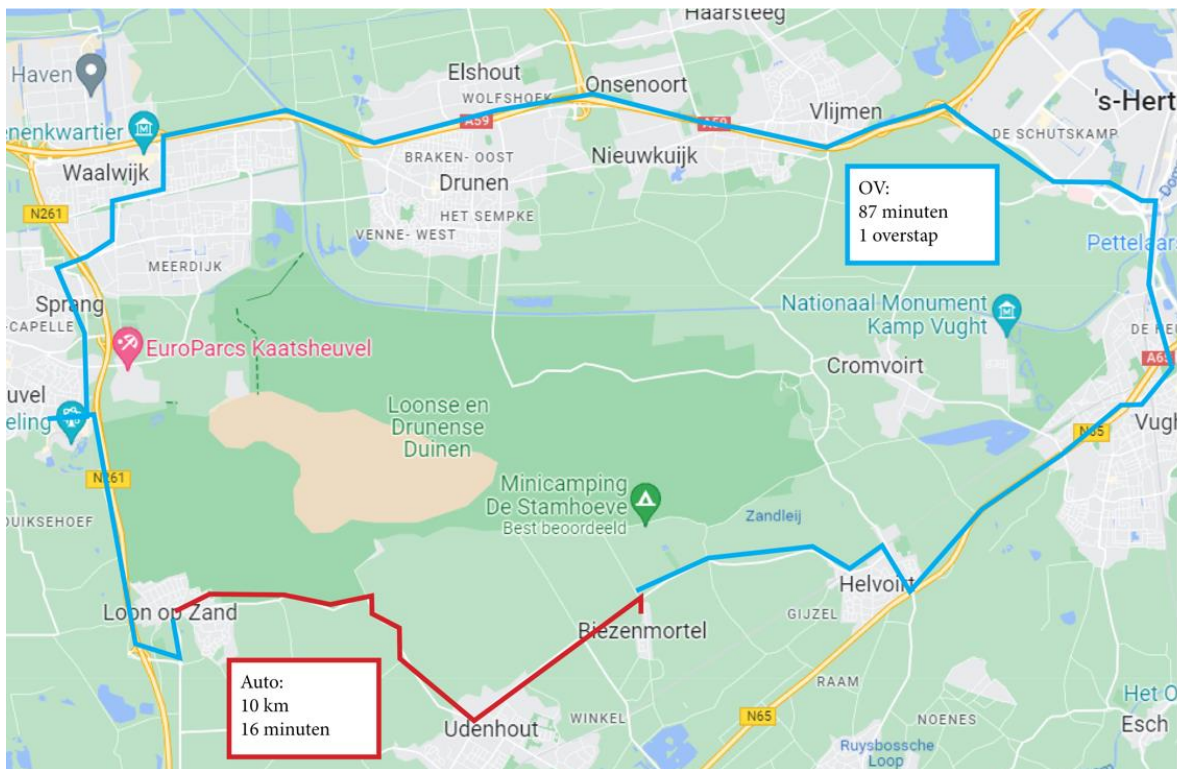
### *Kunnen*

- i. Kan zich de tijd en kosten van het dagelijks indirect via het openbaar vervoer reizen niet veroorloven
- ii. Kan deze langere afstanden niet per fiets afleggen
- iii. Kan zich niet veroorloven om dichterbij deze banen te verhuizen

### *Willen*

- i. Banen in deze andere gebieden zijn grotendeels buiten zijn perceptie, dus hij hoort er niet over
- ii. Vindt het te veeleisend om naar deze gebieden te reizen voor sollicitatiegesprekken of trainingen, ondanks de wens voor een beter inkomen (het probleem van de beperkte reishorizon,).

4. Een oude man die niet meer mag rijden, wil 's avonds graag zijn vrienden wil zien in Loon op Zand , 14 km verderop, en terugkeren naar zijn huis in het afgelegen dorp Biezenmortel; (auto ; 16 min, OV; 87 min)



### *Hebben*

- i. Heeft nog steeds een auto
- ii. Heeft sociale netwerken of relevante locaties op lange afstanden
- iii. Heeft weinig openbaarvervoermogelijkheden dichtbij huis, vooral 's nachts

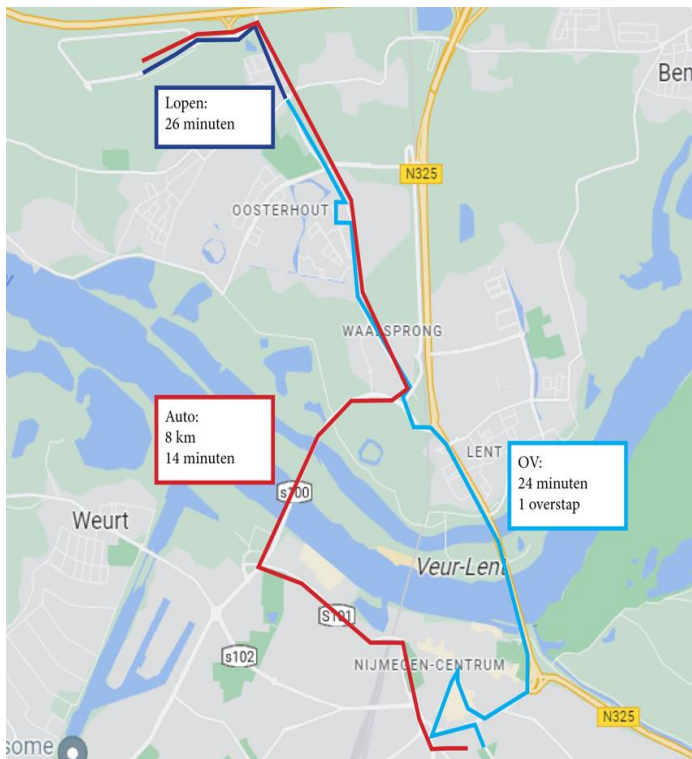
### *Kunnen*

- i. Kan niet meer rijden
- ii. Kan fysiek of mentaal niet verhuizen naar een beter verbonden locatie

### *Willen*

- i. Heeft weinig behoefte om te verhuizen naar een beter verbonden locatie, heeft een lange geschiedenis en persoonlijke banden met huis

5. Een alleenstaande moeder van niet-westerse afkomst uit Nijmegen die niet goed Engels of Nederlands spreekt, en alleen werk kan vinden in een langs de snelweg gelegen distributiecentrum Bij Oosterhout (auto ; 10 min, OV en lopen ; 50 min)



#### *Hebben*

- i. Moet complexe ketenverplaatsing realiseren om kinderen op school af te zetten en op te halen, samen met hun recreatieve activiteiten, terwijl ze ook pendelt naar het werk en noodzakelijke uitstapjes maakt naar andere diensten zoals gezondheidszorg tijdens het reizen met kinderen
- ii. Heeft baanaanbiedingen die niet goed aansluiten bij de tijden van haar ouderschapstaken, vooral als het gaat om reistijd
- iii. Heeft een beperkt ondersteuningsnetwerk om te helpen bij het ouderschap iv. Heeft geen auto.

#### *Kunnen*

- i. Kan veel online reisinformatie niet begrijpen vanwege taalbarrières
- ii. Kan niet fietsen
- iii. Kan zich geen auto of onbeperkt gebruik van het openbaar vervoer veroorloven.

#### *Willen*

- i. Maakt zich zorgen over de verkeers- en sociale veiligheid tijdens het fietsen op locaties die relevant zijn voor haar, dus heeft geen behoefte om te leren fietsen
- ii. Wil tijd doorbrengen met haar kinderen en dus een baan die daarbij past.

## 2.4 De omvang van het probleem

Tot zover hebben we vooral kwalitatief een aantal bereikbaarheidsproblemen en uitdagingen geschetst. Het niet kunnen bereiken van een aantal bestemmingen is voor de mensen die we introduceerden zeker lastig of problematisch, en vermindert hun mogelijkheden om iets te realiseren, of dat nu een nieuwe hobby, beter werk, een beter leven, of het gewoon ontmoeten van je vrienden is. Hier is bereikbaarheid van de juiste plek waar iets gebeurt toch de grote voorwaarde. We vinden het ook belangrijk om te schatten hoe groot het bereikbaarheidsprobleem eigenlijk is.

Veel bereikbaarheidsproblemen blijven onder de radar. Mensen en huishoudens aanvaarden maar dat ze toch een aantal bestemmingen niet goed kunnen bereiken, en kiezen dan maar voor “next best”-oplossingen. Het is ook moeilijk omdat we nooit de goede gegevens hebben willen verzamelen. Waarom dat zo is gaan we zien in hoofdstuk 3. In verscheidene onderzoeken is gepoogd bereikbaarheid te meten, wat heeft geleid tot verschillende definities voor de voorwaarden van bereikbaarheid. Er ontbreekt echter nog steeds consensus.

Jeekel en Martens publiceerden in 2017 een artikel waarin ze probeerden het aantal huishoudens met bereikbaarheidsproblemen te schatten. Hoe kwamen ze tot een dergelijke schatting? Het artikel maakte gebruik van het concept van transportarmoede. Ze merkten op dat er een verband was tussen bereikbaarheidsproblemen en transportarmoede. Ze begonnen met twee criteria voor transportarmoede: autobezit, of beter gezegd, het ontbreken van autobezit, en transport gerelateerde huishoudelijke uitgaven. En ze gingen uit van 22% huishoudens zonder auto, maar dat lijkt nu in 2023 echter 26 % te zijn. Hier rekenen we voorlopig met deze 22%.

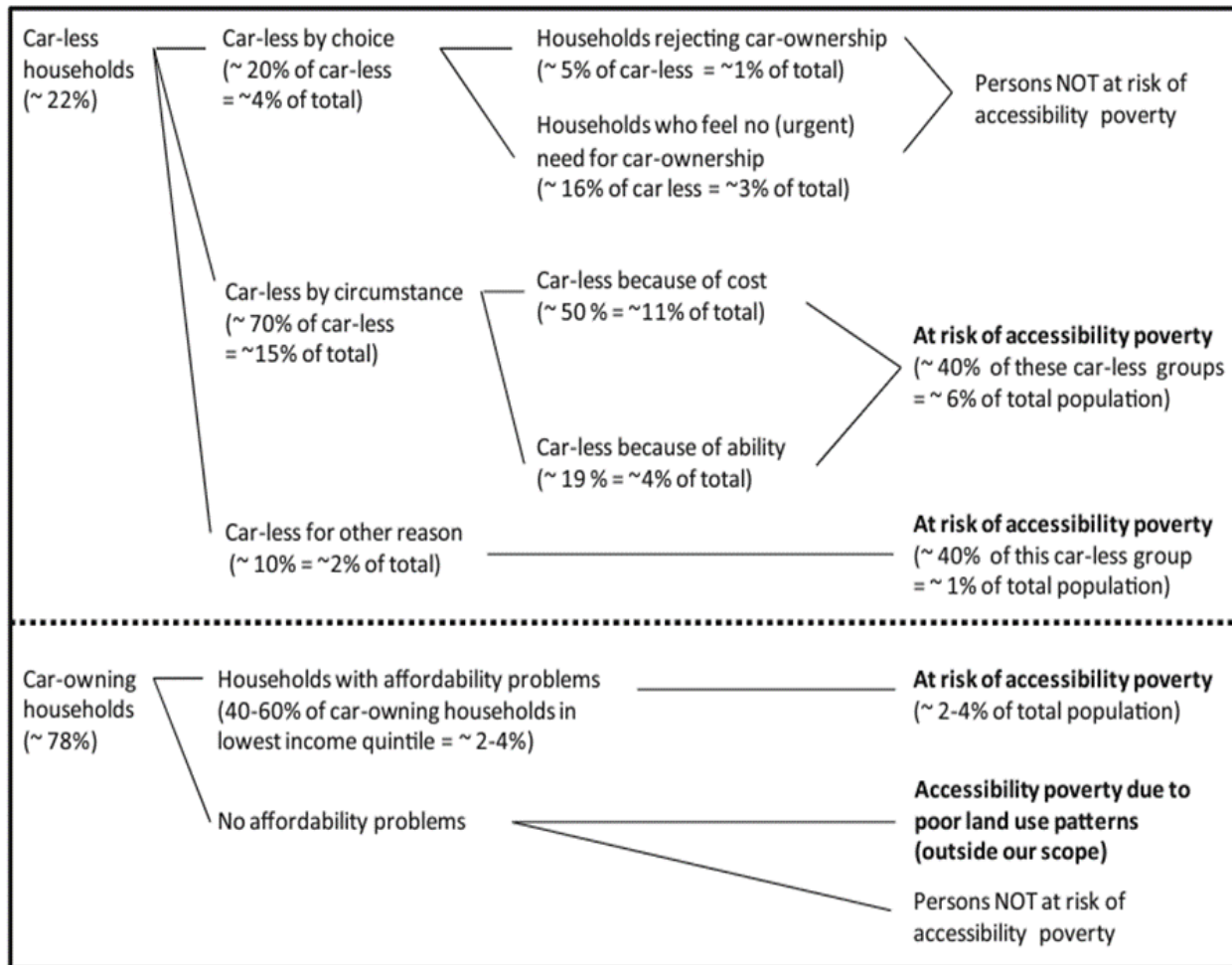
Eerst autobezit. Een auto is een belangrijk instrument in de huidige samenleving. Het belang van deze indicator is gebaseerd op het idee dat het dominante transportmiddel van een samenleving een acceptabel niveau van bereikbaarheid biedt voor iedereen die toegang heeft tot dat transportmiddel. Ruimtegebruikspatronen worden gevormd door transportnetwerken en neigen zich te organiseren rond het in een tijd dominante transportmiddel. Zie in de 19 de eeuw de invloed van de spoorwegen op de groei en de ontwikkeling van de steden.

De auto is het nu dominante transportmiddel in vrijwel alle geïndustrialiseerde samenlevingen. Mensen en huishoudens met een directe toegang tot een auto zullen over het algemeen geen problemen hebben om alle bestemmingen te bereiken. Soms kan dat door congestie wel iets langer duren dan gedacht, maar dat is een kleiner probleem. Datzelfde, dat alle bestemmingen wel kunnen bereiken kan gelden voor een deel van de niet-gemotoriseerde huishoudens. Die hebben voldoende sociaal kapitaal, wonen handig in de stad en zijn ook sterk op primair die stad georiënteerd, hebben gratis OV. Er kunnen extra redenen worden genoemd, bijvoorbeeld omdat ze jong zijn en studeren, minder tijdsdruk hebben, of beperkte behoeften hebben om toegang te krijgen tot een reeks bestemmingen, of omdat ze bewust autovrije huishoudens zijn en erin slagen hun leven zo te organiseren dat een hoge, op de auto gebaseerde mobiliteit niet nodig is om toegang te krijgen tot belangrijke bestemmingen. Het niveau van autobezit is daarom ook geen directe indicator van bereikbaarheidsproblemen. Het is echter wel een indicator voor het *risico* op bereikbaarheidsproblemen.

Ten tweede, een hoog aandeel van de uitgaven voor mobiliteit in het netto- huishoudbudget. Huishoudens die een zeer groot deel van hun inkomen aan transport besteden, kunnen dit mogelijk niet blijven doen als de prijzen van andere goederen (zoals energie) stijgen. Dan zouden ze hun reispatroon moeten aanpassen, met het risico dat ze niet langer in staat zijn om alle voor hen relevante bestemmingen te bereiken. Dit suggereert dat huishoudens met hoge transportuitgaven in verhouding tot hun inkomen risico lopen op bereikbaarheidsproblemen. Gemiddeld besteden huishoudens in Europa ongeveer 15% van hun netto-inkomen aan transport. Het hebben van een auto is duur voor huishoudens met het laagste inkomen, ook al weten we dat juist de hoogste inkomensgroepen nog meer budget besteden aan mobiliteit (maar dat zal vaker vrijwillig zijn!). De huishoudens met relatief hoge transportuitgaven zullen niet zozeer bereikbaarheidsproblemen ondervinden, maar betalen fors voor hun bereikbaarheid. En bereikbaarheidsproblemen kunnen ontstaan omdat de financiële last te hoog wordt. Hier gebruikten we een drempel van meer dan 20% aan transportuitgaven.

Terug naar het niet-eigenaarschap van auto's. Jeekel en Martens probeerden te schatten welk deel van de huishoudens zonder auto echte bereikbaarheidsproblemen zou kunnen ondervinden. Ze baseerden zich op een Duits onderzoek onder een grote steekproef van huishoudens zonder auto.. In dit onderzoek werden respondenten gevraagd naar de redenen voor het niet bezitten van een auto. Als alleen de belangrijkste reden werd gepresenteerd, bleek uit het resultaat dat 50% van de respondenten een auto te duur vond, 19% gaf gezondheids-, invaliditeits- of leeftijd gerelateerde redenen op, 16% gaf aan geen behoefte te hebben aan een auto, 5% wees auto's af, terwijl 10% andere redenen aangaf om geen auto te bezitten. Deze schattingen kunnen in andere landen verschillend zijn, maar de cijfers geven wel een aardige indicatie, en omdat er zo weinig onderzocht is hebben we ook niet meer dan zo'n indicatie. We zien dan drie groepen.

- a. Deze Duitse cijfers suggereren dat minstens 20% van de huishoudens zonder auto, dat wil zeggen 4,5 % van alle huishoudens, er bewust voor kiest om geen auto te bezitten. Het kan worden aangenomen dat deze groep huishoudens geen ernstige bereikbaarheidsproblemen ervaart. Studenten en andere jonge huishoudens zullen trouwens waarschijnlijk oververtegenwoordigd zijn in deze groep. Bovendien kan worden verwacht dat een relatief groot deel van deze groep in de (kern van) grotere steden woont en dus profiteert van de dichtheid van bestemmingen die daar kunnen worden bereikt.



b. Aan de andere kant zijn voor ongeveer 70% van de huishoudens zonder auto (15 % van alle huishoudens) hun omstandigheden op zijn minst gedeeltelijk de oorzaak van hun niet-autobezit. De mate waarin deze huishoudens de locaties die ze willen bereiken, ook kunnen bereiken, varieert, zowel tussen als binnen landen. Een deel van deze huishoudens kan het redelijk goed redden door te vertrouwen op openbaar vervoer, fietsen, lopen en ritten te krijgen van vrienden of familieleden. Ongeveer 20 % van de huishoudens zonder auto heeft wel een rijbewijs (in Nederland zijn er 7% meer rijbewijzen dan huishoudens met minimaal één auto terwijl 26 % van de huishoudens geen auto heeft) en kan mogelijk (hoewel redelijk prijzig) een auto huren of gebruikmaken van autodeeldiensten om bestemmingen buiten loop- of fietsafstand te bereiken. Hoewel sommige huishoudens het misschien wel redden, kan ook worden verwacht dat een deel van deze groep risico loopt op bereikbaarheidsproblemen. Hoe groot dat aandeel is, is moeilijk te bepalen. Hier was opnieuw een schatting nodig, en deze is van minder recente datum. Het rapport van de Social Exclusion Unit in het VK uit het begin van deze eeuw vond dat minstens twee van de vijf werkzoekenden transport als een barrière zien om een baan te krijgen; dat 31% van de mensen zonder auto moeite heeft met reizen naar hun lokale ziekenhuis, in vergelijking met 17% van de mensen met een auto; dat 16% van de mensen zonder auto moeite heeft met toegang tot supermarkten; en dat 18% van de mensen zonder auto moeite heeft om vrienden en familie te zien vanwege transportproblemen, in vergelijking met 8% voor autobezitters.

Deze cijfers leveren alweer geen directe schatting op van het aandeel huishoudens zonder auto dat bereikbaarheidsproblemen ervaart, maar aannemelijk lijkt dat ongeveer 40% van *deze* huishoudens zonder auto aanzienlijke problemen ervaart bij het bereiken van een of meer belangrijke bestemmingen voor hen.

- c. Als we aannemen dat hetzelfde percentage van 40 % geldt voor huishoudens die aangeven geen auto te hebben om 'andere' redenen (10% van alle huishoudens zonder auto in de Duitse steekproef, dat wil zeggen ongeveer 1 % van alle huishoudens), dan is het aandeel huishoudens dat risico loopt op bereikbaarheidsproblemen minimaal 7%.

En waarschijnlijk ligt dit percentage nu iets hoger sinds 2017, aangezien er nog meer snelweglocaties zijn ontwikkeld die niet zonder auto kunnen worden bereikt. En ook omdat we nu uitgaan van 26 % autoloze huishoudens, in plaats van de 22 % waarmee in het artikel werd gewerkt. We komen derhalve nu uit op 8 %.

- d. Huishoudens met een auto kunnen ook risico lopen op bereikbaarheidsproblemen, met name vanwege betaalbaarheidsproblemen. Hier moesten Jeekel en Martens zelfs nog meer vertrouwen op ruwe schattingen. Op basis van enkele studies schatten zij dat tussen de 40% en 60% van de huishoudens met een auto in de laagste 20 % van de inkomens meer dan de drempel van 20% aan auto gerelateerde transportkosten besteedt. Gezien het feit dat slechts ongeveer een kwart tot een derde van alle huishoudens in deze groep een auto bezit, betekent dit dat tussen de 10% en 20% van de huishoudens met een laag inkomen te maken kan krijgen met betaalbaarheidsproblemen, wat overeenkomt met ongeveer 2% tot 4% van alle huishoudens in de bevolking (bijvoorbeeld: 20% van de huishoudens behoort tot het laagste kwintiel, waarvan ongeveer 30% auto's bezit, waarvan 60% mogelijk betaalbaarheidsproblemen ervaart:  $20\% * 30\% * 60\% = 3,6\%$ ).

Al met al komen we uit (b, c en d samen) op ongeveer **11 %** van alle huishoudens die te maken krijgen heeft met bereikbaarheidsproblemen. We hebben 8,1 miljoen huishoudens in Nederland. Dus 900.000 huishoudens kunnen te maken krijgen met bereikbaarheidsproblemen. Aangezien we weten dat het niet-eigenaarschap van auto's relatief wijdverbreid is onder alleenstaande huishoudens, verwachten we dat ongeveer **1,3 tot 1,4 miljoen mensen** te maken hebben met bereikbaarheidsproblemen. Dit is zeker geen klein deel van de Nederlandse samenleving! Ter vergelijking: ongeveer 900.000 mensen in Nederland leven onder de armoedegrens. We kunnen er wel van uit gaan dat er een behoorlijke mate van overlap aanwezig zal zijn. Maar er is dus zeker ook een groep mensen en huishoudens die niet onder de armoedegrens zit en wel degelijk bereikbaarheidsproblemen ervaart.



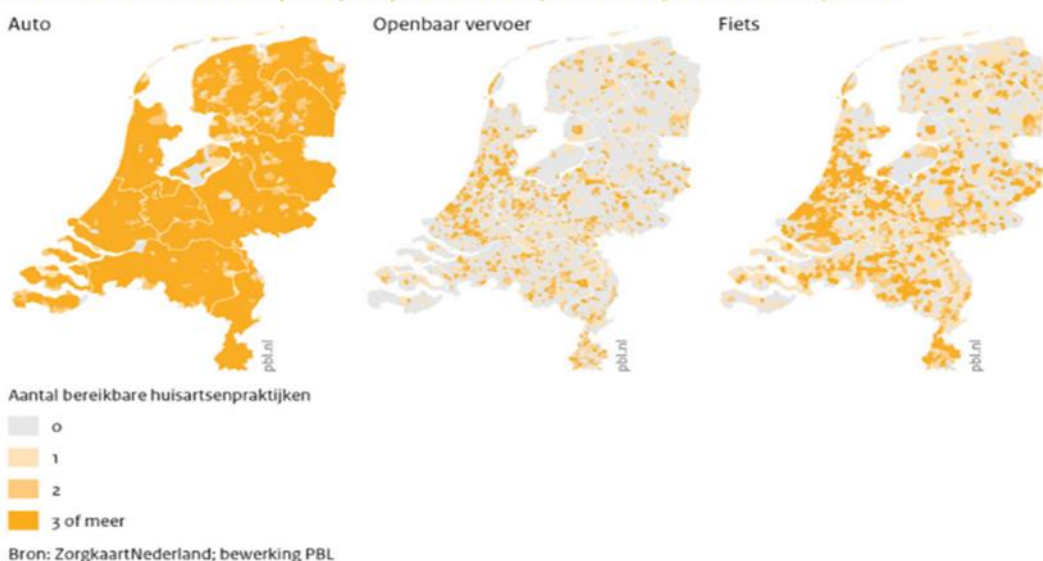
## 2.5 Een meer generieke manier van kijken naar bereikbaarheid

We zagen al dat de bereikbaarheid van bestemmingen voor voorzieningen, activiteiten en banen niet systematisch wordt gemeten in Nederland. Het is ook niet goed duidelijk in hoeverre de bereikbaarheid verschilt tussen stedelijke en landelijke gebieden en tussen verschillende groepen mensen. Om deze lacune op te vullen, is het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) begonnen met het project Bereikbaarheid. Er zijn bereikbaarheidsindicatoren ontwikkeld die inzicht geven in de toegang tot banen, gezondheidszorg, onderwijs, winkels en groenvoorzieningen met verschillende vervoerswijzen (lopen, fietsen, openbaar vervoer, auto en combinaties daarvan), en op verschillende tijdstippen van de dag (spits- en niet-spitsperioden) en week (wekdagen en weekends). Het PBL gebruikte de meest recente methoden om reistijden te modelleren op basis van 'open access'-reistijdgegevens, administratieve datasets en enquêtegegevens. Er werden twee soorten bereikbaarheidsindicatoren geïntroduceerd: de eerste is de minimale reistijd per vervoermiddel naar de dichtstbijzijnde voorzieningen en banen, en de tweede is het totale aantal voorzieningen en banen dat binnen een bepaalde reistijd kan worden bereikt.

Het PBL presenteerde de bereikbaarheid van voorzieningen en banen op een reguliere werkdag (dinsdag) tijdens de ochtendspits (tussen 7:00 uur en 9:00 uur). Dat geeft een idee van de situatie wanneer de meeste mensen reizen. De verschillen in bereikbaarheid tussen de vervoerswijzen nemen over het algemeen toe buiten de spitsuren, omdat de snelheid van het wegverkeer tijdens de daluren toeneemt door minder verkeersopstoppingen, terwijl de frequentie van het openbaar vervoer lager is en daarom de gemiddelde reistijd langer wordt. Het PBL berekende daarom ook de bereikbaarheid tijdens daluren en in het weekend en nam deze op in de bijlagen. Ze presenteerden hun bereikbaarheidsanalyses op basis van twee reistijdlimieten naar voorzieningen en banen: een 'lage reistijdlimiet' (15 of 30 minuten reistijd) en een 'hoge reistijdlimiet' (30 of 45 minuten reistijd). Deze reistijdlimieten dienen om de bereikbaarheidspatronen te analyseren.

We geven hier twee voorbeelden. Er zijn er nog veel meer in het zeer leesbare PBL-rapport "*Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland*".

### Bereikbaarheid huisartsenpraktijken per vervoerswijze binnen 15 minuten reistijd, 2021



Ten eerste; huisartspraktijken De resultaten tonen aan dat ten minste één huisartspraktijk meestal binnen 15 minuten met de auto kan worden bereikt. Dit geldt niet voor een kleine groep ouderen in landelijke gebieden, voor hen is binnen 30 minuten reistijd. De bereikbaarheid met het openbaar vervoer is aanzienlijk lager: 11% van de ouderen met een laag huishoudinkomen (dat wil zeggen meer dan 140.200 ouderen) kan geen enkele huisartspraktijk bereiken binnen 15 minuten reistijd. En de bereikbaarheid van huisartspraktijken is beter per fiets dan met het openbaar vervoer. 3% van de ouderen met een laag inkomen kan geen enkele huisartspraktijk bereiken binnen 15 minuten reistijd. Dit betreft voornamelijk ouderen die in landelijke gebieden wonen.

Ten tweede, banen. De bereikbaarheid van banen is verreweg het hoogst met de auto: binnen 30 minuten reistijd is de auto-bereikbaarheid gemiddeld bijna 7 keer hoger dan met het openbaar vervoer. Dit verschil neemt slechts in geringe mate af bij de hogere reistijdlimieten, tot 6,5 keer voor de hoogste limiet van 60 minuten. Deze verschillen in bereikbaarheid zijn het gevolg van niet alleen kortere reistijden van deur tot deur met de auto, maar ook omdat veel banen zich bevinden op plaatsen die niet gemakkelijk bereikbaar zijn met het openbaar vervoer. In Nederland bevindt bijvoorbeeld slechts 37% van de banen zich in de buurt van een halte voor het openbaar vervoer. De verschillen nemen toe tijdens de daluren, vanwege een betere doorstroming op de weg en een lagere frequentie van het openbaar vervoer.

De resultaten van deze bereikbaarheidsanalyses laten zien dat de bereikbaarheid voor alle vervoerswijzen het hoogst is in de Randstad en in de steden, waar de grotere nabijheid van voorzieningen en banen duidelijk opweegt tegen de lagere gemiddelde reissnelheden in dit gebied als gevolg van congestie. Er zijn echter aanzienlijke verschillen in bereikbaarheid tussen de verschillende vervoerswijzen. Mensen met toegang tot een auto hebben veruit de hoogste bereikbaarheid tot diensten en banen, zelfs tijdens de spitsuren, en die bereikbaarheid is zelfs hoger tijdens de daluren, wanneer de congestie op het wegennet beperkter is. Mensen die (moeten) vertrouwen op het openbaar vervoer hebben aanzienlijk minder bereikbaarheid, vooral als ze in landelijke gebieden, aan

de stadsranden of in voorstedelijke centra wonen. Bovendien neemt de bereikbaarheid van het openbaar vervoer eigenlijk af tijdens de daluren in alle soorten gebieden, als gevolg van lagere vervoersfrequenties. Hoewel de fiets kan bijdragen aan de bereikbaarheid, is de fietsbereikbaarheid naar (bovenlokale) voorzieningen en banen vaak beperkt in voorstedelijke centra, dorpen en landelijke gebieden. Bereikbaarheidsanalyses zoals deze suggereren dat congestie op (snel)wegen in de Randstad absoluut niet de kern van het bereikbaarheidsprobleem is. Het echte bereikbaarheidsprobleem vormt de beperkte bereikbaarheid met het openbaar vervoer en de fiets aan de stadsranden, de suburbs en in landelijke gebieden.

## 3. Waardoor is het probleem zo lang onderschat of zelfs niet gezien?

### 3.1 Verklaringen voor het gebrek aan aandacht

Waarom is er buiten de academische wereld zo weinig aandacht voor deze problemen geweest bij besluitvormers? We zullen op zoek gaan naar verklaringen. Een aantal redenen komt naar voren. De eerste vier hebben betrekking op het politieke en academische discours, terwijl de laatste drie verband houden met meer praktische aspecten van onderzoek en beleidsvorming;

De eerste reden is dat vooraanstaande politici de bereikbaarheidsproblemen lange tijd als te klein hebben beschouwd. Het argument is dan als volgt: "moeten de genoemde problemen echt als problemen worden beschouwd?" In de grote politiek worden ze als te onbeduidend beschouwd, en politici hoorden ook weinig over deze problemen; een gebrek aan stem van de slachtoffers. Nationale politici zagen de bereikbaarheids- uitdagingen vooral als problemen voor lokale en regionale overheden. Daar was per slot ook het OV naar toe gedecentraliseerd. Bovendien zijn de meeste vooraanstaande nationale politici zelf automobilisten, en hebben ze geen directe ervaring met bereikbaarheidsproblemen .

De tweede reden is dat het formuleren van het probleem moeilijk is. Het argument hier is; dit lijkt een probleem te zijn dat verband houdt met armoede, en we hebben al zoveel problemen die verband houden met armoede. We zagen ook dat er zeker een overlap is, maar absoluut geen volledige overlap.

En, derde reden; het wordt niet gezien als een thema voor transportbeleid, dat altijd gedomineerd is door ingenieurs en economen, terwijl voorstanders van sociaal beleid het thema niet als behorend tot hun "pakket van sociale problemen" beschouwden. Het lijkt op een "*tussenliggend probleem*"! Meer in het algemeen is er in het politieke debat nog steeds een emancipatie van het idee van mobiliteit nodig. De meeste vooraanstaande besluitvormers gebruiken deze term niet, maar hebben het over transport, gerelateerd aan infrastructuur en economische prestaties enerzijds, en aan verkeer anderzijds.

De vierde reden; het transportonderzoek heeft nog steeds een dominantie van techniek en economie, neoliberalisme en (neo)-klassieke micro-economie, is georganiseerd langs de individuele vervoerswijzen (auto,trein,bus,fiets), en werkt aan de constructie, instandhouding, beoordeling en exploitatie van verschillende vervoerssystemen gericht op modi (weg, spoor, lucht) . Transportonderzoekers die werken aan kwesties met betrekking tot transport in relatie tot maatschappelijke uitdagingen vormen nog steeds een minderheid, en dit wordt weerspiegeld in de structuur van de commissies achter de belangrijkste algemene transportconferenties.

De vijfde reden. Er zijn zeker academische onderzoekers die het probleem onderkennen, sterker; er zijn nu meer dan 800 artikelen over het thema. Echter de overvloed aan academische artikelen over de hier besproken thema's is nogal moeilijk te lezen voor leken, omdat verschillende termen voor min of meer dezelfde problemen worden gebruikt. De academische literatuur kent een wirwar van definities, ontbeert transparantie en echte actuele gegevens. Dit is niet bevorderlijk voor de ontvangst van het probleem.

De belangrijkste reden komt uit het nationale beleid zelf. Bereikbaarheid was al geïntroduceerd in het beleid, maar op een volstrekt vreemde manier. Een persoon had een bereikbaarheidsprobleem als zijn of haar reis niet binnen de tijd kon worden gemaakt die voor die reis in zijn verwachtingen stond. Dan liep zo'n persoon voertuigverliesminuten op, en dat telde op samenlevingsniveau op tot miljoenen voertuigverliesuren. Het zogenaamde "*voertuigverliesuren*"-kader wat betekende dat vanuit het perspectief van een individuele reis sprake was van verlies van minuten die anders besteed hadden kunnen worden dan aan de reis. Die minuten - en opgeteld die miljoenen uren- hadden mooi en beter economisch besteed kunnen worden. Voertuigverliesuren waren ernstig, althans in de ogen van de meeste (rechtse) politici, omdat ze opgeteld konden leiden tot het verlies van miljoenen uren die productiever hadden kunnen worden besteed. Gelukkig wordt dit economische kader nu snel achterhaald. Het kader was auto- gedomineerd, en apart qua taalgebruik omdat de betrokken personen helemaal geen bereikbaarheidsproblemen ondervonden – voor de autobezitters waren alle bestemmingen wel bereikbaar- maar wat problemen hadden met langere reistijden voor hun reis. Het feit deze vorm van uitwerking van bereikbaarheid zo lang heeft kunnen bestaan, en pas nu doorbroken lijkt te worden, tekent de neo- liberale en economische dominantie van het transportbeleid, zeker op nationaal niveau. Mensen waren in dat beleid nauwelijks te zien!

Tot slot is er gerelateerd aan de vorige reden een gebrek aan gegevens of gemeenschappelijke maatstaven/kaders die begrepen kunnen worden door verschillende belanghebbenden. Bereikbaarheid is complex; het is multidimensionaal omdat er totaal verschillende "dingen" (diensten, winkels, familie, recreatieplekken, werklocaties) bereikbaar moeten zijn. Je kunt ook - dat zullen we in de volgende paragraaf zien - ook besluiten om je bereikbaarheidsproblemen te ontkennen, of je kunt je er niet bewust van zijn. Je hebt dan je eigen horizon zo gedefinieerd dat allerlei bestemmingen , en daarmee allerlei activiteiten buiten jouw grens terecht zijn gekomen. Niet alleen beleidsmakers zullen zo moeite hebben om vast te stellen waar er bereikbaarheidsproblemen zijn, maar ook mensen en huishoudens kunnen moeite hebben om vast te stellen welke bereikbaarheidsproblemen ze hebben. Je hebt voor de onderbouwing van beleid veel (micro)data uit verschillende bronnen nodig die (nog) niet beschikbaar zijn.

## 3. 2 De beleving van bereikbaarheid

Dit is een kort hoofdstuk in deze notitie, maar wel een belangrijk hoofdstuk. Tot nu toe hebben we gekeken vanuit een feitelijk perspectief dat voortbouwt op het objectieve perspectief voor bereikbaarheid. Dit objectieve perspectief beperkt het onderzoek echter tot de identificatie van mensen die risico lopen op bereikbaarheidsproblemen, en niet tot de mensen die daadwerkelijk bereikbaarheidsproblemen ervaren. Om de mensen te identificeren die bereikbaarheidsproblemen

ervaren is het noodzakelijk om het subjectieve perspectief van de mensen als uitgangspunt te nemen. Bereikbaarheid is een essentiële voorwaarde, maar nooit een doel in zichzelf. Bereikbaarheid maakt de deelname aan activiteiten en de toegang tot de samenleving mogelijk. Het opsporen van de mensen en de huishoudens die *risico* lopen op bereikbaarheidsproblemen via de identificatie van de barrières voor bereikbaarheid *geeft niet noodzakelijk aan dat deze barrières ook daadwerkelijk en feitelijk leiden tot bereikbaarheidsproblemen voor de persoon*. De enige uitzondering hierop is misschien gezondheidszorg, omdat het algemeen erkend is dat gezondheidszorg binnen 15 minuten bereikbaar moet zijn.

Voor andere activiteiten zoals winkelen, sporten of werken is nog nauwelijks onderzocht in hoeverre bereikbaarheidsproblemen zorgen voor een negatief effect op het leven van het individu. Bijvoorbeeld, huishoudens en mensen ervaren niet noodzakelijkerwijs een gebrek aan bereikbaarheid tot locaties en activiteiten, waar dat in feite wel het geval is. Het omgekeerde kan ook waar zijn, als mensen een gebrek aan bereikbaarheid waarnemen waar dat niet het geval is. Vaak is er dan een kennislacune over wat mogelijk is binnen de omgeving. Of ze beperken hun zoekpogingopdracht tot de kansen voor hun activiteiten, een reishorizon, en kijken niet naar mogelijkheden buiten deze horizon.

Maar we zijn er nu wel zeker van dat er problemen bestaan. Natuurlijk zijn er situaties problematisch. Het gebrek aan bereikbaarheid van bedrijventerreinen anders dan met de auto is heeft aantoonbaar een negatieve invloed op het leven van auto-loze werkzoekenden, die bestemmingen waar ze kunnen of zouden willen werken niet kunnen bereiken. Een oplossing voor dit probleem kan echter alleen worden gevonden wanneer rekening wordt gehouden met de perceptie van de werkzoekende. Dit komt doordat de persoon altijd verantwoordelijk is voor de planning van de reis, en dus alleen de persoon kan beslissen welke acties hij wil ondernemen. Op deze manier variëren de afwegingen tussen bijvoorbeeld geld en veiligheid of reistijd en reisafstand tussen individuen, omdat elke persoon verschillende redenen gebruikt om een afweging te maken. Bij het vinden van een oplossing voor de werkzoekenden kan het zijn dat de ene persoon profiteert van veiligere fietsinfrastructuur, terwijl de andere profiteert van snellere openbaarvervoerverbindingen.

Uiteindelijk achten wij het essentieel dat er veel meer oog komt voor de sociale aspecten rond transportbeleid. Daarom ook de vijf voorbeelden uit 2.3. Waar objectieve maatregelen zoals reistijd per vervoerswijze de mensen die risico lopen onderscheiden van de mensen die geen risico lopen, zou het perspectief van het individu op het probleem moeten bepalen of de persoon daadwerkelijk negatieve gevolgen van het probleem ondervindt. Het voordeel van het benaderen van het bereikbaarheidsprobleem vanuit dit perspectief is dat er onderscheid kan worden gemaakt tussen reizen om te bepalen welke situaties bijdragen aan het probleem en welke niet. Waar objectieve metingen kunnen vaststellen dat per fietsen een werklocatie niet binnen 15 minuten bereikt kan worden, bepaalt het perspectief van het individu of de 15 minuten een acceptabele norm zijn. Misschien houdt de persoon van fietsen en accepteert daarom een reistijd tot 40 minuten.

### 3.3 Mogelijke toekomstige problemen

Er zijn een aantal ruimtelijke trends en structurele kwesties relevant voor onze transportnetwerken. Trends en kwesties die bereikbaarheid steeds uitdagender maken. De eerste is *gentrificatie*. De veranderende woonvoorkeuren van de welgestelden richting de steden zorgt samen met de liberalisering van centraal gelegen sociale huisvestingsvoorraad en de achterblijvende bouw van nieuwe betaalbare huisvesting in stedelijke gebieden voor weinig betaalbare woningen voor huishoudens met lagere inkomens en voor een instroom van rijkere huishoudens. Lager inkomens worden als het ware naar buiten gedrukt en komen terecht in de nog goedkope suburbs.

Analyses van de steden Amsterdam en Londen laat zien dat dit zich voordoet in nogal wat steden in de geïndustrialiseerde wereld, zij het niet uniform., Bijvoorbeeld; een bewoner van het centrum van Amsterdam kan merken dat de huur te duur wordt in verhouding tot zijn inkomen, en dat het zinvol is om zijn kosten te verlagen door buiten de stad te gaan wonen in de goedkopere delen van plaatsen als Hoofddorp, Purmerend of Almere. Dit kun je nog zien als een vrijwillige verplaatsing (in tegenstelling tot gedwongen als ze simpelweg hun verhoogde huur niet kunnen betalen). Maar het is ook een verplaatsing naar een locatie waar een beduidend geringer aanbod van vervoermogelijkheden (buiten de auto) is dan op de locaties in de stad, waar hij vandaan kwam.

Veel armere huishoudens krijgen zo per saldo een slechtere bereikbaarheid, hebben minder banen en faciliteiten in de buurt en krijgen een lagere dichtheid van openbaar vervoer. Dit ook vanwege de radiale aard van het OV ; van de centrumstad naar buiten wordt de frequentie geringer. Een zijdelingse opmerking; deze ruimtelijke trend vergroot ook de afhankelijkheid van autogebruik in die suburbs en nodigt uit tot wat je gedwongen autobezit zou kunnen noemen, iets wat ingaat tegen de doelstellingen op het gebied van duurzaamheid.

Een andere ruimtelijke trend is de *verschuiving van werk* voor lager opgeleiden van de industrie naar dienstverlenende sectoren. Dit betekent dat voor veel laagopgeleiden die buiten de stedelijke kern wonen, mobiliteit buiten hun eigen locatie naar relevante bestemmingen (vooral, maar niet uitsluitend, voor werkgelegenheid) in andere suburbane woon- of werkgebieden steeds noodzakelijker wordt. Iemand met een kwalificatie gericht op horecadiensten is in Purmerend gaan wonen om huur te besparen, maar er zijn niet zoveel voor haar relevante banen in Purmerend en dus is reizen naar bestemmingen met veel van horecabanen zoals Schiphol nodig om een gelijkwaardig en concurrerend scala aan arbeidsvooruitzichten te bereiken.

Wat dan zorgt voor extra uitdagingen inzake bereikbaarheid is dat openbaar vervoer in een radiaal patroon langs kernroutes van buitenwijken naar het stadscentrum loopt. Er is weinig openbaar vervoer te vinden wat suburbs rechtstreeks met andere suburbs verbindt. OV-gebruikers moeten vaak eerst naar het stadscentrum reizen en vervolgens weer uit het stadscentrum naar een andere suburb. Dat kost veel tijd en veel geld. Ze kiezen dan vaak maar voor minder passend werk of schaffen toch maar een auto aan.

Onvoldoende bereikbaarheid kan zo een steeds groter probleem worden, vooral in suburbane gebieden met een groeiende bevolking met lage inkomens. Als we deze problematischer wordende

trends willen bestrijden, is het van cruciaal belang om te overwegen om de vervoersmogelijkheden anders dan buiten de auto naar, van, binnen en tussen deze suburb te verbeteren. Dit soort trends laat zien dat we een ruimtelijke inrichting krijgen die nog steeds bereikbaarheidsproblemen genereert en verdergaande auto- afhankelijkheid produceert.



## 4. Pragmatische deeloplossingen voor bereikbaarheidsproblemen

### 4.1 Beïnvloeding van besluitvorming over locaties

Met het vernietigen van de sturende ruimtelijke ordening is er geen coördinatiemechanisme overgebleven om de gevolgen in termen van bereikbaarheid voor iedereen van beslissingen over locaties voor werk, gezondheidszorg, vrije tijd, woningbouw goed te beoordelen. Het uitgebreide systeem van ruimtelijke planning in Nederland is – vooral op nationaal niveau- ontmanteld in de neoliberale golf van de jaren negentig. Er bestaat nog wel steeds een systeem van bouwvergunningen, maar de meeste gemeenten en ministeries handelen volgens marktprincipes. Dit betekent bijvoorbeeld dat er de afgelopen twee decennia veel nieuwe snelweglocaties zijn gebouwd. De meeste gemeenten langs snelwegen hebben industriële en kantoorzones gecreëerd bij de op- en afritten van snelwegen. Vaak is er geen openbaar vervoer naar die zones en ontbreekt ook fietsinfrastructuur. Dit is volledig autoland!

In Nederland is de afhankelijkheid van de auto vooral gecreëerd voor werklocaties. Verder is er een verschuiving van ruimte-intensieve functies zoals sport- en trainingsvelden, bioscopen, gezondheidscentra en ziekenhuizen naar snelweglocaties of andere primaire autobestemmingen opgetreden. Ook deze locatiebeslissingen hebben gemeenten in samenspraak met hogere overheden geïnitieerd of toegelaten. Sterker nog, in het geval van distributiecentra heeft de Nederlandse regering de bouw van deze centra gestimuleerd, zelfs wanneer het grootste deel van hun klanten zich niet in Nederland bevond. Het gebruik van ruimte is grotendeels of bijna volledig gebaseerd geraakt op bedrijfsprincipes en kostenbeheersingsideologieën. Dit is nadelig voor mensen en huishoudens zonder auto's.

Het zal duidelijk zijn dat deze praktijken zullen moeten veranderen. Recentelijk wordt dit gebrek aan coördinatie en de op bedrijven gerichte benadering van ruimtelijke planning bekritiseerd. Nieuw beleid voor ruimtelijke planning wordt geformuleerd, en de rol van de nationale overheid ten opzichte van de gemeenten zal sterker worden. Je ziet de roep om sturende ruimtelijke ordening sterk terug in de actuele verkiezingsprogramma's.

### 4.2 Ondersteuning van initiatieven van steden

Er is een andere realiteit met betrekking tot bereikbaarheidsproblemen. Veel stadsbesturen hebben inderdaad geworsteld met bereikbaarheidsproblemen van hun inwoners. In steden is er een concentratie van armere huishoudens die geen rijbewijs hebben of auto kunnen kopen, of die in essentie een lokaal-stedelijk leven leiden. Ondanks het concept van de 15-minutenstad (die overigens niet functioneert voor werk en slechts gedeeltelijk voor vrijetijdsvoorzieningen), worden deze huishoudens vaak geconfronteerd met bereikbaarheidsproblemen wanneer ze buiten de bredere stadsgrenzen reizen. Stadsbesturen formuleren vaak beleid inzake mobiliteit of zelfs

bereikbaarheidsstrategieën, maar zijn gebonden aan de nationale overheid wanneer ze subsidies op lange termijn voor deze huishoudens overwegen .

Meer in het algemeen hebben steden een andere oriëntatie op transport- en mobiliteitskwesties dan nationale overheden. Dat is iets wat je in de gehele westerse wereld ziet. Stadsbestuurders moeten een evenwicht vinden tussen autoafhankelijke kiezers aan de rand van hun stad en de stadsbewoners, die meer geïnteresseerd zijn in de prestaties van het openbaar vervoer en in leefbaarheidsvragen. Enigszins gechargeerd kun je stellen dat de meeste regionale politici voorstander zijn van decentralisatie en suburbanisatie. Nationale politici hebben in meerderheid rechtser politieke voorkeuren en pleiten eerder voor blijvende steun voor infrastructuur en ruim baan voor auto's. Tot slot hebben Europese politici en financieringsregelingen steun verleend aan steden en hebben ze een rol gespeeld bij het opstellen van milieuvoorschriften inzake luchtkwaliteit, klimaatverandering, en financiering van onderzoek naar multimodaliteit in steden en stadsregio's. Met deze situatie komt een verschil in kaders. In deze positie ondersteunt de Europese Commissie vaak de stadsbesturen.

In een schema leidt dit tot de volgende situatie:

Kenmerk	Nationale overheid	Stedelijke overheid
Doel oriëntatie	Overwicht van economische doelen	Evenwicht tussen economische, ecologische en sociale doelen
Kader	Voorspellen en voorzien van recentelijke, slimme mobiliteit	Stad als een plaats, duurzame mobiliteit
Politieke kleur	Meestal rechts van het midden	Meestal links van het midden
Relatie met Europese Commissie	Vaak niet harmonieus	Samenwerking, met dezelfde oriëntatie.

Er is derhalve een potentieel strijdtoneel tussen nationale en stedelijke beleidslijnen op het gebied van mobiliteit. Al met al zouden stadsbesturen maar ook provinciebesturen beter moeten worden ondersteund door nationale overheden om duurzame mobiliteitsdoelstellingen te bereiken. Het is heel verstandig om het mobiliteitsfonds om te bouwen tot een bereikbaarheidsfonds met directe rechten voor de stedelijke overheden, zoals we ook al in onze LVM - notitie over stedelijke mobiliteit bepleitten.

## 4.3 Structurele opwaardering van het openbaar vervoer

Hoewel door buitenlanders soms beschouwd als *state of art*, is het openbaar vervoer in Nederland in werkelijkheid vrij zwak. In de modale verdeling van ons land neemt het openbaar vervoer slechts 8,5% van alle afgelegde kilometers in beslag. Dit percentage is in Zwitserland 18% en in Japan 34%. Met een zodanig laag aantal kilometers valt er geen openbaar vervoer tot in de haarvaten te maken, iets wat

vanzelfsprekend vooral in de landelijke gebieden gemerkt wordt. Interessant is de vraag hoe het toch kan dat ons land met zijn hoge dichtheden en zijn vlakke reliëf zo slecht presteert in het aantal met het OV gereden kilometers. Naast de invloed van de fiets geldt hier toch ook dat we gekozen hebben voor een autovolgende ruimtelijke inrichting. Iets wat wellicht niet nodig was geweest. Het maakt echt veel uit of er maar 8,5 % van alle gereden kilometers met het OV wordt afgelegd of het dubbele percentage, waarbij we dan trouwens nog steeds lager scoren dan Zwitserland. Je ziet dan veel vaker een bus.

Openbaar vervoer is in ons land ook vrij duur. De prijzen voor het openbaar vervoer zijn vervolgens meer gestegen dan de kosten van autorijden. Je zou verwachten dat de laagste prijzen gelden voor de minst vervuilende vervoerswijzen, maar dit is niet het geval in Nederland. Sterker nog, er wordt nu opnieuw gediscussieerd over een verhoging van de kosten van het openbaar vervoer die door reizigers moeten worden betaald. Er is een beperkte vorm van subsidiëring van het openbaar vervoer door de nationale overheid, met gemiddeld 1 miljard euro. Vergelijk dit met een budget van 13 miljard euro dat in de komende jaren aan de overgang van de landbouw moet worden besteed. Hier speelt dat opeenvolgende regeringen openbaar vervoer op de slipstream van de marktwerking hebben beschouwd als een marktproduct en niet als een essentiële nutsvoorziening.

Tot slot is het afgelopen decennium is het openbaar vervoer in Nederland gerationaliseerd. Hoewel de dienst op hetzelfde niveau is gebleven als 20 jaar geleden, zijn veel bushaltes verwijderd en omgezet in één centrale halte. Beter voor de snelheid, maar slechter voor gehandicapten en voor mensen die moeite hebben met lopen. In een aantal dorpen is de busdienst volledig gestopt.

## 4.4 Barrières wegnemen met gerichte innovatie

Innovatie kan belangrijk zijn voor het verminderen van bereikbaarheidsproblemen. Zo kan deelmobiliteit bijdragen aan het beter bereikbaar krijgen van bestemmingen. Dan moet dergelijke deelmobiliteit wel worden opgezet en georganiseerd in verbinding met het openbaar vervoer, en in staat zijn een stabiel aanbod te realiseren. Dat betekent dat de invloed van het venture kapitaal dat nu zorgt voor een steeds fluctuerend aanbod (GO Sharing: van scooters in 55 steden naar scooters in 13 steden naar scooters in nul steden, in een half jaar tijd!) moet worden teruggedrongen. En laten we dan ook maar naar Mobility as a Service (MaaS) kijken. Het is dan echter van vitaal belang dat MaaS, net als elke andere innovatie, ervoor zorgt dat bereikbaarheidsdoelen worden geïntegreerd in het ontwerp en het bijbehorende beleid, om ervoor te zorgen dat er geen nieuwe of grotere ongelijkheden worden gecreëerd in plaats van bestaande ongelijkheden op te heffen.

En vanzelfsprekend hebben we veel meer innovatieve ideeën nodig vanuit de huidige OV bedrijven. Het is van vitaal belang om de bereikbaarheid via OV te verbeteren voor de groepen die lastige verplaatsingen van suburb naar suburb moeten maken. En dan niet alleen vanwege de sociaal-economische voordelen die het voor hen kan opleveren, maar ook ten behoeve van de stedelijke economieën en transportsystemen als geheel, door participatie van elke inwoner aan de samenleving aan te moedigen. Het lijkt er soms op dat de wijze waarop nu de concessieverlening werkt deze bedrijven niet tot nauwelijks uitnodigt om met innovaties in dienstregeling, aanbod en structuur van hun OV te komen.

## 4.5 Kleine maatregelen met vrijwilligers en kleinere maatschappelijke initiatieven

Hier volgen enkele woorden over het spectrum van kleine initiatieven, zoals kerkgangers die andere kerkgangers helpen bij hun reizen, enz. In de landelijke gebieden zijn er veel van dit soort initiatieven, allemaal werkend met vrijwilligers. Hoewel deze initiatieven meestal positief in de pers worden belicht, beschouwen wij ze in onze visie als slechts kleine oplossingen, die niet de kern van het probleem aanpakken. Ze zijn te afhankelijk van vrijwilligers, die zich logischerwijs niet verplicht voelen om huishoudens met bereikbaarheidsproblemen te ondersteunen op de momenten dat ze die bereikbaarheid wellicht het meest nodig hebben, bijvoorbeeld 's avonds en 's nachts.

We moeten hier ook het zogenaamde "doelgroepenvervoer" noemen. Dit is zeker nuttig voor een aantal huishoudens die ernstige problemen hebben met bereikbaarheid, zoals gehandicapten of ouderen. Maar ook dit is verre van een structurele oplossing.

Wat we tot slot zeker als positief zien is het stimuleren van het kunnen. We zien meerwaarde in het aanbieden van fietscursussen, in het vergroten van de fietsinfrastructuur (zie onze notitie nr. 10 daarover), en in het mensen veel eenvoudiger op weg te helpen om te leren wat het reële aanbod van bereikbaarheid vanuit hun locatie is.

## 5. Naar een recht op voldoende bereikbaarheid

### 5.1 Het bredere perspectief; kijken naar zorg, onderwijs en huisvesting

In onze zoektocht naar het ontwerp van een passend beleid voor bereikbaarheid kunnen we leren hoe westerse samenlevingen voor andere diensten zorgen. Jeekel en Martens schreven in 2017 een artikel over dit onderwerp. Ze bespraken de verstrekking van gezondheidszorg, onderwijs en huisvesting. Ten eerste *gezondheidszorg*. In de meeste Europese landen zijn gezondheidszorgsystemen gebaseerd op een fundamenteel beginsel van solidariteit, wat betekent dat mensen gelijke toegang zouden moeten hebben tot een redelijk minimumaanbod en standaard van gezondheidszorgdiensten, ongeacht hun vermogen om voor deze diensten te betalen. Meer specifiek kunnen de basisprincipes van gelijkheid die de verstrekking van gezondheidszorg in de meeste landen leiden, als volgt worden samengevat: (1) gelijke toegang tot gezondheidszorg voor personen met een vergelijkbare behoefte aan gezondheidszorg, en (2) gelijk gebruik van gezondheidszorg voor degenen die gelijke behoefte aan gezondheidszorg hebben. Het pakket dat tegen lage kosten aan alle huishoudens wordt aangeboden (het basispakket) verschilt per land en is een essentieel element in politieke onderhandelingen en besluitvorming.

Wat betreft *onderwijs* hebben landen heel verschillende onderwijsinstellingen opgezet, maar het belangrijkste beginsel dat de verstrekking van onderwijs in bijna alle ontwikkelde landen stuurt is het idee van gelijke toegang tot primair en secundair onderwijs. Er wordt over het algemeen begrepen dat gelijke toegang tot onderwijs wordt ondermijnd als mensen de kosten voor primair en secundair onderwijs zelf moeten betalen, aangezien deze kosten meestal hoger zijn dan de jaarlijkse inkomens van de meeste huishoudens met een laag en middeninkomen. Niet alle vormen van onderwijs zullen echter worden betaald. Maar het basispakket met gelijke toegang is duidelijk.

Wat betreft huisvesting is het systeem van verstrekking enigszins anders. Het voorzien in huisvesting verschilt van de verstrekking van gezondheidszorg en onderwijs. In de laatste gevallen is de verstrekking sterk afhankelijk van overheidsuitgaven, gefinancierd via een vorm van (algemene) belastingheffing of zorgverzekering. Het overgrote deel van de huisvestingsconsumptie en -productie vindt plaats via de markt. De meeste huishoudens kunnen met hun inkomens zelf acceptabele of goede huisvesting realiseren. De dominantie van de markt in de huisvestingssector in de meeste ontwikkelde landen impliceert dat beleid dat een adequaat niveau van huisvesting garandeert primair ten goede komt aan een minderheid van de bevolking, een minderheid die ook in omvang is afgenomen in de afgelopen decennia. Desalniettemin kennen vrijwel alle ontwikkelde landen een vorm van regulering rond de huisvesting met als doel huisvesting te bieden voor deze minderheid van de bevolking. Huisvestingsbeleid moet worden begrepen als correctie van de staat op de markt. Deze correctie heeft tot doel betaalbare en adequate huisvesting te garanderen voor huishoudens die geen huisvesting op de markt kunnen krijgen. In de meeste landen worden sociale huisvestingsregelingen gecreëerd en in ons land hebben we ook een tweede niveau van individuele huisvestingssubsidies voor huishoudens met de laagste inkomens. Adequate huisvesting is gewoon een recht.

## 5.2 De bijzondere positie van bereikbaarheid

Het voorzien in bereikbaarheid kan het beste worden vergeleken met het voorzien in huisvesting. Waar bij huisvesting een volledig systeem is opgezet voor de verstrekking van huisvesting voor huishoudens met lagere inkomens, wat leidt tot een garantie voor een acceptabele huisvesting ontbreekt een dergelijk systeem voor bereikbaarheid. Bij bereikbaarheid begint men niet met mensen en huishoudens en hun behoeften, maar met een soort generieke verstrekking van openbaar vervoer. Het enige vergelijkbare volledige systeem bevindt zich in het zogenaamde doelgroepenvervoer, waar ouderen huishoudens en gehandicapten met een indicatie specifieke taxidiensten worden aangeboden voor bepaalde ritten. Overwegingen van welzijn en rechtvaardigheid zijn verder nauwelijks gespecificeerd in het domein van transport, waardoor de sector opvalt ten opzichte van andere beleidsdomeinen. Een groot deel van de publieke subsidies rond openbaar vervoer wordt nog steeds beschouwd als een vorm van liefdadigheid, eerder dan als een kwestie van rechtvaardigheid.

En er is nauwelijks een relatie tussen wat wordt geleverd en wat wordt gevraagd, ook al omdat er geen voortdurend onderzoek wordt gedaan naar de wensen en verwachtingen van de doelgroep-huishoudens met betrekking tot hun behoeften aan bereikbaarheid. Deze bijzondere positie in het voorzien in bereikbaarheid is hoogst opmerkelijk. De meeste westerse samenlevingen hebben goed gevestigd beleid met betrekking tot de rechtvaardige verstrekking van gezondheidszorg, onderwijs en huisvesting voor alle (inkomens)groepen. Dit in tegenstelling tot de transport- besluitvormers die nog niet eens zijn begonnen met het definiëren van wat rechtvaardigheid van verstrekking op het gebied van transport zou kunnen inhouden. De redenering die je vaak hoort is dat mobiliteit anders dan zorg , onderwijs of huisvesting een afgeleide behoefte is. Wij kunnen dat niet goed volgen. Het gaat er ons om dat gewone mensen een beetje handig alle plekken waar voor hen belangrijke voorzieningen te vinden zijn of voor hen belangrijke activiteiten plaatsvinden kunnen bereiken. Als die plekken voor een deel van die mensen niet een beetje redelijk (qua tijd en budget) – lees ; voldoende- te bereiken zijn krimpt hun horizon aan mogelijkheden, en dat moeten we gewoon niet willen. De norm mag toch niet autobezit zijn, maar juist gewoon redelijk mee kunnen doen in de samenleving?

Gezien het belang van mobiliteit in moderne samenlevingen betogen wij dat er een dringende behoefte is aan maatschappelijke én beleidsdebatten over rechtvaardigheid en voor de daaropvolgende vertaling van de uitkomsten van deze debatten in adequate principes, normen en beleidslijnen voor het domein van transport, dus voor bereikbaarheid. Een dringende behoefte die nu gelukkig wordt opgemerkt door de meeste belangrijke politieke partijen, op de VVD na...

## 5.3 Hoe het zou kunnen

Op dit moment is nergens is het recht op bereikbaarheid of mobiliteit in algemene zin vastgelegd. Wat zou een dergelijk recht op mobiliteit moeten omvatten? Mobiliteit staat voor kunnen bewegen. Dat recht bestaat. Iedereen mag zich verplaatsen, behalve gevangenen. Hen worden wordt expliciet het recht op mobiliteit ontzegd. En er is één groep voor wie het recht op mobiliteit gepaard gaat met

moeilijkheden; *de gehandicapten*. Daarom is een recht op mobiliteit speciaal en alleen voor hen opgenomen in een VN-verdrag.

Het recht op persoonlijke mobiliteit wordt beschreven in artikel 20 van het VN-Verdrag inzake personen met een handicap. Het is dus alleen voor gehandicapten vastgelegd. Dit recht betekent dat je van A naar B moet kunnen gaan tegen een betaalbare prijs, op het moment en op de manier van jouw keuze. Zelfs als dat vanwege een handicap moeilijk is. De overheid moet garanderen dat iedereen met de grootst mogelijke mate van onafhankelijkheid kan reizen. Er kunnen hulpmiddelen nodig zijn om van dit recht te genieten. Paragraaf b van artikel 20 stelt dat je dan "toegang moet hebben" tot die middelen. De overheid moet ervoor zorgen dat deze middelen voor jou beschikbaar zijn tegen een betaalbare prijs.

Dit is de verwoording van dit recht op mobiliteit voor gehandicapten:

*Staten die partij zijn, nemen alle doeltreffende maatregelen om de persoonlijke mobiliteit van personen met een handicap met de grootst mogelijke mate van onafhankelijkheid te waarborgen, onder meer door:*

*a. het vergemakkelijken van de persoonlijke mobiliteit van personen met een handicap op de door hen gekozen manier en op het door hen gekozen tijdstip en tegen een betaalbare prijs;*

*b. het vergemakkelijken van de toegang van personen met een handicap tot mobiliteitshulpmiddelen, apparaten, technologieën en vormen van assistentie en bemiddeling van mensen, met inbegrip van de beschikbaarstelling daarvan tegen een betaalbare prijs;*

*c. het verstrekken van opleiding in mobiliteitsvaardigheden aan personen met een handicap en specialistisch personeel dat met personen met een handicap werkt;*

*d. het aanmoedigen van instellingen die mobiliteitshulpmiddelen, instrumenten en technologieën produceren om rekening te houden met alle aspecten van mobiliteit voor personen met een handicap.*

Als je vanuit deze formulering verder denkt kom je uit op het volgende.

Een algemeen recht op bereikbaarheid

Een recht op bereikbaarheid zou het recht om alle mogelijke bestemmingen te kunnen bereiken omvatten. Ook hier is een dergelijk recht nog nooit expliciet geformuleerd voor iedereen. En ook hier gebeurt er iets. Er zijn een aantal verboden locaties, zoals militaire terreinen. En een aantal regeringen van rijkere landen probeert te voorkomen dat een aantal mensen uit arme landen hun land bereiken. Ze gaan hier vrij ver in. Voor de rest is er natuurlijk een onuitgesproken recht op bereikbaarheid. De meeste mensen mogen alle locaties in ons land bereiken.

Recht op voldoende of eenvoudige bereikbaarheid

Maar dat is lang niet altijd eenvoudig, zoals we zagen. *In onze visie is daarom het recht op voldoende bereikbaarheid het belangrijkste recht.* Het is fijn dat je alle bestemmingen mag bereiken, maar als dat je veel geld en moeite kost om die te bereiken, dan realiseer je je al snel dat je nauwelijks zo'n bestemming kunt bereiken. Dit is de kern van het bereikbaarheidsprobleem. Een voldoende mate van bereikbaarheid moet worden gegarandeerd. Het is niet eenvoudig om dit uit te werken. Je kunt zien

dat je in principe alle locaties kunt bereiken met een auto. Zonder auto is dit aanzienlijk moeilijker voor een aantal locaties. In essentie zou een recht op eenvoudige of voldoende bereikbaarheid de vorm moeten aannemen van een norm voor acceptabele bereikbaarheid, misschien gedifferentieerd naar soorten reizen.

Dit is een belangrijk onderdeel van deze notitie. De meeste huishoudens met auto's zouden in staat zijn om deze norm zelf te bereiken, net zoals met huisvesting, waar de meeste huishoudens hun huizen op de markten kunnen kopen. Maar er is een groep huishoudens die niet in staat is om dit acceptabele niveau van bereikbaarheid te bereiken of alleen tegen zeer hoge kosten voor hun budget. De huishoudens zouden het doel moeten zijn van bereikbaarheidsbeleid, net zoals huishoudens objecten zijn van sociaal huisvestingsbeleid en individuele huisvestingssubsidies als het om huisvesting gaat. huisvestingssector. Door langs deze lijnen te denken, creëren we een normaal en structureel recht op bereikbaarheid voor iedereen. En dat is wat we moeten willen.

Nog twee grote voorwaarden

Als eerste is het van groot belang om nu eens goed in beeld te krijgen waar de grootste problemen rond bereikbaarheid te vinden zijn. Dat vraagt om goed en degelijk onderzoek, en om de bouw van één of meer goede meetinstrumenten. We gaan hiertoe in 5.4 een eerste benadering schetsen.

En als tweede zullen we moeten erkennen dat het met elkaar besluiten wat we voldoende bereikbaarheid vinden tijd zal kosten en in essentie een politiek vraagstuk is. Op dezelfde manier als het vraagstuk wat bij de zorg in de basisverzekering thuishoort, of wat nu precies verstaan moet worden onder adequate huisvesting. Daarover gedegen en gedragen besluiten formuleren kost tijd, en veel maatschappelijk debat. Het denken dat je snel wat normen en standaarden kunt vaststellen is maatschappelijk gezien gewoon onzinnig. We gaan wel in onze laatste paragraaf 5.5 een eerste schets van uitwerking geven.

## 5.4 Naar een meetinstrument

Een belangrijk obstakel voor inspanningen om bereikbaarheid goed op de politieke en maatschappelijke agenda is het ontbreken van een gestandaardiseerde en universele maatstaf die begrepen kan worden door verschillende belanghebbenden en in verschillende contexten. We bespreken hier een meetinstrument met betrekking tot bereikbaarheidsproblemen van huishoudens en individuen, en niet de vrij eenvoudige meting van toegang tot diensten in relatie tot vervoerswijzen zoals geïntroduceerd in 2.5 (de PBL-methode).

Zoals we hebben laten zien met het 'hebben, kunnen, willen'-kader, is bereikbaarheid complex omdat het multidimensionaal is (verschillende dingen om toegang tot te krijgen), relatief in plaats van absoluut, en sterk afhankelijk van een reeks verschillende individuele en contextuele factoren in iemands leven en hoe deze factoren samenkomen, inclusief iemands individuele verlangens en verwachtingen. Daarom moet een goed meetinstrument rekening houden met en reflecteren op elk



van deze kenmerken in plaats van ze te negeren. Dus; aan welke eisen moet dit meetinstrument voldoen?

Ten eerste; het moet eenvoudig te begrijpen zijn. Ten tweede betekent de relationele aard van bereikbaarheids- ongelijkheid dat een meetinstrument zich met verhoudingen moet bezighouden in plaats van absolute getallen . Bijvoorbeeld, iemand die in een landelijk dorp met 300 mensen woont, kan niet dezelfde mate van bereikbaarheid verwachten als iemand die in het centrum van een stad woont.

Ten derde is bereikbaarheid multidimensionaal, net als de maatregelen; er is niet één type bestemming locatie om toegang tot te hebben. Een ouder iemand kan bijvoorbeeld in de buurt goede bereikbare opties hebben voor basisscholen, maar binnen 30 kilometer geen ziekenhuis.

Een vierde element is dat de uitkomst niet mag worden gedefinieerd op basis van een "gemiddelde" of "ideale" persoon, er moet worden begrepen dat verschillende individuen of groepen verschillende mobiliteitsmogelijkheden en verlangens hebben (hebben, kunnen, willen) die van invloed zijn op hoe ver ze willen reizen.

Tot slot moet worden opgemerkt dat een meetinstrument nooit volledig de beperkte bereikbaarheid van elk individu kan omvatten. Dit betekent dat er een secundair systeem moet zijn bij een meetinstrument om deze minder kwantificeerbare factoren te begrijpen. Het volgende onderdeel introduceert een eerste idee voor een nieuw systeem dat aan deze eisen zou kunnen voldoen.

## **De Bereikbaarheids-Gini**

---

Het voorgestelde meetinstrument is een verhouding van ongelijkheid binnen een gekozen ruimtelijk gebied tussen het aantal faciliteiten/mogelijkheden dat een bewoner met een lager inkomen in dat gebied haalbaar kan bereiken binnen zijn mogelijkheden, vergeleken met wat een bewoner met een hoger inkomen in hetzelfde gebied binnen zijn mogelijkheden kan bereiken. Het instrument adresseert alleen bereikbaarheidsongelijkheid met betrekking tot verschillende sociaaleconomische groepen , en houdt zich voornamelijk bezig met aspecten van betaalbaarheid en toegang die wordt geboden door vervoer.. Voor elk ruimtelijk gebied zullen verschillende verhoudingen worden ontwikkeld, die elk de ongelijkheid in bereikbaarheid beschrijven om een andere faciliteit/mogelijkheid te bereiken (bijvoorbeeld: ziekenhuizen, groene ruimtes, banen). Een stapsgewijs schema voor het berekenen is voor de liefhebbers te vinden in de *bijlage*. Hoewel de techniek schaalbaar is en in verschillende contexten kan worden toegepast, beschrijft dit voorbeeld het gebruik ervan binnen Nederland, voor een gemeente die de mate van bereikbaarheidsongelijkheid in elke postcode tussen bewoners met verschillende inkomens wil begrijpen en vergelijken.

Het proces zou voor een gemeentelijke overheid meerdere Gini-coëfficiënten opleveren voor elke postcode in hun gemeente, die elk het potentieel beschrijven voor ongelijkheid in de toegankelijkheid tussen inkomensgroepen voor een ander type locatie, dus een gini voor banen, een gini voor groene ruimten, voor elke (4-cijferige) postcode. Als coëfficiënten zorgwekkend zijn in een bepaalde postcode voor één of twee locatietypen, willen beleidsmakers zich wellicht concentreren op ruimtelijke planningsinspanningen die meer van dat locatietype binnen de straal van de niet-autogebruiker met

een laag inkomen brengen. Als de coëfficiënten zorgwekkend zijn voor verschillende locatietypen voor een postcode, of als het gemiddelde erg laag is, willen beleidsmakers zich misschien concentreren op het verbeteren van het niet-autovervoer voor die postcode om de straal te vergroten van hoeveel er binnen hun tijds- en kostenlimieten kan worden bereikt. Dit kan goedkoper of sneller openbaar vervoer zijn, of zelfs een dichtere nabijheid van OV-toegangspunten in de buurt van die postcode.

## 5.5 Ter afronding en conclusie: een structureel nieuw beleid voor voldoende bereikbaarheid voor iedereen

Het waarborgen van het recht op mobiliteit en bereikbaarheid op een voldoende niveau voor iedereen heeft, zoals Martens (2016) concludeert, fundamentele gevolgen voor de financiering van transportsystemen. Vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid en sociale rechtvaardigheid zijn er twee componenten in de financiering.

De eerste is gerelateerd aan het domein van voldoende bereikbaarheid. Deze component kan volledig worden gebaseerd op gebruikersvergoedingen. Gebruikers krijgen een voldoende werkend transportsysteem en betalen voor deze systemen.

De andere component is gerelateerd aan het domein van niet- voldoende bereikbaarheid en heeft als basis investeringen en subsidies gericht op het bereiken van een voldoende niveau van bereikbaarheid voor iedereen. Deze component moet worden gefinancierd door de overheid..

Autogebruikers hebben over het algemeen een voldoende niveau van bereikbaarheid en vallen onder de eerste component. Dit is zeker niet altijd het geval voor niet-autogebruikers. We zagen al dat in Nederland ongeveer 1,3 tot 1,4 miljoen mensen een niet- voldoende bereikbaarheid ervaren.. Ze kunnen het voldoende niveau van bereikbaarheid niet bereiken en moeten daarom worden ondersteund, net zoals we huishoudens en mensen ondersteunen die zelf geen fatsoenlijke huisvesting kunnen vinden en/of financieren. Het zal even duren voordat alle gedwongen vervoersbepaalde huishoudens en individuen het voldoende niveau qua bereikbaarheid bereiken, omdat de opgave nogal fors is.

*Het definiëren van het niveau van voldoende bereikbaarheid is vanzelfsprekend een taak voor onze politici.* Deze taak zal tijd vergen, net zoals het tijd kostte om te definiëren wat we beschouwen als fatsoenlijke huisvesting, of welk pakket van zorg in het basisgezondheidsverzekeringsstelsel moet worden opgenomen. Het feit dat we nooit zijn begonnen met nadenken in die richting rond het thema bereikbaarheid moet worden beschouwd als niets minder dan een schande.

Het is tot slot interessant om te zien dat in de praktische politiek er voor het eerst een meerderheid lijkt te zijn voor deze argumentatielijn. En dus; het werk kan beginnen!

## Aanbevelingen

1. Stop liever vandaag dan morgen met dat rare systeem van voertuigverliesuren als een norm voor bereikbaarheid
2. Erken dat er 1,3 tot 1,4 miljoen mensen problemen kunnen ervaren met het bereiken van bestemmingen waar voor hen belangrijke voorzieningen zijn , of voor hen belangrijke activiteiten plaatsvinden
3. Definieer net als voor zorg, onderwijs en huisvesting is gebeurd een recht en in dit geval een recht op voldoende bereikbaarheid
4. Ontwikkel vanaf nu zo snel mogelijk één of meer meetinstrumenten om helder te krijgen welke mensen en welke huishoudens echt bereikbaarheidsproblemen kunnen ervaren
5. Erken dat het vaststellen van het niveau van voldoende bereikbaarheid en dus het uitwerken van het recht daarop een zaak van politieke dialoog en besluitvorming is, en derhalve enige tijd zal kosten
6. Zorg in de tussentijd voor een forse investeringen in de pragmatische maatregelen die in hoofdstuk 4 staan beschreven.

## Suggesties voor verder lezen

Jeekel (2019) : Inclusive Transport. Fighting Involuntary Transport Disadvantages, Elsevier

Jeekel and Martens (2017): Equity in transport; learning from the policy domains of housing, health care and education, European Transport Research Review

Martens (2016); Transport Justice. Designing Fair Transportation Systems, Routledge

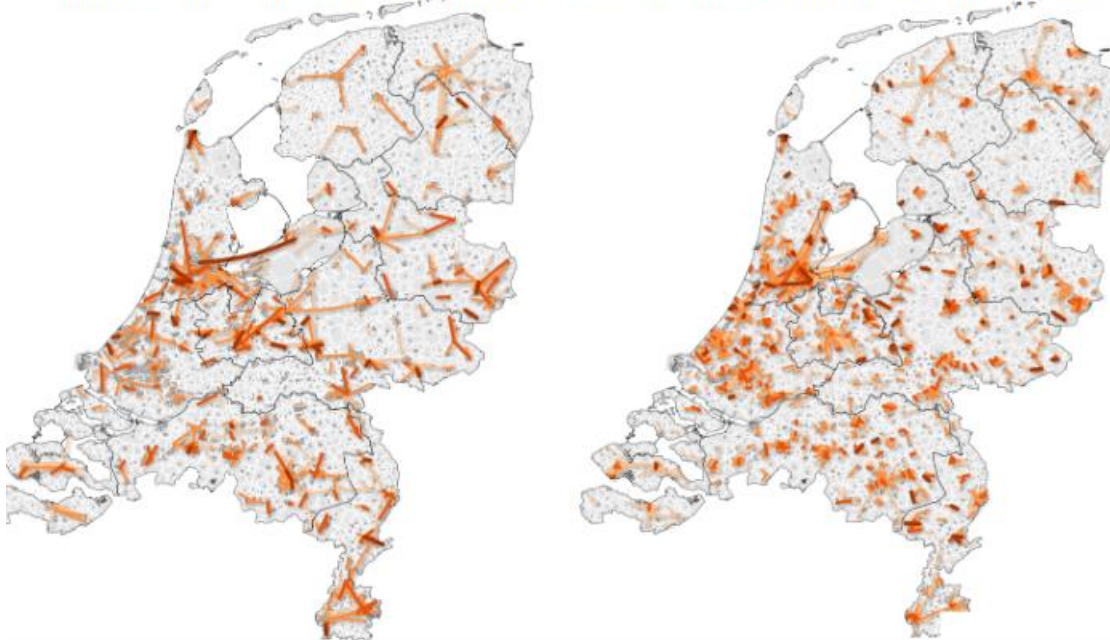
PBL (2022); Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland".

Social Exclusion Unit (2003): Making the Connection. Transport and Social Exclusion, London

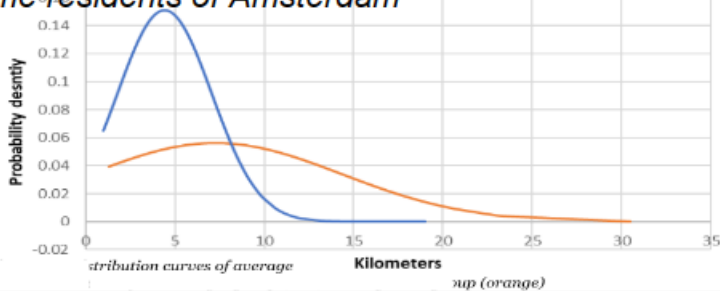
## NAAR EEN METING VAN BEREIKBAARHEID

**Stap 1;** Vergelijk de mobiliteitspatronen van een automobilist met een hoge Sociaal Economische Status met die van een niet-autogebruiker met een laag inkomen in het hele land om een bovengrens te definiëren van de maximale tijd en kosten die elke groep naar verwachting zal moeten afleggen om verschillende soorten mensen te bereiken locatie van verschillende ruraliteiten van het woongebied

*High Income car users' work trips    Low Income work trips without a car*



*Distribution curves of Km traveled by High (Orange) and Low (Blue) income residents of Amsterdam*



Opmerking 1: De maximale reistijd en -kosten zijn afhankelijk van waar men naartoe reist, dus voor verschillende bestemmingen (banen, groene ruimtes, supermarkten) moeten op basis van mobiliteitsgegevens voor het bereiken van dergelijke locaties verschillende bovengrenzen voor tijd en kosten worden gevonden.

Opmerking 2: De tijd en kosten die mensen maken om verschillende locaties te bereiken, variëren afhankelijk van de landelijke ligging van waar ze wonen, dus voor beide groepen moeten voor minstens drie categorieën worden ontwikkeld: een landelijk gebied, een suburb en een stedelijk gebied. Ideaal gezien zou elk ruimtelijk gebied dat dit meet, rekening houden met de werkelijke patronen van alleen de mensen die in hun onderzoeksgebied zijn opgenomen, maar er is geen garantie dat er voldoende of betrouwbare gegevens beschikbaar zullen zijn als men te maken heeft met een zeer kleine bevolking of gebied, dus nationale gemiddelden voor verschillende soorten woongebieden kunnen het meest geschikt zijn.

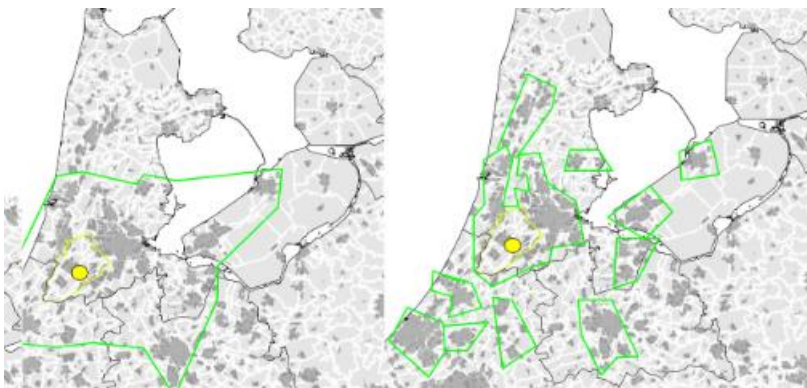
Opmerking 3: Het verkrijgen van deze mobiliteitsgegevens over verschillende soorten locaties te bereiken voor de twee verschillende sociaaleconomische klassen is de grootste uitdaging/hindernis voor de ontwikkeling van dit meetinstrument..

**Stap 2:** Met behulp van reistijd- en kostengegevens in combinatie met de hogere van stap 1, wordt voor elke postcode binnen de gemeente een straal berekend die aangeeft hoe ver zowel een autogebruiker met een hoge SES als een niet-autogebruiker met een laag inkomen haalbaar zou kunnen reizen

*Reis-naar-werkbereik voor autogebruikers met een hoge SES in de landelijke postcode (gele cirkel) van de Haarlemmermeer (rechts), en voor niet-autogebruikers met een lagere SES*



*Reis-naar-werkbereik voor autogebruikers met een hoge SES in de suburbane postcode (gele cirkel) van de Haarlemmermeer (rechts), en voor niet-autogebruikers met een lagere SES*



Opmerking 1: In deze stap wordt gebruik gemaakt van nauwkeurige en vrij beschikbare crowd-sourced gegevens (bijvoorbeeld van Google API) over de tijd en kosten die nodig zijn om te reizen. Als de vorige stap bijvoorbeeld de bovengrens van de kosten van openbaar vervoer voor een persoon met een laag inkomen tien euro was, of 8 kilometer, zou je kunnen zien hoe ver iemand in elke richting kan reizen met het openbaar vervoer vanaf hun

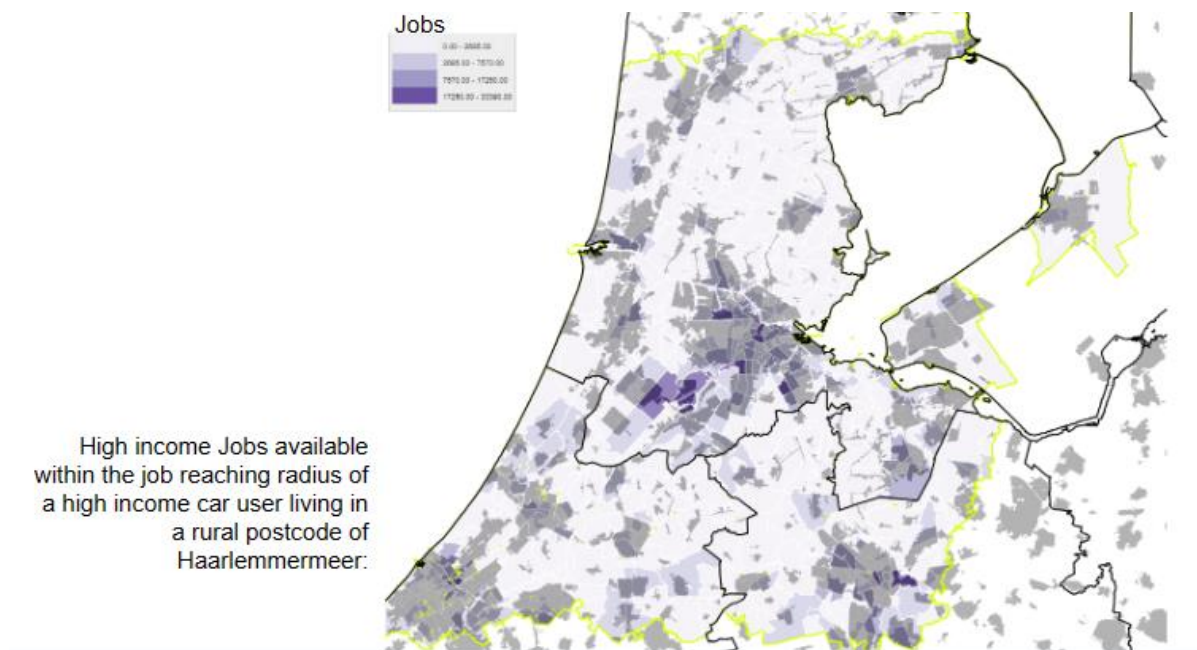
postcode voor een maximum van tien euro of 8 kilometer (kies wat het kortst is). Hetzelfde zou worden berekend voor een persoon met een hoog inkomen die een auto gebruikt, op basis van brandstofkosten en netwerkafstand naast wat dan ook als hun bovengrens van tijd en kosten was gedefinieerd.

Opmerking 2: Categoriseer elke postcode van de gemeente als landelijk/suburb/stedelijk (gebruik dezelfde definities als voor de nationale berekening in stap 1) en wijs verschillende straalwaarden toe op basis hiervan. In dit voorbeeld wil een gemeente de ongelijkheid binnen elke postcode analyseren, dus op dit moment zou een aparte straal worden getrokken rond elke postcode.

Opmerking 3: Opnieuw zullen verschillende straalwaarden worden getrokken om verschillende soorten locaties te bereiken (banen zullen waarschijnlijk grotere straalwaarden hebben, terwijl groene ruimtes kortere straalwaarden zullen hebben, bijvoorbeeld).

**Stap 3:** Tel het totale aantal locaties van dat type (bijvoorbeeld: banen, apotheken) binnen elke straal, en creëer een verhouding door het aantal te vergelijken dat de autogebruiker met een hoog inkomen haalbaar kan bereiken binnen zijn reisbeperkingen, met het aantal dat de laagstbetaalde autogebruiker kan bereiken. inkomen niet-autogebruiker kan bereiken:

Dit is de **Toegankelijkheid Gini**



Opmerking 1: De Bereikbaarheid Gini zal daarom een verhouding zijn van de niet-autogebruiker met een laag inkomen gedeeld door de autogebruiker met een hoog inkomen, waarbij 1 geen ongelijkheid vertegenwoordigt en 0 de meest extreme vorm van ongelijkheid vertegenwoordigt.

Opmerking 2: Idealiter zou, in plaats van te tellen, ook rekening worden gehouden met de grootte of kwaliteit van elke locatie, bijvoorbeeld men zou het totale Km2 groene ruimte kunnen tellen, binnen de straal in plaats van het aantal parken, of het aantal ziekenhuisbedden tellen in plaats van alleen het aantal ziekenhuizen. Daarnaast moeten voor zaken als banen en onderwijsfaciliteiten niet alle banen worden geteld voor beide groepen, maar alleen RELEVANTE banen met een haalbaar loon en educatieve vereisten voor de twee respectievelijke groepen. Dit kan uitdagend of onmogelijk zijn met de beschikbare gegevens, maar zelfs zonder de Gini zou dit een redelijk nauwkeurige weergave moeten opleveren van welke gebieden meer of minder gelijk zijn.

Opmerking 3: De coëfficiënten zullen een lage waarde hebben, zeker dichterbij 0 dan bij 1, het doel is niet om elk gebied een 1 te maken, maar om de meest extreme gevallen van ongelijkheid in deze context te identificeren.

#### **Stap 4:** Operationalisering van berekeningen

Het beschreven proces zou voor een gemeentelijke overheid meerdere Gini-coëfficiënten produceren voor elke postcode in hun gemeente, die elk de potentiële ongelijkheid in bereikbaarheid tussen inkomensgroepen beschrijven voor verschillende soorten locaties, dus een Gini voor banen, een Gini voor groene ruimtes, voor elke (4-cijferige) postcode.

Als de coëfficiënten zorgwekkend zijn in een bepaalde postcode voor één of twee soorten locaties, kunnen beleidsmakers zich richten op ruimtelijke planningsinspanningen die meer van dat type locatie binnen de straal van de niet-autogebruiker met een laag inkomen brengen.

Als de coëfficiënten zorgwekkend zijn over locatietypen heen voor een postcode, of het gemiddelde zeer laag is, kunnen beleidsmakers zich richten op verbetering van het niet-autogerichte transport voor die postcode om de straal van wat binnen hun tijd en kostenlimieten kan worden bereikt, te vergroten. Dit kan goedkoper of sneller openbaar vervoer zijn, of zelfs een nabijheid van PT-toegangspunten in de buurt van die postcode.

Dit meetinstrument is schaalbaar: de nationale overheid kan gemiddelden vergelijken die zijn berekend voor verschillende hele gemeenten om te zien welke het beter of slechter doen, zowel over het geheel als in relatie tot bepaalde categorieën zoals toegankelijkheid van gezondheidszorg. Dit kan worden gebruikt om financiering te rechtvaardigen en als stimulans te dienen, evenals voor verantwoording.

Nogmaals, het doel is niet om totale gelijkheid te bereiken in elke categorie voor elke postcode, maar om systematisch de slechtst presterende postcodes/gemeenten aan te pakken, zowel over het geheel als voor bepaalde categorieën van locaties, en hun Gini-scores te verbeteren totdat ze geen uitschieters meer zijn. Dit kan leiden tot voortdurende systematische inspanningen door vooruitgang te tonen om financiering van de nationale overheid te rechtvaardigen.

**Tot slot:** Kwantificering is niet alles....

Zoals eerder vermeld, richt deze coëfficiënt zich niet op andere groepen dan lagere inkomens die mogelijk problemen ondervinden met bereikbaarheid. Bovendien, hoewel het meetinstrument impliciet rekening houdt met de betaalbaarheid en toegankelijkheid van het openbaar vervoer, samen met de nabijheid van locaties (en openbaar vervoerfaciliteiten), behandelt het niet de obstakels van bruikbaarheid en begrijpelijkheid die bereikbaarheid kunnen belemmeren. Daarom is het belangrijk om naast deze meer systematische en kwantitatieve benadering een tweede, meer kwalitatief systeem van beoordeling te gebruiken. Dit is vergelijkbaar met het systeem van sociale huisvesting, waarbij degenen die op papier niet aan de eisen voldoen, nog steeds kunnen aankloppen om de toelage te ontvangen. Dit is moeilijker bij bereikbaarheid omdat, zoals eerder opgemerkt, mensen vaak niet weten wanneer ze behoefte hebben aan superieure bereikbaarheid, dus er moet een systeem worden ontwikkeld om mensen te bereiken en hen uit te nodigen om in beroep te gaan in plaats van te wachten tot ze dat zelf doen.