

Mobiliteit is een vehikel

Scherpte op het begrip mobiliteit, de doelen van mobiliteitsbeleid en daarvoor benodigde indicatoren

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Olga Huibregtse
Martijn van der Horst
Pauline Wortelboer
Henk Stipdonk

Februari 2021

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

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

Inhoud

Samenvatting 4

1 Aanleiding en doel 5

2 Van mobiliteit naar welvaart 6

3 Mobiliteitsbeleid: een politieke afweging tussen doelen 9

4 Met indicatoren bijdragen aan mobiliteitsbeleid 10

5 Discussie 13

6 Conclusie 16

Literatuur 17

Colofon 18

Samenvatting

Mobiliteit is zelf geen doel, het is het middel waarmee we bereikbaarheidsdoelen nastreven terwijl we nadelige gevolgen voor de leefbaarheid en veiligheid beperken. Deze boodschap staat centraal in deze notitie. Het gaat er bij het mobiliteitsbeleid dus om, dat we de mobiliteit optimaliseren, teneinde doelen op andere maatschappelijke thema's met elkaar in balans te brengen: bereikbaarheid, veiligheid, leefbaarheid. Mobiliteit zelf is een vehikel, een gereedschap, een middel.

Indicatoren voor bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid kunnen worden gebruikt om vast te stellen welke problemen we willen oplossen, welke doelen we daarbij willen stellen en hoe goed we erin slagen die doelen met maatregelen te bereiken. Indicatoren voor de mobiliteit zijn hulpgrootheden, de waarden die ze aannemen moeten niet op voorhand zo groot mogelijk of juist zo klein mogelijk zijn. In hoeverre de mobiliteit de juiste omvang heeft hangt af van de waarden van de indicatoren voor de drie maatschappelijke thema's. Ook bij het leveren van kennis om die balans te vinden, spelen indicatoren een grote rol.

1 Aanleiding en doel

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) levert kennis voor het mobiliteitsbeleid van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Al sinds de oprichting in 2006 is dat wat we als KiM doen. Daarbij vormt het monitoren en voorspellen van mobiliteitsontwikkelingen en het evalueren van mobiliteitsbeleid een belangrijk deel van ons werk. Maar wat is nu eigenlijk de essentie van het meten van doelen van mobiliteitsbeleid en welke kennis is daarvoor essentieel? Deze vraag staat centraal in deze notitie.

We beantwoorden deze vraag om te bepalen hoe het doel van mobiliteit samenhangt met het gebruik van geschikte indicatoren voor de maatschappelijke thema's bereikbaarheid, veiligheid, leefbaarheid. We brengen hiermee focus aan in de doelen van mobiliteitsbeleid dat de samenleving zo goed mogelijk dient.

In deze notitie focussen we ons op het monitoren van doelen met behulp van indicatoren. De notitie gaat niet over de maatregelen om de doelen te bereiken en dus ook niet over de evaluatie van die maatregelen. Monitoring van beleid en evaluatie van maatregelen komen alleen aan de orde voor zover dit de betekenis van indicatoren illustreert.

In deze notitie richten we ons op de drie meest relevante beleidsaspecten van mobiliteit. Andere aspecten, zoals gezondheid, sociale veiligheid of cybersecurity stellen we niet aan de orde. Deze keuze is niet principieel, maar is gedaan uit oogpunt van vereenvoudiging.

2 Van mobiliteit naar welvaart

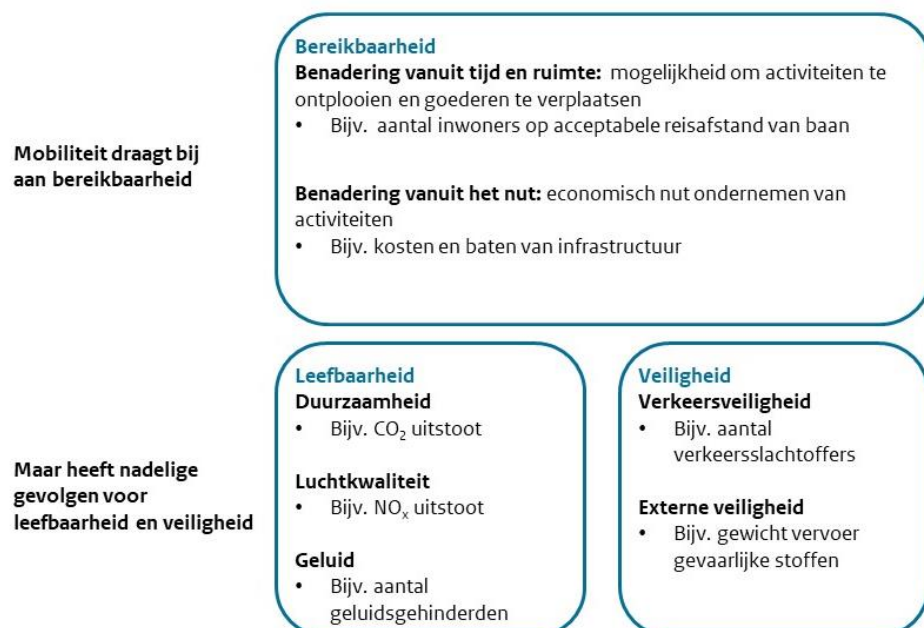
Relatie tussen mobiliteit en welvaart: via bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid

Mobiliteit draagt bij aan (brede) welvaart via bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid. Brede welvaart (zie bijvoorbeeld CBS, 2020) is gebaat bij een goede bereikbaarheid voor personen en goederen: voor personen is bereikbaarheid de mogelijkheid om zich naar ander gezelschap, naar school, werk, natuurgebied, winkel of sportcentrum etcetera te begeven. Bereikbaarheid voor goederen is de mogelijkheid om goederen te verplaatsen zodat deze beschikbaar zijn voor wie ze nodig heeft. Mobiliteit maakt die bereikbaarheid van personen en goederen mogelijk. Met andere woorden: mobiliteit is een middel, een gereedschap, een vehikel. In het algemeen achten we het nuttig om die bereikbaarheid te vergroten. Een van de manieren om dat te doen is door de mogelijkheden voor mobiliteit te verruimen. Meer wegen, betere metronetwerken, meer container-overslagpunten. Het verbeteren van de bereikbaarheid kan ook op andere manieren, bijvoorbeeld door ruimtelijke spreiding van zorg en onderwijs.

Mobiliteit leidt echter ook tot schade aan klimaat en milieu en tot letsel door ongevallen. Om die reden wil IenW de negatieve gevolgen van mobiliteit beperken. Meer elektrische voertuigen, meer woon-werkverkeer per fiets of OV, schoner goederenvervoer, internationaal reizen per trein.

Figuur 2.1 geeft de relatie weer tussen mobiliteit en de IenW thema's bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid. In de figuur zijn mobiliteit en de drie thema's geïllustreerd met een aantal bijbehorende indicatoren die te vinden zijn in bronnen zoals de NMCA, de Monitor NOVI, vervoerstatistieken van het CBS en het Mobiliteitsbeeld.

Figuur 2.1:
Relatie tussen mobiliteit, bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid.



Bereikbaarheid

Bereikbaarheid wordt voor een belangrijk deel bepaald door de beschikbaarheid van betaalbaar, betrouwbaar en veilig vervoer. Bereikbaarheid wordt echter ook beïnvloed door keuzes op andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld: hoeveel huisartsen moeten er per wijk beschikbaar zijn?) en economische dynamiek (bijvoorbeeld hoe meer mensen uit eten gaan, des te meer restaurants zullen zich in een bepaald gebied vestigen). Mobiliteitsbeleid is dus ook niet los te zien van keuzes en ontwikkelingen op andere (beleids)terreinen.

Bereikbaarheid is niet in een enkele definitie te vatten. Geurs (2006) definieert vier benaderingen:

- **De benadering vanuit de infrastructuur.** Binnen deze benadering gaat het om heel feitelijke kenmerken van de infrastructuur en het transportnetwerk zoals de lengte van het spoor-, vaarwegen- en wegennet, hun eigenschappen of de afstand tot een knooppunt. De benadering houdt ook rekening met het gebruik van de infrastructuur zoals uitgedrukt in reistijden, congestie, betrouwbaarheid en robuustheid.
- **De benadering vanuit activiteiten en ruimte.** Bereikbaarheid wordt in deze benadering afgeleid uit het aantal beschikbare activiteiten dat binnen een bepaalde reistijd, tegen bepaalde kosten of inspanning (moeite) bereikbaar is.
- **De benadering vanuit tijd en ruimte.** Binnen deze benadering bekijken we in welke mate mensen de mogelijkheid hebben om zich naar ander gezelschap, naar school, werk, natuurgebied, winkel of sportcentrum etcetera te begeven. Deze mogelijkheid is niet alleen afhankelijk van mobiliteit, maar ook van de beschikbaarheid van werk en voorzieningen (zie vorige benadering). Voor goederen treft deze benadering de mogelijkheid om goederen te verplaatsen zodat deze beschikbaar zijn voor wie ze nodig heeft, met zo laag mogelijke kosten.
- **De benadering vanuit het nut.** Binnen deze economische benadering gaat het om het nut dat mensen ontlenen aan het kunnen bereiken van werk of voorzieningen. Voor goederen gaat het om het nut van het kunnen verplaatsen van goederen. Binnen deze benadering wordt een economische waarde gehangen aan de benadering vanuit tijd en ruimte.

In deze notitie richten wij ons vooral op de laatste twee benaderingen (zie figuur 2.1).

Leefbaarheid

Onder leefbaarheid vallen onder andere de volgende thema's:

- **Duurzaamheid.** Onder duurzaamheid vallen onder andere de negatieve gevolgen van mobiliteit voor het klimaat, als gevolg van alle met mobiliteit gepaard gaande CO₂-uitstoot, hetzij bij de vervaardiging van voertuigen en de aanleg van infrastructuur, alsmede de emissie van CO₂ direct uit de uitlaat of bij de opwekking van elektrische energie voor alle elektrische voertuigen.
- **Luchtkwaliteit.** Onder luchtkwaliteit verstaan we de negatieve gevolgen van mobiliteit voor de luchtkwaliteit.
- **Geluid en trillingen.** Onder geluid en trillingen verstaan we de overlast van geluid en trillingen als gevolg van mobiliteit.

Veiligheid

Onder veiligheid vallen onder andere de volgende thema's:

- **Verkeersveiligheid.** Onder verkeersveiligheid vallen de negatieve gevolgen van verkeersongevallen: verkeersdoden, letsels en andere schade.
- **Externe veiligheid.** Externe veiligheid gaat over het beperken van het risico als gevolg van transport van gevaarlijke stoffen.

Vergeeten we zo geen thema's?

Het enkel beschouwen van mobiliteit, bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid klinkt wellicht beperkt. Mobiliteit wordt doorgaans in verband gebracht met meer thema's. Zo draagt mobiliteit toch ook bij aan de concurrentiekracht? En is het ook van belang om met mobiliteit de sociale inclusie te bevorderen? Voor deze en andere thema's geldt echter dat deze allen onderdeel of gevolg zijn van bereikbaarheid, leefbaarheid of veiligheid.

Zo kunnen verbeteringen in de bereikbaarheid bijdragen aan de concurrentiekracht van een regio of land. Voor de relatie tussen bereikbaarheid en concurrentiekracht, zie ook het KiM-rapport 'Bereikbaarheid en concurrentiekracht. Twee kanten van dezelfde medaille' (KiM, 2015). Een goede bereikbaarheid van Nederland draagt bij aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat en aan economische groei. Dit wordt in beleidstermen ook wel eens de grote E (van Economie) genoemd. Deze effecten worden voor een belangrijk deel al gemeten via de baten van reistijd- en betrouwbaarheidsverbeteringen. Maar ook de mobiliteitssectoren zelf dragen bij aan de economie door hun eigen omzet, ook wel aangeduid met de "kleine e" (van economische sector). Om de "kleine e" inzichtelijk te maken wordt regelmatig onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de indicatoren toegevoegde waarde en werkgelegenheid van bijvoorbeeld havens en de luchtvaart.

Sociale inclusie is onderdeel van bereikbaarheid. Inclusie gaat over een gelijkwaardig en volwaardig burgerschap voor achtergestelde bevolkingsgroepen zoals personen met een handicap, mensen met een migratieachtergrond en kansarmen. Sociale inclusie kan worden beschouwd door niet alleen naar de bereikbaarheid voor de gehele Nederlandse bevolking te kijken, maar ook naar de bereikbaarheid van bepaalde groepen mensen of bijvoorbeeld inwoners van een bepaalde regio.

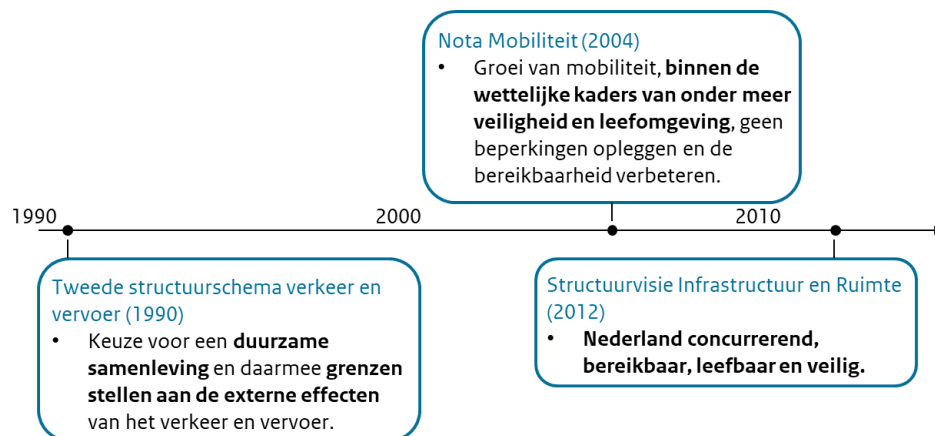
3 Mobiliteitsbeleid: een politieke afweging tussen doelen

Bij het opstellen van mobiliteitsbeleid is het van belang te beseffen dat mobiliteit geen doel op zich is, maar slechts een middel. Mobiliteitsbeleid is een afweging tussen het bevorderen van bereikbaarheid en het beperken van de negatieve gevolgen van mobiliteit voor leefbaarheid en veiligheid. Welke kant deze afweging opvalt, is een politieke afweging.

Het huidige IenW beleid is gericht op zowel het bevorderen van bereikbaarheid als het beperken van de negatieve gevolgen. Zo ambieert IenM in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) een Nederland dat concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig is (IenM, 2012). Maatschappelijke doelen zijn het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid en het waarborgen van een leefbare en veilige omgeving. De meer recente 'Schets mobiliteit naar 2040' sluit hier op aan, met de ambities 'veilig, robuust, duurzaam, de gebruiker centraal en impact op leefomgeving minimaal' (IenW, 2019). In 2020 is de Nationale Omgevingsvisie verschenen (BZK,2020), die nadat deze is vastgesteld, onder andere de SVIR zal gaan vervangen.

Een blik op voorgaande beleidsdocumenten laat zien dat de overheid in het verleden andere keuzes heeft gemaakt in het balanceren tussen het bevorderen van bereikbaarheid en het beperken van negatieve gevolgen van mobiliteit (Figuur 3.1). In het Tweede structuurschema verkeer en vervoer (VenW, 1990) werden randvoorwaarden gesteld aan het verkeer en vervoer op basis van de externe effecten ervan. Vervolgens werden in de Nota Mobiliteit (VenW & VROM, 2004) juist geen beperkingen opgelegd aan de groei van de mobiliteit zolang er voldaan werd aan de wettelijke kaders.

Figuur 3.1:
Ontwikkeling in
beleidskeuzes
mobiliteit.



4 Met indicatoren bijdragen aan mobiliteitsbeleid

Het gebruik van indicatoren in de beleidscyclus

Met behulp van indicatoren kan vooraf de behoefte aan mobiliteit in kaart worden gebracht, kunnen de nadelige gevolgen van mobiliteit worden geduid en kunnen afwegingen worden gevoed. Ambities kunnen zo concreter worden gemaakt, beleidsdoelen kunnen worden aangescherpt en de effectiviteit van maatregelen kan worden geëvalueerd. Beleid kan worden gefocust op een bepaalde beleidsdoelstelling (al dan niet geconcretiseerd met een streefwaarde) van een of meer indicatoren. Gedurende de uitvoering van beleid kan de mate van realisatie van die streefwaarde met indicatoren worden gemeten en gevolgd.

In de beleidscyclus kunnen twee typen indicatoren worden onderscheiden (AVV, 1996): prestatie-indicatoren en effectindicatoren. Prestatie-indicatoren beschrijven de output van het beleid, oftewel de geleverde prestatie. Een prestatie-indicator is een meetbare eenheid waarmee de realisatie van een (beleids)maatregel wordt beschreven, bijvoorbeeld het aantal aangelegde rotondes. Een effectindicator daarentegen is een meeteenheid waarmee de mate van doelbereik (outcome) wordt beschreven, bijvoorbeeld het aantal verkeersdoden dat dank zij die rotondes bespaard is. Dit onderscheid tussen typen indicatoren helpt ook bij het duiden van het verschil tussen mobiliteit als middel en de doelen bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid.

Er is een belangrijk verschil tussen het monitoren met indicatoren en het evalueren van beleid. Een beleidsevaluatie bestudeert de causale relatie tussen geobserveerde effecten en beleidsdoelstellingen en beantwoordt hiermee de vraag: Doet de overheid de goede dingen? En doet de overheid de dingen goed? (Ministerie van Financiën, 2018). Dit doet een monitor niet. Een monitor is gericht op het kwantitatief beschrijven en analyseren van ontwikkelingen met behulp van indicatoren. Bij het monitoren gaat het om het systematisch verzamelen, analyseren en rapporteren van relevante data die vertellen of vooruitgang wordt geboekt richting het beoogde doel (APS, 2002) en of er noodzaak is tot bijsturen om het beoogde doel te behalen.

Outcome: de rol van indicatoren op het gebied van bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid

Effect-indicatoren op het gebied van bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid stellen ons in staat om vast te stellen of er behoefte is aan verbetering van de bereikbaarheid of vermindering van de schade (of beide) en zo ja waar dan wel of in welke mate. Zowel de voordelen van de mobiliteit (de bereikbaarheid) als de nadelen (de schades) manifesteren zich op verschillende manieren. Beide kunnen worden uitgedrukt in allerlei relevante indicatoren, die iets zeggen over bijvoorbeeld reisduur, aantal verkeersdoden of CO₂-emissies. Die indicatoren kunnen, mits geschikt gekozen, de voor- en nadelen van mobiliteit in beeld brengen. De toevoeging 'mits geschikt gekozen' is van groot belang: met alleen een indicator "CO₂-uitstoot" voor het thema duurzaamheid vergeet je de uitstoot van andere broeikasgassen en daarnaast ook alle andere duurzaamheidsaspecten.

Output: de rol van mobiliteitsindicatoren

Prestatie-indicatoren die de omvang van de mobiliteit zelf aanduiden, vertellen niet of de mobiliteit zelf goed of slecht is voor de samenleving. Enkele voorbeelden van prestatie-indicatoren voor mobiliteit:

- Het verkeersvolume op een weg (aantal voertuigpassages per tijdseenheid).
- De totale mobiliteit in een jaar (afgelegde afstand, al of niet onderscheiden naar voertuigsoort, leeftijd van de bestuurder, reden van verplaatsing etcetera).
- De goederenvervoersprestatie, in tonkm, van het jaarlijks goederentransport per vrachtauto, trein of (binnenvaart)schip, onderverdeeld naar goederensoort, herkomst-bestemmingscombinatie etcetera.
- Het overslagvolume (in ton) op een containerterminal onderverdeeld naar goederensoort en modaliteit.

Al deze indicatoren zijn informatief voor het formuleren van beleid of het monitoren van de output van beleid. Van geen van deze indicatoren kan je zeggen dat een toename goed of juist slecht is voor de samenleving.

- Een drukke weg kan erop wijzen dat de capaciteit van die weg te gering is. Het kan ook betekenen dat zich daar vermijdbaar verkeer bevindt, dat beter een andere route zou kunnen volgen, of de trein zou kunnen nemen. Tenslotte kunnen we ook redeneren dat een drukke weg betekent dat die weg een zeer nuttige functie vervult. Pas als we weten dat er veel file op die weg staat, of veel ongevallen gebeuren, krijgt het verkeersvolume betekenis.
- De totale mobiliteit vertelt ons niet of het wegennet efficiënt is of niet, of er veel wordt omgereden of niet, of mensen niet liever dichterbij huis zouden willen werken of niet.
- De goederenvervoersprestatie is, net als de totale mobiliteit, wel een indicator van de omvang, maar niet van het nut. Als wordt omgereden (om tol te besparen, om een file te omzeilen), is de extra goederenvervoersprestatie niet per se goed voor de samenleving.
- Overslag betekent natuurlijk omzet voor de eigenaar van de terminal. Overslag betekent ook vertraging op de gehele route, en per saldo hoeft meer overslag niet te wijzen op meer welvaart. Als we al onze goederen zonder overslag op hun bestemming zouden kunnen krijgen, zou dat niet per definitie slecht zijn.

Mobiliteitsindicatoren zijn dus niet rechtstreeks informatief over de staat van onze welvaart. Ze zijn echter wel onmisbaar om de mobiliteit, en de relaties met bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid te begrijpen. Zoals een sporter zich het kampioenschap ten doel stelt, en daartoe de beste trainingsschema's moet kennen en volgen, zo moeten mobiliteitsopgaven die een bijdrage aan maatschappelijke thema's tot doel hebben, de mobiliteit tot in detail kennen en volgen.

Technische eisen aan indicatoren

Bij het selecteren van indicatoren dienen ook enkele technische eisen aan indicatoren te worden beschouwd. Indicatoren zijn idealiter objectieve, goed gedefinieerde, kwantitatieve variabelen die effecten meten van het beleid op het bereiken van de doelstelling (zogenoemde outcome indicatoren).

De belangrijkste eigenschappen die indicatoren bij voorkeur hebben, zijn ontleend aan een beknopte review van de literatuur over indicatoren in de context van mobiliteit (Litman, 2007; Marsden et al, 2006; AVV, 1996; APS, 2002).

- **Begrijpelijk.** Bestuurders, politici en burgers moeten indicatoren goed kunnen begrijpen. Wetenschappelijke publicaties over evaluatie van transportbeleid (bijv. Marsden et al., 2006) benadrukken dat indicatoren voor een brede groep stakeholders begrijpelijk moeten zijn. In de politiek-bestuurlijke context moeten politici, bestuurders en beleidsmakers indicatoren goed kunnen begrijpen en beoordelen. Maar ook voor een bredere groep externe stakeholders zoals inwoners, bedrijven en belangengroepen moeten indicatoren begrijpelijk zijn.
- **Meetbaar.** De indicatoren moet meetbaar en verzamelbaar zijn zowel op lokaal als nationaal niveau. 'Verzamelbaar' houdt in dat data betrouwbaar, nauwkeurig, objectief bepaalbaar en van goede kwaliteit is, dat wil zeggen reproduceerbaar en voldoende nauwkeurig voor het beoogde doel. Daarnaast is de continuïteit in de dataverzameling van belang en moet een kosten effectieve verzameling van data mogelijk zijn.
- **Kwantificeerbaar.** De meeste studies benadrukken dat een indicator kwantitatief moeten worden gedefinieerd. Dit vereenvoudigt het stellen van beleidsambities en monitoring van het effect van beleidsmaatregelen.
- **Eenduidig en vergelijkbaar.** Een indicator wordt eenduidig gedefinieerd – er is geen ruimte voor verschillende interpretaties. Ook moeten de indicatoren die in verschillende tijdsperioden gehanteerd en gemeten worden, vergelijkbaar zijn.
- **Reproduceerbaar.** Duidelijke regels moeten beschrijven hoe gegevens worden verzameld en hoe de reproduceerbaarheid wordt gewaarborgd.
- **Representatief.** De indicator moet geschikt zijn om de vorderingen naar het doel aan te geven.

5 Discussie

Het opstellen van mobiliteitsbeleid en het daarvoor aandragen van de beste kennis over het bereiken van doelen is niet eenvoudig. We zien uitdagingen op de volgende terreinen:

Mobiliteitsopgaven zijn geen vanzelfsprekend gevolg van bereikbaarheidsproblemen

Niet altijd moet een bereikbaarheidsprobleem per se worden gezien als een mobiliteitsopgave. Zolang nieuwe bereikbaarheidsbehoeften ontstaan als gevolg van ontwikkelingen in de bevolkingsgroei, economische ontwikkelingen of ruimtelijke ontwikkelingen, kunnen de oplossingen, ten minste in theorie, ook worden gevonden in het stroomlijnen van die ontwikkelingen en dus beleid op andere terreinen dan dat van IenW. Dat bereikbaarheidsproblemen tot mobiliteitsopgaven leiden, spreekt niet vanzelf.

Bereikbaarheid is geen einddoel maar een onderdeel van brede welvaart

Mobiliteit is een middel, maar bereikbaarheid is dit uiteindelijk ook. Bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid dragen bij aan de welvaart in Nederland en het welzijn van Nederlanders. Op twee manieren ontstaat zicht op de relatie tussen mobiliteit en welvaart.

- De monitor brede welvaart (CBS, 2020) schetst de ontwikkeling van brede welvaart in Nederland. Hierin wordt tijdverlies door files en vertraging, maar ook doden en gewonden in het verkeer en CO₂-uitstoot van binnenlands verkeer en nationale luchtvaartmaatschappijen als maatstaf gebruikt voor uitkomst van de indicator 'infrastructuur en mobiliteit'. Dit is een invalshoek om te bepalen waar zich potentieel een probleem voordoet in de ontwikkeling van de welvaart. Kennis helpt hier om te monitoren wat de stand van de welvaart is.
- Met Maatschappelijke Kosten-Baten Analyses (MKBA's) worden de effecten van beleidsmaatregelen op welvaart en welzijn in geldeenheden uitgedrukt. Kennis helpt hier bij het evalueren van de invloed van voorgestelde beleidsmaatregelen.

Zo is het mogelijk om –weliswaar met tussenstappen– de relatie te leggen tussen mobiliteit en het 'hogere doel' van welvaart, zowel in een fase van monitoren als van beleidsevaluatie. De relatie loopt via de effecten van de mobiliteit op bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid.

Mobiliteitsbeleid vraagt balanceren tussen verschillende doelen

De baten van mobiliteit (betere bereikbaarheid) en de schade ervan, zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het verminderen van klimaatschade of geluidsschade door meer gebruik te maken van de fiets zou kunnen leiden tot netto meer verkeersongevallen, maar gelukkig ook tot meer gezondheid. Het verhogen van de capaciteit van Schiphol is goed voor de bereikbaarheid van verre oorden, maar leidt tot een extra uitdaging voor het klimaat. Emissievrij autorijden, varen of vliegen vergt onvoorstelbare internationale investeringen in de energietransitie inclusief voorzieningen voor energieopslag voor als het niet waait en de zon niet schijnt. De grote uitdaging voor de samenleving is, om bij het formuleren van

mobilitetsopgaven, niet alleen de indicatoren waar het beleid op gericht is, te beschouwen, maar ook alle andere indicatoren niet uit het oog te verliezen.

Deze uitdaging speelt extra nu met de SVIR en meer recent de Schets mobiliteit beoogd wordt doelen op het gebied van bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid te combineren. Dit stelt hogere eisen aan de wijze waarop die doelen worden geformuleerd en gekwantificeerd. Met het Tweede structuurschema verkeer en vervoer in de hand hoefden we anno 1990 bij wijze van spreken alleen maar op te letten dat de grenzen aan de externe effecten niet overschreden werden. Met de Nota Mobiliteit als uitgangspunt kon de bereikbaarheidsontwikkeling centraal staan. Unifocale mobiliteitsopgaven zijn gemakkelijker te vertalen in beleid dan de huidige multifocale mobiliteitsopgaven. Die vergen een uitwerking waarin met alle thema's rekening moet worden gehouden.

Scherp formuleren van ambities en doelstellingen draagt bij aan effectief beleid, maar vormt ook een risico

Ambities en doelstellingen zijn vaak open geformuleerd. Dit bemoeilijkt de formulering van vervolgstappen waarin de verschillende doelen onderling kwantitatief kunnen worden afgewogen. Bijvoorbeeld in de Schets mobiliteit zijn de ambities enthousiast, maar onscherp geformuleerd. Wat is veilig? Wat is een acceptabele reistijd? Wanneer is de reistijd betrouwbaar en hoe druk je die betrouwbaarheid uit?

Vaak is het wel mogelijk om bij de genoemde grootheden indicatoren te formuleren waarmee de grootheid (bijvoorbeeld veiligheid, betrouwbaarheid) kan worden geobjectiveerd. Dat is de rol van kennis. Het is een stuk moeilijker om de beleidsambitie "zo veilig mogelijk" in een beleidsdoelstelling of zelfs een streefwaarde te vertalen die recht doet aan het probleem en die bovendien op steun in de samenleving kan rekenen. Immers: of het ambitieniveau, uitgedrukt in een meetbare indicator (streefwaarde), reëel is, hangt sterk af van het draagvlak van de benodigde maatregelen. Niemand zal bezwaar maken tegen een beleidsambitie van jaarlijks maximaal 100 verkeersdoden onder fietsers. Maar als dat betekent dat er impopulaire maatregelen moeten worden genomen (vanzelfsprekend gebruik van de fietshelm), dan wordt die ambitie een stuk minder vanzelfsprekend. Streefwaarden en doelen bepalen is een rol van beleid en politiek. Hoe concreter het doel, bijvoorbeeld in de vorm van een streefwaarde van een indicator, des te groter het risico voor beleid en politiek om erop te worden aangesproken als de concrete doelen niet behaald zijn.

Concrete doelen zijn geen garantie voor een bijdrage aan welvaart

Hoe concreter beleidsdoelen zijn, des te beter zichtbaar kan worden gemaakt of de doelen gehaald worden, of niet. Dat is mooi, maar geen garantie voor een per saldo positieve bijdrage aan de welvaart. Dat hangt immers af van de hoeveelheid inspanning die gepaard gaat met het bereiken van de beleidsdoelen, afgezet tegen de positieve en negatieve effecten ervan. Alhoewel het kiezen van indicatoren en bepalen van streefwaarden alleen lijkt te gaan over het vaststellen van meetbare doelen, kan dit toch niet los gezien worden van de hoeveelheid inspanning om daar te komen, en van de bijeffecten. Als de inschatting is dat de baten niet in verhouding staan tot de kosten, is het beter om de streefwaarde op een meer realistisch niveau vast te zetten. Zo bezien gaat het concretiseren van beleidsdoelen

met streefwaarden van een monitoringsactiviteit als vanzelf over in het evalueren van beleid.

Scherpte aanbrengen in indicatoren die het mobiliteitsbeleid dienen: ook daar zijn doel en middel verschillend

Ook het door middel van monitoring van relevante indicatoren bijdragen aan mobiliteitsbeleid vraagt de nodige scherpheid. Het vraagt om altijd in gedachten te houden dat mobiliteit een middel is dat andere doelen dient, daar passende kennis bij te ontwikkelen en helder te maken waar die toe dient.

Het KiM publiceert elke twee jaar een Mobiliteitsbeeld. Het Mobiliteitsbeeld laat zien hoe het autoverkeer groeit. Hoe het gebruik van het openbaar vervoer en de luchtvaart zich ontwikkelt. Of mensen meer zijn gaan lopen of fietsen. Of men meer of minder last heeft van files en verkeersdruk. Welke ontwikkelingen er spelen in het goederenvervoer (KiM, 2019). Kortom, in het Mobiliteitsbeeld staan mobiliteitsindicatoren centraal. Hiernaast wordt in het Mobiliteitsbeeld ook aandacht gegeven aan de thema's bereikbaarheid, verkeersveiligheid en emissies. Zoals gesteld in deze notitie zijn mobiliteitsindicatoren informatief voor het formuleren van beleid of het monitoren van ontwikkelingen. Van deze indicatoren kan echter niet gezegd worden dat een toename goed of juist slecht is voor de samenleving. Hiertoe dienen indicatoren op het gebied van bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid. Dit roept de vraag op of het centraal stellen van mobiliteitsindicatoren inderdaad het meest passend is, of dat indicatoren op het gebied van bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid centraal zouden moeten staan.

6 Conclusie

Mobiliteitsbeleid is een afweging tussen het bevorderen van bereikbaarheid en het beperken van de negatieve gevolgen van mobiliteit voor leefbaarheid en veiligheid. Welke kant deze afweging opvalt, is hoofdzakelijk een politieke afweging. Voor mobiliteit zelf kan niet zonder meer gesteld worden dat een toename goed of juist slecht is voor de samenleving.

Nu de mobiliteitsopgaven zich, meer dan vroeger, op elk van de drie hoofddoelen bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid richten, is de noodzaak om de ambities te kwantificeren en onderling af te wegen sterker geworden. Indicatoren kunnen een belangrijke rol vervullen in het beschrijven en analyseren van ontwikkelingen, het vaststellen of drempelwaarden overschreden worden en in het meten van de veranderingen van de relevante indicatoren, in de richting van het beoogde doel.

Literatuur

- APS (2002). Handleiding: opvolgen en evalueren van het beleid. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Planning en Statistiek.
- AVV (1996). Handboek Meten=Weten, Den Haag, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- BZK (2020). Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving. Den Haag.
- CBS (2020). Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2020/21/monitor-brede-welvaart-de-sustainable-development-goals-2020>
- Geurs, K. T. (2006). Accessibility, land use and transport. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- IenM (2012). Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- IenW (2019). Schets Mobiliteit naar 2040, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- KiM (2015). Bereikbaarheid en concurrentiekracht. Twee kanten van dezelfde medaille, Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- KiM (2019). Mobiliteitsbeeld. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Litman, T. (2007). Developing indicators for comprehensive and sustainable transport planning. Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board, (2007), 10-15.
- Marsden, G., Kelly, C., & Snell, C. (2006). Selecting indicators for strategic performance management. Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board, (1956), 21-29.
- Ministerie van Financiën (2018), Rijksbegroting, via www.rijksbegroting.nl.
- PBL (2020). Monitor Nationale Omgevingsvisie 2020. Den Haag.
- VenW (1990). Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- VenW & VROM (2004). Nota Mobiliteit, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Colofon

Dit is een uitgave van het
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Februari 2021
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Auteurs:
Olga Huibregtse
Martijn van der Horst
Pauline Wortelboer
Henk Stipdonk

Vormgeving en opmaak:
Huisstijl MinIenW

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)
Bezuidenhoutseweg 20
2594 AV Den Haag

Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Telefoon : 070 456 1965
Fax : 070 456 7576

Website : www.kimnet.nl
E-mail : info@kimnet.nl

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

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen onder vermelding van het KiM als bron.