



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Rechtvaardig mobiliteitsbeleid

Notitie

Maria Alonso González, Olaf Jonkeren, Pauline Wortelboer-van
Donselaar

Augustus 2022

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid | KiM

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

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

Samenvatting

Met deze notitie beogen we de duidelijkheid van het begrip rechtvaardigheid in mobiliteitsbeleid te verbeteren opdat besluiten kunnen worden genomen over het belang van rechtvaardigheid in het mobiliteitsbeleid. Met dat doel presenteren we uit de literatuur afkomstige begrippen van rechtvaardigheid en geven we voorbeelden van hoe deze begrippen in de praktijk al worden toegepast in nationaal en internationaal mobiliteitsbeleid. Met deze kennis kan rechtvaardigheid de derde pijler worden van een systematische evaluatie van mobiliteitsbeleid, in aanvulling op de huidige twee pijlers: effectiviteit en efficiency.

We benadrukken het belang van het onderzoeken van effecten van mobiliteitsbeleid op rechtvaardigheid in ex post evaluaties. Beleidsmaatregelen kunnen namelijk ook onbedoelde effecten hebben. Ex post evaluaties kunnen verder kijken dan de effecten (en de daarmee corresponderende variabelen en indicatoren) die op het eerste gezicht belangrijk werden geacht. Men kan zoeken naar de aanwezigheid van onbedoelde verdelingseffecten, om die vervolgens te meten en te corrigeren. De feitelijke onderbouwing van keuzes op het gebied van rechtvaardigheid kan beleidsmakers voorzien van beter verdedigbaar en voor sommige groepen makkelijker te accepteren mobiliteitsbeleid.

We beschouwen utilitarisme, egalitarisme en suffiëntarisme als de drie belangrijkste begrippen van rechtvaardigheid:

- Utilitarisme streeft naar de grootst mogelijke bijdrage aan het algemene nut voor alle mensen samen. Een rechtvaardige verdeling van beleidseffecten is een verdeling die de totale welvaart maximaliseert.
- Egalitarisme streeft naar het verminderen van kansenongelijkheid. Volgens het egalitarisme is mobiliteitsbeleid eerlijk als het de positieve en negatieve effecten verdeelt op een manier die de verschillen tussen groepen verkleint.
- Suffiëntarisme streeft naar een basisstandaard voor iedereen. Voor iedereen geldt bijvoorbeeld een bepaalde maximum reistijd naar het dichtstbijzijnde ziekenhuis.

Deze drie begrippen laten zien dat onderzoek naar rechtvaardigheid meer behelst dan enkel het onderzoeken van de verdeling van de effecten van beleid. Soms is het relevant om de focus geheel te richten op de groepen die het slechtst af zijn. En soms kan ook een tweeledige aanpak vereist zijn, omdat beleidsmakers gelijktijdig met verschillende belangen rekening moeten houden. Denk bijvoorbeeld aan het beperken van de totale CO₂-uitstoot (utilitarisme) en het voor iedereen garanderen van dezelfde maxima voor geluidsemissies (suffiëntarisme) bij een bepaalde beleidsmaatregel op het gebied van mobiliteit.

Voor elk van deze drie begrippen van rechtvaardigheid presenteren we indicatoren om het effect van beleidsmaatregelen te meten. Het gaat om indicatoren voor de volgende variabelen: bereikbaarheid, verkeersveiligheid, luchtvervuilende emissies, en geluidsemissies. Bij utilitarisme richten de indicatoren zich op het gesommeerde effect (totale bereikbaarheid bijvoorbeeld). Bij egalitarisme laten de indicatoren de verdeling van de effecten zien (verschillen in bereikbaarheid tussen bepaalde groepen). Bij suffiëntarisme brengen de indicatoren de effecten van beleid in kaart voor de personen die het slechtst af zijn (bijvoorbeeld met reistijden die de acceptabele maximale reistijd overschrijden).

We sluiten deze notitie af met een voorstel voor een vijfstappenplan voor beleidsmakers om rechtvaardigheid deel uit te laten maken van mobiliteitsbeleid. Bij dit stappenplan moeten vijf vragen worden beantwoord:

1. Is rechtvaardigheid een beleidsdoel?
2. Welk rechtvaardigheidsbegrip is het meest geschikt voor mijn beleidsdoel?
3. Afhankelijk van het rechtsvaardigheidsbegrip:
 - a. In het geval van egalitarisme: voor welke groepen van de bevolking of ruimtelijke eenheden willen we de verdelingseffecten meten en compenseren?
 - b. In het geval van suffiëntarisme: wat is het gewenste grensniveau?
 - c. Voor utilitarisme zijn geen aanvullende vragen nodig.
4. Welke indicatoren stellen ons in staat om het bedoelde of onbedoelde effect op rechtvaardigheid van het beleid te meten?
5. Hebben we onze doelen bereikt? Hebben zich onbedoelde (verdelings-) effecten voorgedaan?

Door tijdens het ontwikkelen van mobiliteitsbeleid deze vijf stappen te doorlopen, kan het effect van mobiliteitsbeleid op rechtvaardigheid een volwaardig element van het beleid vormen.

Inhoud

Samenvatting 3

Inhoud 5

1 Inleiding 6

2 Terminologie en rechtvaardigheidsbegrippen 8

2.1 Terminologie 8

2.2 Rechtvaardigheidsbegrippen 9

2.2.1 Drie meest gangbare rechtvaardigheidsbegrippen 10

2.2.2 Overige rechtvaardigheidsbegrippen 12

3 Rechtvaardigheid voorbij het Nederlands mobiliteitsbeleid 16

3.1 Rechtvaardigheid en mobiliteit in een internationale context 16

3.2 Rechtvaardigheid in de Nederlandse onderwijssector en zorgsector 18

4 Mobiliteitsbeleid en het evalueren van rechtvaardigheid 19

4.1 Rechtvaardigheidsindicatoren voor het utilitarisme 20

4.2 Rechtvaardigheidsindicatoren voor het egalitarisme 21

4.3 Rechtvaardigheidsindicatoren voor het suffiëntarisme 22

4.4 Toepassen van rechtvaardigheidsindicatoren 23

5 Rechtvaardigheid in brede welvaart en in mobiliteitstransities 24

5.1 Brede welvaart 24

5.2 Slimme en duurzame mobiliteitstransitie 25

6 Conclusie 26

Referenties 28

Bijlage A: Ontwikkeling interesse in rechtvaardigheid en mobiliteit 31

Colofon 32

1 Inleiding

“Goed beleid zou effectief, efficiënt en rechtvaardig moeten zijn” (van Wee, 2018, p.65). Hoewel er meer dan voldoende inzicht bestaat in wat nodig is om mobiliteitsbeleid effectief en efficiënt te maken, is er nog weinig duidelijk over wat mobiliteitsbeleid rechtvaardig (of ‘billijk’) maakt. Bovendien, zoals Van Wee opmerkt, “de vraag of en hoe [rechtvaardigheids] opties mee te nemen in de besluitvorming [voor mobiliteitsbeleid], is primair een politieke keuze” (van Wee, 2018, p.69). Uiteindelijk impliceren rechtvaardigheidsoverwegingen een oordeel en dat is per definitie subjectief zolang er geen normen zijn vastgelegd. Is het bijvoorbeeld rechtvaardig om alle regio’s een gelijk deel van het mobiliteitsbudget toe te kennen of is het rechtvaardig om de dichtbevolkte regio’s een groter deel van dat budget toe te kennen? Is het rechtvaardig om meer wegen aan te leggen om zo voor automobilisten onbelemmerd reizen te kunnen garanderen, of is het beter om te zorgen voor voldoende alternatieven voor verschillende vervoerwijzen? En is het rechtvaardig om grote hoeveelheden overheidsgeld te besteden aan een relatief klein aantal kansarme individuen of zouden de beschikbare gelden ruwweg gelijk verdeeld moeten worden tussen alle individuen?

Rechtvaardigheid mag dan al jaren ruim aandacht krijgen in het beleid voor onderwijs en gezondheidszorg, in het Nederlandse mobiliteitsbeleid is de (toenemende) belangstelling voor rechtvaardigheidskwesties van een recentere datum. Voorbeelden zijn de vragen die worden opgeworpen over mobiliteitsarmoede, rekeningrijden (‘betalen naar gebruik’) en de gevolgen van ongelijkheid in digitale vaardigheden voor de mobiliteit van bepaalde groepen. Daar komt bij dat rechtvaardigheid een belangrijke rol speelt bij een breed scala aan *hot topics* op het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), zoals ‘brede welvaart’¹ (gelinkt aan mobiliteit) en de ‘slimme en duurzame mobiliteitstransitie’. Rechtvaardigheid speelt al vele jaren een rol in het nadenken over beleidsvragen, maar er is nu een concrete behoefte ontstaan aan een rechtvaardige verdeling van beleidseffecten. Als we rekening houden met hoe beleid impact kan hebben op rechtvaardigheid kan dit weer directe gevolgen hebben voor het gevoerde beleid zelf.

Ook onder onderzoekers op het gebied van mobiliteit neemt de interesse in het onderwerp rechtvaardigheid toe. We voerden een zoekactie uit in SCOPUS² en ontdekten dat het jaarlijkse aantal mobiliteits- en transportpublicaties met verwijzingen naar rechtvaardigheid verdubbelde in vier jaar tijd, tussen 2017 en 2021. Het totale aantal mobiliteits- en transportpublicaties verdubbelde in de veel langere periode tussen 2006 en 2021. Tot de onderzoekers die zich met het onderwerp bezighouden, behoren verschillende Nederlandse ‘mobiliteitsacademici’, zoals de hoogleraren Bert van Wee, Karel Martens en Tim Schwanen. Hun publicaties hebben het onderzoeksveld zonder enige twijfel verbreed. Deze notitie helpt om de complexe bevindingen van dat onderzoek toegankelijk te maken voor beleidsmakers.

¹ Het verband tussen mobiliteit en brede welvaart werd al eerder behandeld in – bijvoorbeeld – ‘Uitwerking van Brede Welvaart voor de Monitoring en Evaluatie van Mobiliteitsbeleid’ (Visser en Wortelboer-van Donselaar, 2021) en ‘Brede Welvaart en Mobiliteit’ (Snellen e.a., 2021).

² Scopus database is de grootste abstract- en citatiedatabase van peer-reviewed artikelen. We zochten naar artikelen met in de trefwoorden, titel of samenvatting de woorden “equity” (rechtvaardigheid) en “transport” of “transportation”. Vervolgens herhaalden we de zoekactie voor artikelen met de woorden “transport” or “transportation”. Zie Bijlage A voor de figuren die het resultaat van deze zoekactie weergeven.

Er is een breed spectrum van wat de maatschappij als rechtvaardig beschouwt, en dat spectrum is aan veranderingen onderhevig. Wat de ene politieke partij rechtvaardig acht, vindt een andere politieke partij misschien juist onrechtvaardig. En wat rechtvaardig werd gevonden in 1960 verschilt van wat we vandaag de dag rechtvaardig vinden. Er is bijvoorbeeld een verschuiving zichtbaar als het gaat om de vraag in hoeverre ons handelen van nu de rechten schendt van toekomstige generaties en van het milieu. Het is daarom belangrijk te beseffen dat rechtvaardigheidsbegrippen een raamwerk zijn, en dat hun implementatie aan moet sluiten op maatschappelijke veranderingen. Bovendien zien we het brede scala aan maatschappelijke onderwerpen dat opduikt in discussies over rechtvaardigheid ook veranderen. Een open houding helpt ons te beseffen dat we er in veel gevallen van uit gaan dat iets rechtvaardig is – tot we onszelf de vraag stellen hoe we in eerste instantie tot die aanname kwamen. En dan kunnen diezelfde situaties ons plotseling minder rechtvaardig lijken.

Deze notitie beoogt een feitelijk en toegankelijk document te zijn dat beleidsmakers helpt de verschillende aspecten van rechtvaardigheid in mobiliteit beter te doorgronden. Het stelt beleidsmakers in staat het algemene concept van rechtvaardigheid en rechtvaardigheidsambities te vertalen in meetbare doelen. We richten onze aandacht op verschillende rechtvaardigheidsbegrippen in plaats van ons te concentreren op één begrip.

De structuur van deze notitie is als volgt. Hoofdstuk 2 bevat een nadere toelichting op rechtvaardigheid en aanverwante begrippen. Daarbij worden in het kort drie verschillende rechtvaardigheidsbegrippen geschetst, met voorbeelden uit de context van het Nederlandse mobiliteitsbeleid. Hoofdstuk 3 laat aan de hand van voorbeelden zien hoe rechtvaardigheid verwerkt is in het mobiliteitsbeleid buiten Nederland. Het verschaft ook enig inzicht in hoe in Nederland rechtvaardigheid in andere sectoren (onderwijs en gezondheidszorg) wordt benaderd. Hoofdstuk 4 analyseert hoe mobiliteitsbeleid wordt geëvalueerd vanuit een rechtvaardigheidsperspectief en geeft daarbij voorbeelden van indicatoren voor rechtvaardigheid. Hoofdstuk 5 biedt een reflectie op het verband tussen rechtvaardigheid en (a) het concept van brede welvaart en (b) mobiliteitstransitie. We besluiten deze notitie met een conclusie in hoofdstuk 6.

2 Terminologie en rechtvaardigheidsbegrippen

Eerst lichten we enkele belangrijke termen rondom rechtvaardigheid toe. Vervolgens verkennen we de verschillende rechtvaardigheidsbegrippen.

2.1 Terminologie

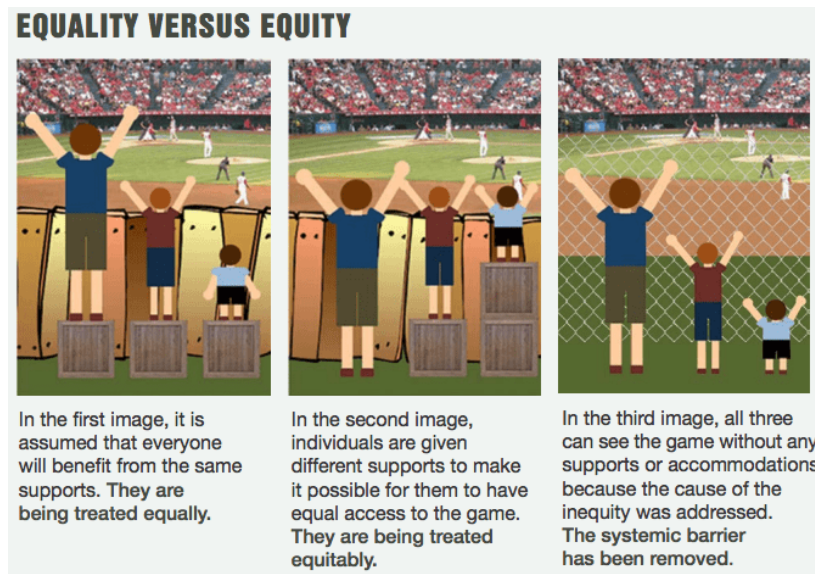
Veel kennis op het gebied van rechtvaardigheid is beschreven in Engelstalige literatuur. De zelfstandige naamwoorden 'equity' en 'justice' hebben in het Nederlands dezelfde vertaling: 'rechtvaardigheid'. De hiermee overeenkomende bijvoeglijke naamwoorden, als vertaling voor 'rechtvaardig', zijn 'equitable', en 'just', of 'fair'. 'Justice' impliceert altijd een moreel oordeel. Deze notitie gebruikt vooral het woord rechtvaardigheid in de zin van equity.

Beleid wordt geacht te zijn bedacht met rechtvaardigheid in het achterhoofd. Maar individuen kunnen van mening verschillen als ze een oordeel moeten vellen over wat wel en niet rechtvaardig is, zolang die term niet objectief omschreven is. In het vellen van een oordeel ligt immers per definitie subjectiviteit besloten. Het gebruik van de verschillende rechtvaardigheidsbegrippen kan de gekozen rechtvaardigheidsaanpak helpen uitleggen, objectiveren, overbrengen en verklaren.

Anders dan de term 'rechtvaardigheid' impliceert de term 'gelijkheid' (equality) geen oordeel. Gelijkheid houdt in dat alle individuen op dezelfde manier behandeld worden, ongeacht hun onderlinge verschillen. En daarom is het objectief meetbaar of er sprake is van gelijkheid, zelfs als twee mensen het oneens blijven over de vraag wat wel en niet rechtvaardig is.

Gelijkheid mag dan geen subjectief oordeel impliceren, het getuigt wel van een onderliggend oordeel als we, nadenkend over rechtvaardigheid en mobiliteit, gelijkheid als de beste aanpak zouden aanmerken. Dat onderliggende oordeel luidt dat elk individu dezelfde middelen krijgt toegewezen, waarbij het er niet toe doet of deze middelen voor iedereen even geschikt zijn. Je kunt vraagtekens plaatsen bij het uitgangspunt dat systemen die primair gebaseerd zijn op gelijkheid ook rechtvaardig zijn. Zulke systemen, zo zou je kunnen betogen, hebben te weinig aandacht voor verschillen tussen individuen: geslacht, leeftijd, fysiek of arbeidssituatie (Jahanshahi e.a., 2020). Dat gelijkheid niet noodzakelijkerwijs rechtvaardig hoeft uit te pakken, illustreert ook Figuur 2.1.

Figuur 2.1 Gelijkheid, rechtvaardigheid en systemische barrières. (Bron: Brooks, 2015).



De term 'systemische barrières', refereert aan de onbedoelde gevolgen van beleid. Figuur 2.1 verbeeldt dit concept. Bij mobiliteit kunnen systemische barrières verschillende karakters hebben. Het STEPS-raamwerk (Shaheen e.a., 2018) belicht vijf soorten systemische barrières:

1. Ruimtelijk (slechte aansluitingen in de transportnetwerken bijvoorbeeld);
2. Tijdelijk (wanneer mobiliteitsdiensten niet beschikbaar zijn op de vereiste tijden bijvoorbeeld);
3. Economisch (wanneer reizen met openbaar vervoer te duur is voor bepaalde groepen bijvoorbeeld);
4. Fysiek (wanneer openbaar vervoer niet rolstoeltoegankelijk is bijvoorbeeld);
5. Sociaal (wanneer je woont in een buurt waar vaak fietsen worden gestolen bijvoorbeeld).

Zulke systemische barrières kunnen resulteren in bijvoorbeeld een ongelijke bereikbaarheid van banen. In de meeste gevallen zijn systemische barrières onbewust en onbedoeld. Een beter begrip van de mobiliteitsbehoeften van verschillende groepen individuen kan deze systemische barrières helpen wegnemen.

2.2 Rechtvaardigheidsbegrippen

In de Engelstalige literatuur over rechtvaardigheid in (mobiliteits)beleid wordt gesproken over equity 'theories', equity 'perspectives', 'concepts' of equity, equity 'forms' en equity 'principles'. Wij kiezen ervoor om het te hebben over 'rechtvaardigheidsbegrippen' omdat een 'begrip' objectief is, en voor slechts één interpretatie vatbaar.

Effecten van beleid worden over het algemeen in kaart gebracht met een ex ante of ex post evaluatie. Nahmias-Biran e.a. (2017, p.1) stellen: "achter elke methode voor (economische) evaluatie ligt een, vaak impliciete, rechtvaardigheidstheorie die de morele rechtvaardiging levert voor de (verdelings)overwegingen die de evaluatie-aanpak ondersteunen." Daarom kan een goed begrip van de verschillende rechtvaardigheidsbegrippen ons helpen bepalen of een bepaalde keuze in

mobiliteitsbeleid een rechtvaardige keuze is – en om te beargumenteren waarom het wel of geen rechtvaardige keuze is. Met andere woorden: het onderbouwen van keuzes in mobiliteitsbeleid op basis van rechtvaardigheidsbegrippen kan beleidsmakers beter verdedigbare, en meer aanvaardbare beleidskeuzes opleveren (Lucas e.a., 2015).

2.2.1 Drie meest gangbare rechtvaardigheidsbegrippen

Eén publicatie die alle beschikbare rechtvaardigheidsbegrippen behandelt bestaat niet. Hoewel sommige rechtvaardigheidsbegrippen herhaaldelijk opduiken in wetenschappelijke publicaties, geldt dat niet voor allemaal. Binnen de context van ethische discussies over de spreiding van beleidseffecten, beschouwen we utilitarisme, egalitarisme en suffiëntarisme als de meest gangbare begrippen. In het vervolg van deze paragraaf beschrijven we deze drie begrippen. Ze zijn samengevat in Tabel 2.1.

Tabel 2.1 Samenvatting van utilitarisme, egalitarisme, en suffiëntarisme

Rechtvaardigheids-aanpak	Utilitarisme	Egalitarisme	Suffiëntarisme
Bedoeling	Het grootst mogelijke algemene nut alle mensen samen	Verminderen kansenongelijkheid	Minimum-standaarden voor iedereen
Voorbeelden	Uitkomst maatschappelijke kosten batenanalyse (MKBA)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 'Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer'³ ▪ Ontwikkeling van het spoorwegennetwerk in Nederland 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 'Wet toelating zorginstellingen (WTZi)'⁴ ▪ 15-minuten stad. ▪ Minimum parkeer vereisten

Utilitarisme: streeft naar het grootst mogelijke algemene nut voor alle mensen samen. Het utilitarisme stelt dat een rechtvaardige verdeling van beleidseffecten een verdeling is die de totale welvaart maximaliseert (zie Tabel 1 in Perreira e.a. 2016).⁵ Utilitarisme maakt geen onderscheid tussen individuen. Ze koppelt rechtvaardigheid aan de vooruitgang voor het totaal der individuen, zonder te kijken naar de specifieke kenmerken van de individuen die winnen en verliezen.

Utilitarisme is de belangrijkste denkwijze achter de Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) waarin over het algemeen alleen gekeken wordt naar het saldo van de totale kosten en de totale baten. Ook bij de bouw van nieuwe wegen wordt de utilistische manier van denken gevolgd: men streeft ernaar voor weggebruikers ongehinderd reizen te garanderen. Dat doel leidt ertoe dat vooral de grote groep autogebruikers profiteert.

³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0029974/2015-01-01>

⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0018906/2022-01-01>

⁵ Hoewel niet alle filosofen dit standpunt delen, wordt utilitarisme in de wetenschappelijke literatuur beschouwd als een ethisch principe om rechtvaardigheid te onderzoeken. Wij sluiten ons hierbij aan omdat het negeren van verdelingseffecten rechtvaardigheidsimplicaties met zich meebrengt.

Een punt van (groeierende) kritiek op het utilitarisme is dat het geen rekening houdt met nadelige effecten op kleine groepen omdat het alleen naar het totaal kijkt. Het voornaamste argument van critici is dat het utilitarisme niet kijkt naar verdelingseffecten (Perreira e.a., 2016, p.4; de Ciommo en Shiftan, 2017, p.140).⁶

Egalitarisme: streeft naar het verminderen van kansenongelijkheid. Volgens het egalitarisme is mobiliteitsbeleid rechtvaardig als het de baten van beleidsmaatregelen verdeelt op manieren die deze kansenongelijkheid verkleinen. Van Wee (2021) stelt dat mobiliteit en bereikbaarheid gezien kunnen worden als positionele zaken. Het is namelijk niet zozeer de mate van mobiliteit of bereikbaarheid die telt. Het is eerder de mate van mobiliteit of bereikbaarheid van anderen die de waardering van de eigen mate van bereikbaarheid of mobiliteit bepaalt. In beleidstermen zou dit betekenen dat de bereikbaarheid of mobiliteit van sommige individuen kan verbeteren of verslechteren zonder dat hun absolute niveau van bereikbaarheid verandert.

Egalitarisme speelde een belangrijke rol bij de ontwikkeling van het spoorwegnetwerk in Nederland. Ook minder dichtbevolkte gebieden kregen spoorwegstations en daarmee toegang tot (onrendabele) spoorwegverbindingen. Egalitarisme was ook cruciaal voor de totstandkoming van het 'Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer', dat ervoor zorgt dat openbaar vervoer voor iedereen toegankelijk is. Dat betekent in de praktijk onder meer dat barrières voor ouderen en gehandicapten worden weggenomen.

Sufficiëntarisme: streeft ernaar dat iedereen gebruik kan maken van een minimaal niveau van voorzieningen. Volgens het sufficiëntarisme zouden bijvoorbeeld belangrijke bestemmingen voor iedereen in voldoende mate bereikbaar en toegankelijk moeten zijn. De uitdaging echter, is om te definiëren wat 'voldoende' hier precies betekent. Wat als 'voldoende' wordt gezien, kan in de loop der tijd veranderen. Over het algemeen gaat de trend richting steeds hogere standaarden.

Sufficiëntarisme speelt een rol in de Wet Toelating Zorginstellingen (WTZi)', waarin onder meer staat dat ambulances patiënten die (acute) zorg nodig hebben, binnen een kwartier na de telefonische oproep moeten kunnen bereiken. Je kunt de invloed van het sufficiëntarisme ook terugvinden in de minimumparkeereisen zoals opgesteld door het kennisinstituut CROW: een locatie moet een voldoende aantal parkeerplaatsen hebben (al wordt de sufficiëntaristische aanpak enigszins losgelaten om bij gebieden met een uiteenlopende bevolkingsdichtheid steeds het daadwerkelijk benodigde voldoende aantal parkeerplaatsen te berekenen). Een vergelijkbaar voorbeeld zijn de aan een maximum gebonden geluidsniveaus voor woningen nabij wegen in de 'Wet- en regelgeving en beleid bij omgevingsgeluid'.⁷

Een laatste voorbeeld van sufficiëntarisme is het concept van de 15-minutenstad, dat aan een wereldwijde opmars bezig is. In de 15-minutenstad zouden mensen niet langer dan een kwartier hoeven te lopen of te fietsen om toegang te hebben tot de (meeste) dagelijkse benodigdheden. Omdat laagopgeleiden met een laag inkomen doorgaans een kortere verplaatsingsafstand tot hun gangbare bestemmingen hebben, zou je het concept van de 15-minutenstad ook egalitairistischer kunnen noemen: het verkleint de kansenongelijkheid wat betreft de bereikbaarheid van de gangbare bestemmingen. Dit voorbeeld laat zien dat specifiek mobiliteitsbeleid gelijktijdig aan verschillende rechtvaardigheidsbegrippen kan worden gekoppeld. Tot op zekere hoogte kunnen die begrippen dan ook beschouwd worden als

⁶ We merken op dat de richtlijnen van de MKBA verder gaan dan louter utilitarisme en suggesties bevatten om ook verdelingseffecten inzichtelijk te maken.

⁷ Wet- en regelgeving en beleid bij omgevingsgeluid | RIVM

complementair. In de voorbeelden die in deze notitie de meeste nadruk krijgen, zijn we geneigd beleidsvoorbeelden in verband te brengen met één unieke rechtvaardigheidsbegrip. In die zin zijn de voorbeelden simplificaties: er kunnen meerdere rechtvaardigheidsbegrippen tegelijkertijd van toepassing zijn.

2.2.2 *Overige rechtvaardigheidsbegrippen*

Zonder de pretentie van volledigheid te hebben volgt hieronder een overzicht van andere rechtvaardigheidsbegrippen die zijn te vinden in de internationale literatuur over mobiliteit. We hebben onze lijst van rechtvaardigheidsbegrippen gebaseerd op werk van Litman, T. (2002), Thomopoulos e.a. (2009), Adli & Clowdhury (2021), en Pereira e.a. (2016). Als aanvulling hebben we ook ecologische rechtvaardigheid en intergenerationele rechtvaardigheid opgenomen. Dit zijn twee rechtvaardigheidsbegrippen die door de toenemende aandacht voor klimaat en milieu aan belang winnen.

Verticale rechtvaardigheid: streeft naar de bescherming van achtergestelde en kansarme individuen, groepen of regio's. Dat wil zeggen: elke groep die verschilt van de rest krijgt ook een aanpak die verschilt van de rest, op een manier die de groepen die slechter af zijn ten goede komt. Volgens het verticale rechtvaardigheidsbegrip moet de mate waarin mensen belast worden in overeenstemming zijn met hun vermogen een bijdrage te leveren. Een progressief belastingstelsel is ook op zo'n uitgangspunt gebaseerd. In Figuur 1 zien we op het middelste plaatje de aanpak volgens de principes van de verticale rechtvaardigheid: hoe kleiner de toeschouwer, hoe groter de ondersteuning.

Een voorbeeld van verticale rechtvaardigheid bij mobiliteit is een inkomensafhankelijk tarief voor rekeningrijden. Zo'n maatregel zou verticale rechtvaardigheid combineren met rechtvaardigheid volgens het principe 'betalen naar gebruik'. Een OV-studentenkaart is een vorm van verticale rechtvaardigheid voor studenten.

Horizontale rechtvaardigheid: streeft er naar vergelijkbare individuen, groepen en regio's op een vergelijkbare wijze te behandelen (gelijken krijgen een gelijke behandeling). Anders dan verticale rechtvaardigheid vraagt horizontale rechtvaardigheid niet om lagere lasten voor individuen die slechter af zijn. Bij een discussie over rekeningrijden zou horizontale rechtvaardigheid neerkomen op simpelweg garanderen dat individuen met vergelijkbare inkomens die van dezelfde weg gebruik maken ook een vergelijkbaar bedrag moeten betalen. Horizontale rechtvaardigheid zegt niets over wat dat bedrag zou moeten zijn in relatie tot individuen met andere inkomens.

Territoriale cohesie: dit begrip heeft als doel om achtergestelde gebieden te laten groeien om zo de ruimtelijk economische ongelijkheid te verminderen. Voor het beleid van de Europese Unie (EU) is territoriale cohesie belangrijk. Waar je ook leeft in de EU, je moet overal toegang hebben tot wonen, werken en essentiële voorzieningen (EC, 2022).

Een voorbeeld van territoriale cohesie voor Nederland is de spreiding van Rijksdiensten ('spreidingsbeleid') na 1960 (van den End en Huynh, 2022).

Individen die nadelen ondervinden van beleid moeten worden gecompenseerd: dit rechtvaardigheidsbegrip streeft naar compensatie van de verliezers door de winnaars. De status quo wordt als vertrekpunt genomen.

Een voorbeeld van deze aanpak: huiseigenaren die door de overheid worden gecompenseerd voor de negatieve impact van de aanleg van infrastructuur (geluidsschermen, bijvoorbeeld) nabij hun huis. Daarbij is wel een verschil dat het in dit voorbeeld de overheid is die de huiseigenaren compenseert, en niet degenen die van de infrastructuur gebruik maken.

Level playing field: bij dit begrip is het streven om de verschillende mobiliteitssectoren gelijk te behandelen als het gaat om zaken als belastingen of het betalen voor het gebruik van infrastructuur. Waarbij het in de hiervoor behandelde rechtvaardigheidsbegrippen over het algemeen draait om de rechtvaardigheid tussen individuen, draait het hier veelal om bedrijven en sectoren.

Tegenwoordig zijn er bijvoorbeeld verschillen tussen de btw-tarieven en subsidies voor enerzijds ov-bedrijven en anderzijds shared mobility bedrijven, die ook een bijdrage leveren aan de toename van de bereikbaarheid. Shared mobility bedrijven als Uber pleiten voor een 'level playing field', waarbij ze (sommige van) de voordelen zouden moeten krijgen die ov-bedrijven nu al ontvangen.

Intergenerationele rechtvaardigheid: dit begrip streeft naar rechtvaardigheid tussen generaties. Bij het ontwerp en bij de implementatie van beleid worden de behoeften van toekomstige generaties dan meegenomen. Bij intergenerationele rechtvaardigheid hebben de huidige generaties een verplichting jegens de toekomstige generaties. De huidige generaties moeten daarom verstandig omgaan met natuurlijke hulpbronnen. Zo kunnen latere generaties ook nog gebruik maken van die hulpbronnen (More, 2015).

Ook het 'Fit for 55' pakket van de EU dient de intergenerationele rechtvaardigheid: het moet ervoor zorgen dat ook toekomstige generaties straks in een leefbare wereld kunnen leven. Intergenerationele rechtvaardigheid komen we bij mobiliteitsbeleid vooral tegen als het om het milieu en klimaat gaat.

Mogelijkheden-begrip: met mogelijkheden worden hier de keuzes bedoeld die mensen kunnen maken. Deze aanpak wordt op verschillende manieren toegepast in mobiliteitsonderzoek. Vanuit het perspectief van bereikbaarheid gaat het over de keuzes die je kunt maken om je gewenste bestemming te bereiken. Deze keuzes worden bepaald door kenmerken en omstandigheden van het individu, maar ook door de mogelijkheden die mobiliteit en ruimtelijke ordening de reiziger bieden. Het heeft meer te maken met wat mensen zouden kunnen doen dan met wat ze daadwerkelijk doen (want geldgebrek kan mensen beletten bepaalde dingen te doen bijvoorbeeld).

Het mogelijkheden-begrip heeft de laatste jaren steeds meer aandacht gekregen. Het onderwerp 'mobiliteitsarmoede' is vaak in de context van dit begrip bediscussieerd. Maar dit begrip is en blijft uiterst theoretisch van karakter, en lijkt daarom minder geschikt voor praktische toepassingen dan het meer algemene begrip van het sufficiëntarisme (Vecchio and Martens, 2021).

The right to the city: dit begrip wil voorkomen dat (beleids)interventies het 'leed' van onvoldoende bereikbaarheid bij individuen vergroten. Dit begrip neemt de aanvankelijke status quo als ijkpunt. Daarnaast richt dit begrip zich op hetzelfde doel als het sufficiëntarisme: een minimumniveau van toegankelijkheid.

Ecologische rechtvaardigheid: tracht mensen te beschermen tegen de ontwrichting van milieu en klimaat en wil mensen toegang geven tot ecologische voordelen, ongeacht hun socio-economische achtergrond. Beleid zou ertoe moeten leiden dat gemeenschappen, en in het bijzonder huishoudens met een laag inkomen, toegang krijgen tot schone technologie (elektrische auto's bijvoorbeeld) en infrastructuur (UCLA, 2022).

In zekere zin is het Fit for 55 pakket opgesteld om voor ecologische rechtvaardigheid te zorgen, en om te voorkomen dat de klimaatverandering zo'n omvang krijgt dat het leidt tot extreme gevaren voor ecologie en voor de mens.

Betalen naar gebruik: dit begrip moet ervoor zorgen dat mensen betalen voor hun individuele mobiliteit. Je kunt dit uitgangspunt vergelijken met 'de vervuiler betaalt'.

Een heffing op basis van de afgelegde afstand, dat volgens het regeerakkoord van het huidige kabinet (Rutte IV) in 2030 zal worden ingevoerd, is een voorbeeld van dit rechtvaardigheidsbegrip. Betalen naar gebruik kan echter ook andere politieke doelen dienen, zoals het financieren van publieke investeringen.

Libertarisme: volgens het libertarisme is de eerlijkste verdeling de verdeling die voortkomt uit transacties in de vrije markt zolang dat de rechten van anderen niet schendt. De vrije markt mag volgens het libertarisme niet verstoord worden door ingrijpen door de overheid of andere actoren. Dit begrip zie je bij ride hailing bedrijven die prijzen snel laten meestijgen met de vraag. Rode (2022) geeft aan dat de transportsector bij uitstek een sector is waar de vrijheid van individuen om van mobiliteit gebruik te maken heeft geresulteerd in negatieve externe effecten die de vrijheden van anderen (toekomstige generaties bijvoorbeeld) drastisch inperken. Banister (2018) merkt op dat dit niet als rechtvaardig kan worden beschouwd.

Intuitionisme: intuitionisme streeft naar verschillende verdelingspatronen, afhankelijk van het probleem in kwestie. Volgens het intuitionisme is bij dilemma's in een beleidscontext meestal sprake van een veelvoud van met elkaar in strijd lijkende rechtvaardigheidsbeginselen, die vervolgens weer tot verschillende beleidsalternatieven leiden. Welk verdelingspatroon dan uiteindelijk de voorkeur verdient, wordt gedicteerd door de omstandigheden.

Men zou kunnen stellen dat dit de aanpak is die in Nederland gevolgd wordt: zoals we al eerder vaststelden, kan niet elke vorm van mobiliteitsbeleid gekoppeld worden aan één en hetzelfde rechtvaardigheidsbegrip. Het rechtvaardigheidsbegrip van het intuitionisme geeft echter geen aanwijzingen voor hoe je in elke situatie het meest geschikte alternatief kunt kiezen.

Er bestaan verbanden tussen de verschillende rechtvaardigheidsbegrippen. Ze kunnen tot op bepaalde hoogte in verband gebracht worden met de (vaak) bredere begrippen van utilitarisme, egalitarisme en suffiëntarisme. Deze (op zijn minst gedeeltelijke) verbanden worden getoond in Tabel 2.2. We merken op dat deze tabel een mogelijke interpretatie van verbanden weergeeft, en is bedacht door de KiM-auteurs van deze onderzoeksnotitie. Het moet dus niet worden opgevat als een strikte classificatie. Het doel van de tabel is om de verbanden tussen de verschillende begrippen inzichtelijk te maken.

Tabel 2.2 Verbanden tussen de vaakst voorkomende begrippen en de overige begrippen. Het betreft een interpretatie van de auteurs, om het geheel te vereenvoudigen

Overige begrippen	Belangrijkste rechtvaardigheidsbegrippen		
	Utilitarisme	Egalitarisme	Sufficiëntarisme
Verticale rechtvaardigheid		X	
Horizontale rechtvaardigheid		X	
Territoriale cohesie		X	
Individueen die in negatieve zin door beleid zijn geraakt moeten worden gecompenseerd		X	
Level playing field		X	
Intergenerationele rechtvaardigheid		X	
Mogelijkheden aanpak			X
The right to the city			X
Ecologische rechtvaardigheid			X
Betalen naar gebruik.	X		
Libertarisme	X		
Intuitionisme	X	X	X

3 Rechtvaardigheid voorbij het Nederlands mobiliteitsbeleid

De voorbeelden die in het vorige hoofdstuk zijn gebruikt bij de uitleg van verschillende rechtvaardigheidsbegrippen hebben betrekking op het Nederlandse mobiliteitsbeleid. Dit hoofdstuk gaat een stap verder en geeft voorbeelden van manieren waarop buiten Nederland over rechtvaardigheid in mobiliteitsbeleid wordt omgegaan. Daarnaast bespreken we hoe binnen Nederland over rechtvaardigheid wordt gedacht in andere beleidsdomeinen dan mobiliteit, namelijk in de zorg en het onderwijs. Tenslotte verschaft dit hoofdstuk inzicht in wat beleidsmakers kunnen leren van het buitenland en van de andere beleidsdomeinen.

3.1 Rechtvaardigheid en mobiliteit in een internationale context

We bespreken hieronder enkele voorbeelden van rechtvaardigheid in mobiliteitsbeleid in andere landen.

De Verenigde Staten – verdelingsstandaarden

In de Verenigde Staten draagt het US Department of Transportation grootstedelijke-planningsorganisaties op om rechtvaardigheidseffecten in hun plannen en projecten mee te nemen. De Amerikaanse voorschriften pakken drie belangrijke zorgpunten van rechtvaardigheid aan (Martens en Golub, 2018):

1. In de planning van het openbaar vervoer rekening houden met traditioneel gemarginaliseerde groepen. Dit betreft vooral gemeenschappen met lage inkomens waar minderheden wonen. Juist zij ervaren de nadelen van mobiliteit (luchtvervuiling bijvoorbeeld) en hebben minder toegang tot mobiliteit.
2. Blootstelling van mensen aan de externe effecten van vervoersystemen.
3. Verdeling van kosten en baten van vervoersinvesteringen en mobiliteitsbeleid over (groepen) mensen.

Vooraf het eerste en het derde aspect zijn gekoppeld aan rechtvaardigheidsbegrippen die passen bij het egalitarisme. Dit is in lijn met de steeds belangrijkere rol die sociale rechtvaardigheid speelt in de Amerikaanse publieke context van ongelijkheid die in het verleden is ontstaan en de behoefte die ontwikkeling te keren. Martens & Golub (2018) concluderen in hun onderzoek dat Amerikaanse grootstedelijke-planningsorganisaties al geneigd zijn om standaarden voor verdeling te gebruiken. Ze stellen bovendien dat duidelijker advies en begeleiding over de standaarden de implementatie kan verbeteren.

Het Verenigd Koninkrijk – verdelingseffecten

Het Verenigd Koninkrijk valt op door de aandacht die sociale effecten en verdelingseffecten krijgen in het mobiliteitsbeleid (Martens, 2021). Zo is voor alle nieuwe wegenprojecten die meer dan 10 miljoen pond kosten een zogeheten Social and Distributional Impact (SDI) evaluatie vereist. Zo wil men voorkomen dat nieuwe projecten nadelige gevolgen hebben voor kwetsbare bevolkingsgroepen. Dit lijkt een voorbeeld van een egalitair rechtvaardigheidsbegrip. Martens (2021) stelt

echter dat het verband tussen de uitgevoerde verdelingsanalyses (de SDI-evaluaties) en de voorgestelde interventies niet helder is. Het in kaart brengen van het effect op rechtvaardigheid lijkt te zijn uitgevoerd als een soort 'bij-analyse' waarbij het tegengaan van congestie toch vooral het hoofddoel blijft.

Vlaanderen – Basismobiliteit en basisbereikbaarheid

De Wet Mobiliteitsbeleid, geïmplementeerd in 2001, moest ervoor zorgen dat de afstand tussen bushalte en woningen in een bepaald gebied nooit een vastgesteld maximum overschreed. Deze aanpak probeerde iedereen te voorzien van voldoende toegang tot mobiliteit. Een nieuwe wet legde in 2019 de nadruk op 'basisbereikbaarheid', waarin ook andere vormen van mobiliteit dan busvervoer, zoals autodelen, meetelden. Men kan discussiëren over de vraag of deze verschuiving naar extra vervoerwijzen ook een stap is richting het 'mogelijkheden-begrip'. Het doel is immers om een reeks mobiliteitsopties aan te bieden die individuen zouden kunnen gebruiken. Gegeven dat niet iedereen een rijbewijs heeft roept dit de vraag op of een traditioneel suffiëntarisme-begrip misschien logischer is. Hoe het ook zij, de kern blijft dat mensen worden voorzien van een gegarandeerd minimumniveau van mobiliteitsopties.

Wales – Toekomstige generaties

Wales loopt voorop als het gaat om het belang dat gehecht wordt aan toekomstige generaties (intergenerationele rechtvaardigheid) in beleid (in het algemeen). In 2015 werd in het parlement van Wales de 'Wellbeing of Future Generations Act'⁸ aangenomen. Deze wet gaat vooral over de richting van het algemene beleid, niet specifiek over mobiliteitsbeleid. Toch is de 'Act' van directe invloed op het mobiliteitsdomein via de in de Act (wet) omschreven doelen op het gebied van gelijkheid, gezondheid, milieu, welvaart, verantwoordelijkheid en cohesie. De wet bevat 46 welzijnsindicatoren, zodat de geboekte vooruitgang in de richting van een welzijnseconomie meetbaar is (Welsh Government, 2016). Deze nieuwe beleidsrichting was in 2021 van invloed op de beslissing om plannen voor de aanleg van nieuwe wegen op te schorten en om betere alternatieven te bieden aan individueel gemotoriseerd vervoer (Morris, 2021). Dit voorbeeld laat ook het verband zien tussen intergenerationele rechtvaardigheid en ecologische rechtvaardigheid in het mobiliteitsdomein.

Wat kan IenW-beleid leren van deze internationale voorbeelden?

De buitenlandse voorbeelden hebben overeenkomsten met de Nederlandse context. Ten eerste tonen vooral de Britse en Vlaamse voorbeelden een sterke focus op bereikbaarheid in discussies over rechtvaardigheid en mobiliteit. Ten tweede kun je uit de voorbeelden een groeiende belangstelling afleiden voor mobiliteit en rechtvaardigheid – zowel bij beleidsmakers als bij de maatschappij in het algemeen. Dit is ook het geval bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat waar het onderwerp mobiliteitsarmoede nu meer aandacht krijgt dan een aantal jaren geleden bijvoorbeeld. Ten derde blijkt uit de voorbeelden dat rechtvaardigheidsoverwegingen bij mobiliteit zich in Nederland en in de genoemde landen op enigszins vergelijkbare wijze ontwikkelen.

De ontwikkelingen staan niet stil als het gaat om rechtvaardigheidsoverwegingen in mobiliteitsbeleid. Het voorbeeld uit Wales laat zien hoe het klimaat en de

⁸ Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015 (legislation.gov.uk)

toekomstige generaties steeds belangrijker worden voor beslissingen op het gebied van mobiliteitsbeleid, en een directe invloed hebben op het discours over rechtvaardigheid. Op een vergelijkbare manier illustreert het Vlaamse voorbeeld hoe veranderingen bij het vervoer (door autodelen, bijvoorbeeld) van directe invloed kunnen zijn op de manier waarop standaarden voor mobiliteitsrechtvaardigheid in de praktijk worden toegepast.

3.2 **Rechtvaardigheid in de Nederlandse onderwijssector en zorgsector**

Hoewel rechtvaardigheid pas sinds kort is uitgegroeid tot een belangrijk onderwerp in mobiliteitsland, staat het al jaren hoog op de agenda in andere sectoren, zoals onderwijs en zorg, zowel in Nederland als daarbuiten. Je zou kunnen zeggen dat gezondheid en onderwijs van groter belang zijn voor het welzijn van een individu dan vervoer, en dat een tekort aan zorg en onderwijs op lange termijn leidt tot oplopende maatschappelijke kosten. Daarom is in deze sectoren een begrip van solidariteit en egalitaire rechtvaardigheid gemeengoed: elk individu, ongeacht inkomensniveau, sociale status of verblijfplaats, zou onderwijs en zorg moeten krijgen die aan bepaalde minimale standaarden voldoet.

Jeekel & Martens (2017) stellen dat rechtvaardigheid in mobiliteit vergelijkbare uitgangspunten zou moeten volgen - op zijn minst tot op bepaalde hoogte. Het garanderen van rechtvaardigheid in zorg en onderwijs kan immers niet zonder adequaat vervoer, waarmee individuen in staat zijn onderwijs- en zorglocaties te bereiken. In de praktijk van vervoersplanning en in de academische literatuur over mobiliteit bestaat brede overeenstemming over het uitgangspunt dat rechtvaardig vervoersbeleid zich moet richten op het voor iedereen toegankelijk maken van belangrijke bestemmingen (zorg, onderwijs en werk, bijvoorbeeld) (Perreira e.a., 2017).

Dit voorbeeld laat zien hoe rechtvaardigheid in het mobiliteitsdomein samenhangt met rechtvaardigheid in andere domeinen. Beleidsmaatregelen rondom mobiliteit die mensen in een achterstandspositie een zetje in de rug geven, kunnen bijdragen aan een rechtvaardigere verdeling van welzijn, simpelweg omdat mensen uit de kwetsbaarste groepen toegang krijgen tot diensten die essentieel zijn voor hun persoonlijke welzijn.

Wat kan IenW-beleid leren van rechtvaardigheidsoverwegingen in onderwijs en zorg?

De vorige alinea's roepen de vraag op of de bereikbaarheid van cruciale locaties (ziekenhuizen, bijvoorbeeld) de rechtvaardigheidsprincipes moet volgen die zijn gekoppeld aan de activiteit zelf. Als concepten als het 'recht op gezondheid' van toepassing zijn, is er dan ook niet een 'recht op bereikbaarheid'?

Als bijvoorbeeld een individu geen toegang heeft tot zorgfaciliteiten (en daarmee tot de zorg), is dat dan de schuld van de zorgsector, de vervoerssector of het individu zelf? 'Dat hangt ervan af', zou het antwoord kunnen luiden (en de vervolgvraag zou dan moeten luiden: 'Waar hangt het van af?'). Voor welk antwoord men ook kiest, de rol van mobiliteit in het bereiken van 'rechtvaardigheid in kansen' (van Wee en Geurs, 2011) zou volgens hen meegewogen moeten worden als het om de kosten en baten van de beslissing gaat.

4 Mobiliteitsbeleid en het evalueren van rechtvaardigheid

De verschillende begrippen laten zien dat er niet één, maar meer “correcte” manieren zijn om rechtvaardigheid van mobiliteitsbeleid te bepalen. Welke je het beste kunt kiezen hangt af van de beleidsdoelen. Dit hoofdstuk introduceert voorbeelden van indicatoren⁹ die rechtvaardigheid kunnen meten voor de drie meest gangbare rechtvaardigheidsbegrippen. Als ervoor wordt gekozen om rechtvaardigheid een centrale plek te geven in mobiliteitsbeleid, dan moet de rechtvaardigheid van dat beleid ook worden geëvalueerd. Voordat we een aantal indicatoren presenteren, bespreken we eerst twee belangrijke aspecten van beleidsevaluatie.

Bij het evalueren van beleid is het over het algemeen essentieel dat aan twee voorwaarden is voldaan: (1) beleidsdoelen moeten specifiek en helder geformuleerd zijn, en (2) indicatoren moeten meetbaar zijn (Jonkeren, 2020). Ook rechtvaardigheidsdoelen en rechtvaardigheidsindicatoren in mobiliteitsbeleid moeten aan deze eisen voldoen.

Een ander belangrijk onderwerp bij beleidsevaluatie zijn de verdelingseffecten. Sinds het jaar 2000 bevat de Nederlandse richtlijn voor een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) de aanbeveling om verdelingseffecten in kaart te brengen (Eijgenraam e.a., 2000). Toch is het in kaart brengen van verdelingseffecten nog niet de standaard (Visser en Wortelboer van Donselaar, 2021). Voor beleidsmaatregelen in de mobiliteitssectoren is het zeker mogelijk om met een maatschappelijke kosten-baten analyse de reistijdwinst te berekenen voor verschillende groepen mensen, bijvoorbeeld naar regio of naar reismotief (Visser en Wortelboer van Donselaar, 2021). Het meten van de verdeling van de effecten kan toegepast worden op maatschappelijke winsten (positieve effecten) en verliezen (negatieve effecten). Inderdaad, een beleidsmaatregel kan voor de ene groep reizigers reistijdverlies en voor de andere groep reistijdwinst opleveren. Bovendien kunnen er negatieve neveneffecten optreden voor niet-reizigers (mensen die in de buurt wonen van pas gebouwde infrastructuur kunnen lijden onder toegenomen geluidshinder, bijvoorbeeld). De vraag is dan hoe zulke negatieve en positieve effecten verdeeld worden tussen verschillende groepen. Accepteren we een uitkomst waarbij de positieve effecten de rijken toekomen, terwijl de negatieve effecten vooral terecht komen bij de armen?

Indicatoren voor rechtvaardigheid moeten rekening houden met de twee hierboven genoemde aspecten: ze moeten meetbaar zijn en in staat zijn om de verdeling van effecten van beleid te analyseren in overeenstemming met het gekozen rechtvaardigheidsbegrip. Hiervoor hebben we geen compleet nieuwe variabelen nodig. Eigenlijk kunnen we bestaande variabelen gebruiken en ze op zo’n manier analyseren dat ze kunnen meten hoe effecten van mobiliteitsbeleid worden verdeeld over groepen of ruimtelijke eenheden, gebruik makend van verschillende statistische maten. De nu volgende paragrafen leggen uit hoe dit in het geval van de drie meest gangbare rechtvaardigheidsbegrippen kan worden gedaan. Het doel van dit hoofdstuk is laten zien dat indicatoren voor rechtvaardigheid verschillend zijn voor verschillende rechtvaardigheidsbegrippen. Het gevolg daarvan is dat de ene indicator zinvoller is dan de andere indicator. De indicatoren zijn niet ontleend aan

⁹ We presenteren *voorbeelden*, en doen geen *voorstel* voor indicatoren. Welke indicatoren het beste gebruikt kunnen worden is afhankelijk van de betreffende beleidsmaatregel die geëvalueerd wordt op rechtvaardigheid.

de beleidspraktijk. We benadrukken ook dat de hier opgenomen indicatoren slechts voorbeelden zijn en niet de enige mogelijke indicatoren zijn - er zijn diverse ontwerpen mogelijk.

4.1 **Rechtvaardigheidsindicatoren voor het utilitarisme**

In hoofdstuk 2 legden we al uit dat utilitarisme streeft naar het grootst mogelijke algemene nut voor alle mensen samen (maximaliseren van het totale nut). Hoewel je kunt hopen dat iedereen uiteindelijk baat heeft bij dat uitgangspunt, worden verdelingseffecten in principe genegeerd in dit rechtvaardigheidsbegrip, en dus hoeven de indicatoren voor monitoren en evalueren geen rekening te houden met zulke effecten. Je zou kunnen tegenwerpen dat als verdelingseffecten worden genegeerd, dat utilitarisme dan geen rechtvaardigheidsbegrip is. Maar in de literatuur wordt het utilitarisme wel gezien als ethisch principe om aan te geven of iets rechtvaardig is.

In kader 4.1 geven we voorbeelden van een aantal indicatoren op basis van het utilitarisme voor effecten die kunnen worden gemeten in het geval van mobiliteitsmaatregelen. We vermelden daarbij de hogere maatschappelijke doelen waaraan ze bijdragen. Uiteraard kunnen ook andere indicatoren worden bedacht, afhankelijk van het effect dat gemeten moet worden.¹⁰

Kader 4.1: Voorbeeldindicatoren utilitarisme

1. Geaggregeerde verandering in het aantal activiteiten (werk, ziekenhuizen, winkels, etc.) dat kan worden bereikt binnen een acceptabele reistijd. Doel: het vergroten van het totale aantal activiteiten dat kan worden bereikt binnen een acceptabele reistijd (bereikbaarheid).
2. Geaggregeerde verandering in het aantal verkeersslachtoffers. Doel: het totaal aantal slachtoffers minimaliseren (verkeersveiligheid).
3. Geaggregeerde verandering in emissies van NO_x (stikstofdioxide) en fijnstof. Doel: de totale hoeveelheid emissies minimaliseren (omwille van de volksgezondheid en leefomgeving).
4. Geaggregeerde verandering in geluidsemissies. Doel: de totale blootstelling aan (excessief) geluid minimaliseren (omwille van de leefomgeving).

Bij de utilistische aanpak gaat de voorkeur uit naar het beleidsalternatief dat de bijdrage aan de welvaart maximaliseert, rekening houdend met alle effecten. Het gaat dan om de gezamenlijke, in geld uitgedrukte waarde van alle effecten, zoals gemeten door de indicatoren.

¹⁰ Sociale veiligheid en de betrouwbaarheid van de reistijd zijn voorbeelden van andere effecten die kunnen worden gemeten.

4.2 **Rechtvaardigheidsindicatoren voor het egalitarisme**

Het verminderen van de kansenongelijkheid is het centrale uitgangspunt van het egalitarisme. De variantie is een statistische maat die dit kan meten. Maar ook andere spreidingsmaten kunnen overwogen worden als egalitarisme-indicatoren. Voorbeelden van zulke maten zijn de Gini-coëfficiënt (Gini (1936), vaak gebruikt om inkomensongelijkheid te meten) en de kwartielafstand. Van Wee en Mouter (2021) zetten verschillende verdelingsmaten gedetailleerd uiteen.

Het maakt voor het doel van deze onderzoeksnotitie niet zoveel uit welke statistische maat we gebruiken als indicator voor het egalitarisme. We kiezen voor de variantie omdat het een bekende en relatief eenvoudige statistiek is. De variantie kan gemeten worden van attributen zoals inkomensgroepen, regio's/woonplaatsen, reismotieven, leeftijdsgroepen, groepen met verschillende migratieachtergronden, groepen met een verschillend opleidingsniveau, of een andere segmentatie. Het attribuut dat gekozen wordt kan afhangen van de variabele en van de voorkeur van de betrokken politicus. In theorie kunnen verschillen worden geminimaliseerd door mensen die het goed hebben slechter af te laten zijn, maar in de meeste gevallen is dat niet iets om na te streven. Kader 4.2 presenteert voorbeelden van indicatoren behorende bij het egalitarisme.

Kader 4.2: Voorbeeldindicatoren egalitarisme

1. De variantie van het aantal activiteiten (werk, ziekenhuizen, winkels, etc.) dat kan worden bereikt binnen een acceptabele reistijd van groepen mensen of ruimtelijke eenheden. Doel: het minimaliseren van verschillen tussen de verschillende groepen/ruimtelijke eenheden als het gaat om het totale aantal activiteiten dat kan worden bereikt binnen een acceptabele reistijd.
2. De variantie van het aantal verkeersslachtoffers van groepen mensen of ruimtelijke eenheden. Doel: het minimaliseren van verschillen tussen verschillende groepen/ruimtelijke eenheden als het gaat om het aantal verkeersslachtoffers.
3. De variantie van het niveau van emissies van NOx (stikstofoxiden) en fijnstof van groepen mensen of ruimtelijke eenheden. Doel: het minimaliseren van verschillen tussen groepen/ruimtelijke eenheden als het gaat om luchtvervuilende emissies.
4. De variantie van het niveau van geluidsoverlast van groepen mensen of ruimtelijke eenheden. Doel: het minimaliseren van de verschillen tussen groepen/ruimtelijke eenheden als het gaat om het niveau van de geluidsoverlast.

Bij het egalitarisme gaat de voorkeur uit naar het beleidsalternatief dat de variantie op de relevante indicator(en) minimaliseert.¹¹

¹¹ Het minimaliseren van verschillen is onze interpretatie van het beleidsdoel volgens het egalitaristische begrip. Beleid kan echter ook als succesvol gelden als de verschillen na de interventie weliswaar niet geminimaliseerd, maar wel verkleind zijn. Het is uiteindelijk aan de politiek om te bepalen hoe klein de verschillen zouden moeten zijn.

4.3 **Rechtvaardigheidsindicatoren voor het suffiëntarisme**

Het suffiëntarisme stelt dat iedereen zou moeten worden voorzien van diensten en producten die een zekere basiskwaliteit bezitten. Dat impliceert dat men zich enkel hoeft te richten op groepen (of gebieden, of bedrijven) die zich onder of boven een bepaalde grenswaarde bevinden, die is gebaseerd op de beleidsdoelen.

De groep aan de goede kant van deze grens kan worden genegeerd. Een voorbeeld van een mobiliteitsbeleidsmaatregel die is gebaseerd op het suffiëntarisme is te vinden in RIVM (2022). Deze maatregel stelt een grenswaarde voor geluidshinder. Een mooi voorbeeld buiten het mobiliteitsdomein is de armoedegrens. Beleid dat bedoeld is om armoede te bestrijden zou men kunnen evalueren met een indicator die (voor en na de implementatie van voorgenoemd beleid) meet hoe groot het percentage mensen is dat zich onder de armoedegrens bevindt. Bepalen wat het minimaal acceptabele niveau van besteedbaar inkomen is voor een persoon of een huishouden is vervolgens een politieke keuze.

Met dit idee in het achterhoofd, kunnen we stellen dat het suffiëntarisme indicatoren kan leveren voor mobiliteitsbeleid, door te kijken naar welk aandeel mensen zich boven of onder een bepaalde drempelwaarde bevindt. In Kader 4.3 zijn voorbeelden van indicatoren voor het suffiëntarisme te vinden.

Kader 4.3: Voorbeeldindicatoren suffiëntarisme

1. Het aandeel mensen (in een land, regio, stad) dat een bepaald minimumaantal activiteiten (onderwijs, zorglocaties, werk, etc.) binnen een acceptabele reistijd niet kan bereiken. Doel: het garanderen van een minimumaantal (essentiële) activiteiten die mensen binnen een acceptabele reistijd kunnen bereiken.
2. Het aandeel mensen dat in buurten woont met een risiconiveau op ongelukken dat hoger ligt dan het maximaal acceptabele risiconiveau. Doel: garanderen dat iedereen te maken heeft met een risiconiveau op ongelukken dat lager ligt dan het maximaal acceptabele niveau.
3. Het aandeel mensen dat is blootgesteld aan een niveau van fijnstofemissies (per oppervlakte eenheid) dat hoger ligt dan het maximaal acceptabele niveau. Doel: het voor iedereen garanderen van een aanvaardbaar niveau van fijnstofemissies waar men aan kan worden blootgesteld en dat niet wordt overschreden.
4. Het aandeel mensen dat is blootgesteld aan een niveau van geluidsemisies dat hoger ligt dan het maximaal acceptabele niveau. Doel: het voor iedereen garanderen van een aanvaardbaar niveau van geluidsemisies waar men aan kan worden blootgesteld en dat niet wordt overschreden..

Het beleid dat de voorkeur verdient volgens dit begrip is het beleid waarbij het hoogste aandeel mensen aan de goede ('suffiënt') kant van de scheidslijn staat – het liefst 100 procent.

4.4 Toepassen van rechtvaardigheidsindicatoren

Het gebruik van de indicatoren hoeft niet beperkt te blijven tot de door ons als drie voornaamste bestempelde rechtvaardigheidsbegrippen. Indicatoren kunnen ook gebruikt worden voor een ander rechtvaardigheidsbegrip, als die passend wordt gevonden bij een specifieke vorm van mobiliteitsbeleid. Daar komt bij dat niet alle soorten groepen waarbij verdelingseffecten worden gemeten relevant zijn voor alle rechtvaardigheidsbegrippen. Het begrip van territoriale cohesie (ook wel begrip van ruimtelijke rechtvaardigheid genoemd) richt zich bijvoorbeeld op geografische ongelijkheid, en niet op sociale ongelijkheid.

Met indicatoren kan niet alleen beleid voor personenvervoer worden gemonitord en geëvalueerd maar ook beleid voor goederenvervoer. Maatregelen in beide domeinen kunnen resulteren in effecten die ongelijk worden verdeeld over groepen of regio's. Bij goederenvervoer lijken de meest relevante effecten te liggen op het gebied van verkeersveiligheid en leefomgeving. Groepen of regio's kunnen ongelijk worden geraakt door de negatieve effecten van goederenvervoer over een nieuw aangelegde spoorweg bijvoorbeeld. Bij goederenvervoer kan ook worden gedacht aan het effect op (verschillen in) bereikbaarheid van bedrijven: zorgen de voorgestelde beleidsmaatregelen er voor dat sommige bedrijven meer op reistijd en transportkosten kunnen besparen dan andere?

We benadrukken het belang van aandacht voor onbedoelde (verdelings)effecten van mobiliteitsbeleid. Ex post evaluaties kunnen verder kijken dan de effecten die op het eerste gezicht belangrijk werden geacht (de beoogde effecten) voorafgaand aan de implementatie van een bepaalde beleidsmaatregel. In ex post evaluaties kan worden gezocht naar de aanwezigheid van onbedoelde (verdelings)effecten, om die vervolgens te meten met behulp van indicatoren, en vervolgens te corrigeren.

Zoals we al benadrukten in de inleiding van dit hoofdstuk moeten indicatoren meetbaar zijn. In deze verkennende notitie hebben we ervoor gekozen om niet precies uit te zoeken of data ook daadwerkelijk beschikbaar zijn voor de voorgestelde indicatoren. Die stap kan worden genomen zodra duidelijk is in welke richting het beleid zich beweegt wat betreft rechtvaardigheid in mobiliteitsbeleid.

5 Rechtvaardigheid in brede welvaart en in mobiliteitstransities

Een systematische beschouwing van rechtvaardigheid kan behulpzaam zijn bij de complexe en momenteel zeer actuele beleidsvragen over brede welvaart en de 'slimme en duurzame mobiliteitstransitie'. We presenteren hier enkele inzichten die de discussie over deze kwesties vooruit kunnen helpen.

5.1 Brede welvaart

Brede welvaart is een concept waar alles onder valt dat mensen van waarde achten voor een goed leven. Dat zijn economische factoren zoals inkomen, maar ook niet-economische factoren zoals gezondheid, de toegankelijkheid van diensten en de kwaliteit van natuurlijke leefomgeving. Brede welvaart bevat ook subjectieve elementen, zoals het persoonlijk welzijn: hoe tevreden zijn mensen over hun eigen leven (PBL, SCP and CPB, 2017)? In aanvulling op het 'traditionele' meetinstrumentarium voor economische groei, zoals het Bruto Binnenlands Product (BBP), bevat het concept van brede welvaart dus elementen die met individueel welzijn te maken hebben.

Als we het over mobiliteitsbeleid hebben, is een kerndoel van brede welvaart niet zozeer het verkorten van de reistijd, maar het vergroten van de bereikbaarheid van activiteiten (Huibregtse e.a., 2021; Snellen e.a., 2021). Dit betekent een verschuiving van mobiliteitsplanning naar bereikbaarheidsplanning, en van voertuigindicatoren naar mensindicatoren. De nadruk op bereikbaarheid in het concept van brede welvaart brengt mobiliteit dichterbij andere sectoren, zoals zorg en onderwijs.

Brede welvaart maakt in theorie ook differentiatie mogelijk tussen bevolkingsgroepen en tussen regio's. Maar in tegenstelling tot concepten van rechtvaardigheid geeft de definitie van brede welvaart niet aan hoe verdeling vorm moet krijgen. Gevolg is dat het concept van brede welvaart de vraag van het verdelen van effecten van beleidsmaatregelen oproept: hoe kun je dan eigenlijk op een rechtvaardige manier kosten en baten spreiden over verschillende groepen? De rechtvaardigheidsbegrippen kunnen vervolgens mogelijke richtingen aanreiken. Meetbare indicatoren kunnen helpen die richtingen scherper in kaart te brengen.

Zoals we al opmerkten in hoofdstuk 4, hoeven indicatoren niet nieuw te zijn. Verbijzondering van de bestaande indicatoren, terwijl je dezelfde variabelen gebruikt als voorheen, zullen vaak volstaan om de rechtvaardigheidsbegrippen die we in deze onderzoeksnotitie presenteren een plaats te geven. De verschillende attributen (inkomensgroepen, leeftijdsgroepen, etc., zie de voorbeelden in het vorige hoofdstuk) kunnen dan, afhankelijk van de beoogde beleidsdoelen op het vlak van rechtvaardigheid, behulpzaam zijn.

Samenvattend kunnen we stellen dat het concept van de brede welvaart om twee zaken vraagt: 1) gebruik van een rechtvaardigheidsbegrip, want inzicht in de verdeling van effecten is nodig vanwege de aandacht voor alle individuen met hun persoonlijke behoeften en verschillen, en 2) nieuwe attributen om mee te nemen in evaluaties, al naar gelang de beleidsdoelen op het vlak van rechtvaardigheid.

5.2 Slimme en duurzame mobiliteitstransitie

In de mobiliteitssectoren is momenteel veel aan het veranderen, onder meer door digitalisering, automatisering en decarbonisatie. Zulke veranderingen kunnen leiden tot nieuwe zorgen over rechtvaardigheid. Ze kunnen de vraag oproepen of de regering moet ingrijpen om een slimme en duurzame mobiliteitstransitie rechtvaardig te laten verlopen. De transitie kan bijvoorbeeld ongelijkheid in de hand werken op digitaal vlak: niet iedereen kan profiteren van de digitalisering van de toegang tot mobiliteit (Durand en Zijlstra, 2020). Een andere vorm van onrechtvaardigheid kan zich voordoen op het gebied van de beschikbaarheid van deelmobiliteit. Deelmobiliteit-diensten vind je namelijk vooral in rijkere buurten, waar van vandalisme doorgaans minder sprake is, en waar het verwachte rendement op investeringen hoger ligt.

De slimme mobiliteitstransitie biedt de kans om grote hoeveelheden data te verzamelen en te analyseren. De baten en kosten die verschillende groepen of individuen ervaren als gevolg van verschillende beleidsmaatregelen zou je aan de hand van die data kunnen monitoren. Dit kan de aandacht voor rechtvaardigheid in mobiliteitsbeleid ten goede komen: met behulp van al die data kan de verdeling van de baten en kosten van mobiliteitsbeleid wellicht beter in kaart worden gebracht dan voorheen. Wie profiteren van het mobiliteitsbeleid, en wie moeten de kosten opbrengen? Zijn dit dezelfde mensen? Zijn kosten en positieve effecten rechtvaardig verdeeld? Volgens een recent Amerikaans onderzoek (Cantilina e.a., 2021) worden problemen bij de toegang tot data en de verzameling van data gezien als de grootste hindernis voor het aan de orde stellen van rechtvaardigheid. Nadere analyse is nodig om te bepalen of dit ook het geval is in Nederland. In de tussentijd kunnen we al verschillende verdelingsanalyses uitvoeren met de nu aanwezige data en de traditionele analysetechnieken.

6 Conclusie

We begonnen de inleiding van deze notitie met een citaat van Van Wee (2018, p.65): "Goed beleid zou effectief, efficiënt en rechtvaardig moeten zijn." Echter, over de vraag wat rechtvaardig is (en waar de prioriteiten moeten liggen voor rechtvaardig beleid) lopen de meningen uiteen. Deze notitie helpt beleidsmakers in het mobiliteitsdomein in discussies over rechtvaardigheid en in het meenemen van rechtvaardigheid in mobiliteitsbeleid op een systematische manier. Met dat doel bepleit deze onderzoeksnotitie keuzes die zijn gebaseerd op rechtvaardigheidsbegrippen. Die begrippen kunnen mensen helpen de 'rechtvaardigheidskant' van een politieke beslissing beter te begrijpen. Deze notitie laat ook zien hoe rechtvaardigheidsindicatoren het gekozen rechtvaardigheidsbegrip kunnen meten. De indicatoren kunnen gebruikt worden om rechtvaardigheid van mobiliteitsbeleid te evalueren.

Op de beleidsterreinen zorg en onderwijs is van oudsher veel aandacht voor rechtvaardigheid. Daarmee vergeleken is de aandacht voor rechtvaardigheid in het mobiliteitsdomein relatief klein. Er is echter een toenemende belangstelling voor rechtvaardigheid in mobiliteitsbeleid, waardoor het onderwerp steeds meer op de voorgrond treedt. Dat nodigt uit tot een meer systematische benadering van rechtvaardigheid in de toekomst. Het algemene begrip 'rechtvaardigheid' kan preciezer worden omschreven. Duidelijker rechtvaardigheidsbegrippen, zoals het utilitarisme, het egalitarisme en het suffiëntarisme bieden ons de vrijheid om te kiezen welke rechtvaardigheidsrichting we willen inslaan. Egalitarisme is zeker niet altijd het begrip waarvoor gekozen wordt, zoals we zagen in de voorbeelden waarmee we verschillende rechtvaardigheidsbegrippen illustreerden. Suffiëntarisme en utilitarisme kunnen ook worden gehanteerd, en dat gebeurt nu ook al op andere beleidsterreinen.

De in deze notitie gebruikte voorbeelden dienen nadrukkelijk om de verschillende rechtvaardigheidsbegrippen toe te lichten. Dat is de reden waarom we steeds (slechts) één rechtvaardigheidsbegrip koppelden aan één specifieke vorm van mobiliteitsbeleid. De realiteit is echter complexer. Ten eerste bestaan er onderlinge relaties tussen de verschillende rechtvaardigheidsbegrippen. Zo kan de 15-minuten stad zowel vanuit een suffiëntaristisch als vanuit een egalitaristisch standpunt worden benaderd: door er met een bepaalde maatregel voor te zorgen dat alleen de individuen met meer dan 15 minuten reistijd naar essentiële bestemmingen per fiets of lopend onder die 15-minutengrens komen, geldt niet alleen een ondergrens van 15 minuten voor iedereen, maar zijn reistijdverschillen tussen individuen ook verkleind. Ten tweede zijn er randvoorwaarden. Beleidsmakers moeten vaak met tegenstrijdige belangen rekening houden: iets wat rechtvaardig is vanuit het perspectief van het ene begrip, is dat niet altijd vanuit het andere rechtvaardigheidsbegrip. Het gevolg is dat ze compromissen sluiten.

We gaven aan dat bij het evalueren van mobiliteitsbeleid onze aandacht vooral uitgaat naar hoe indicatoren bedoelde verdelingseffecten kunnen meten (zie hoofdstuk 4). In de praktijk kan mobiliteitsbeleid echter ook onbedoelde verdelingseffecten hebben. Om het brede scala van rechtvaardigheidsaspecten die voortkomen uit een bepaald beleid volledig te overwegen, is het belangrijk dat een ex post evaluatie verder gaat dan het gebruik van indicatoren voor het meten van alleen bedoelde effecten: er moet ook worden gezocht naar de mogelijke aanwezigheid van onbedoelde, met rechtvaardigheid samenhangende verdelingseffecten.

Zoals we in hoofdstuk 2 lieten zien, omvat het begrip van het utilitarisme geen verdelingseffecten (het is het totale nut dat telt). In MKBA's, die uitgaan van utilitaristische rechtvaardigheid, worden verdelingseffecten thans derhalve grotendeels genegeerd. Deze effecten kunnen echter wel degelijk in een MKBA worden toegevoegd, met behulp van aanvullende indicatoren. Het in kaart brengen van verdelingseffecten wordt al sinds 2000 aanbevolen in de MKBA-richtlijn.

Hoe kunnen beleidsmakers deze onderzoeksnotitie in de praktijk gebruiken? Onze aanbeveling is om een vijfstappenplan te volgen.

1. Stel vast of er beleidsmatige rechtvaardigheidsdoelen zijn. Als dat het geval is zijn er vier vervolgstappen.
2. Bepaal welk rechtvaardigheidsbegrip het meest geschikt is om het rechtvaardigheidsdoel te bereiken. Sectie 2.2 beschrijft een breed scala van rechtvaardigheidsbegrippen.
3. Stel variabelen vast waarmee de rechtvaardigheidsdoelen worden beschreven.
4. Ontwerp indicatoren waarmee die variabelen kunnen worden gemonitord en geëvalueerd (zie hoofdstuk 4).
5. Voer een ex-post evaluatie uit die de bedoelde en onbedoelde (verdelings)effecten meet.

Tabel 6.1 vat de stappen nog eens beknopt samen.

Tabel 6.1 Samenvatting van systematische overweging van rechtvaardigheidsaspecten (voor een specifiek, denkbeeldig voorbeeld)

Vraag	Antwoord (als voorbeeld)
1. Is rechtvaardigheid een beleidsdoel?	Ja, garandeer bij scholen voor alle leerlingen en leerkrachten een minimumniveau van toegankelijkheid.
2. Welk rechtvaardigheidsbegrip is het meest geschikt voor mijn beleidsdoel?	Sufficiëntarisme.
3a. Bij egalitarisme: voor welke bevolkingsgroepen of ruimtelijke eenheden willen we verdelingseffecten meten en compenseren? 3b. Bij suffiëntarisme: wat is het gewenste grensniveau? Voor utilitarisme zijn geen aanvullende vragen nodig.	Tenminste drie scholen die in maximaal tien minuten fietsen te bereiken zijn.
4. Welke indicatoren stellen ons in staat om het bedoelde of onbedoelde effect van het beleid op rechtvaardigheid te meten?	Het aandeel mensen onder de 18 dat de school binnen een acceptabele reistijd kan bereiken.
5. Hebben we de doelen gerealiseerd? Zijn er onbedoelde (verdelings)effecten opgetreden?	Na de beleidsinterventie is het aandeel mensen van onder de 18 dat de school niet binnen maximaal tien minuten kan bereiken afgenomen van 20 procent naar 10 procent.

Referenties

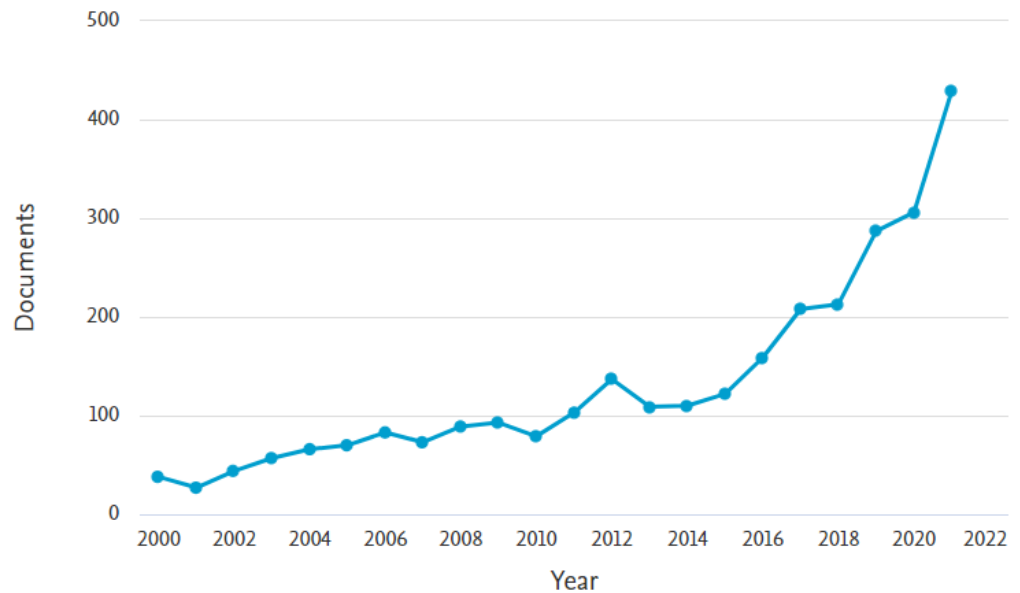
- Adli SN, & Chowdhury S. (2021) A Critical Review of Social Justice Theories in Public Transit Planning, *Sustainability*, 13, 4289, <https://doi.org/10.3390/su13084289>.
- Banister, D. (2018) *Inequality in Transport*, Alexandrine Press.
- Brooks M. (2015) "Advancing Equity and Inclusion: A Guide for Municipalities", by City for All Women Initiative (CAWI), Ottawa.
- Cantilina K, Daly SR, Reed MP, Hamshire RC. (2021) Approaches and Barriers to Addressing Equity in Transportation: Experiences of Transportation Practitioners, *Transportation Research Record*, 2675, 10, 972-985.
- Di Ciommo F, Shiftan Y. (2017) Transport Equity Analysis, *Transport Reviews*, 37, 2, 139-151.
- Durand A., Zijlstra T. (2020) *The impact of digitalization on the access to transport services: a literature review*, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), juni 2020.
- EC (2022) *Territoriale cohesie*, website Europese Commissie bekeken 28-06-2022: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/t/territorial-cohesion
- Eijgenraam CJJ, Koopmans CC, Tang PJG, Verster ACP. (2000), *Evaluatie van infrastructuurprojecten; Leidraad voor kosten-batenanalyse*, Sdu, Den Haag ('OEI-leidraad').
- Gini C. (1936) "On the Measure of Concentration with Special Reference to Income and Statistics", Colorado College Publication, General Series No. 208, 73-79.
- Huibregtse O., van der Horst M., Wortelboer, P., Stipdonk, H. (2021) *Mobiliteit is een vehikel*, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), februari 2021.
- Jahanshahi D, Chowdhury S, Costello SB, van Wee, B. (2020) Inequality in usage of bicycles: A literature review. Transportation Conference 2020, Christchurch, New Zealand.
- Jeekel JF, Martens CJCM. (2017) Equity in transport: Learning from the policy domains of housing, health care and education, *European Transport Research Review*, 9, 53, <https://doi.org/10.1007/s12544-017-0269-1>
- Jonkeren O. (2020) Modal shift in het goederenvervoer. Een overzicht van ontwikkelingen en beleidsinstrumenten. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag, Maart 2020.
- Litman T. (2002) Evaluating transportation equity, *World Transport Policy and Practice*, 8, 2, 50-65.
- Lucas K, Van Wee B, Maat K. (2015) A method to evaluate equitable accessibility: combining ethical theories and accessibility-based approaches, *Transportation*, 43, 473-490.

- Martens K, Golub A. (2018) A Fair Distribution of Accessibility: Interpreting Civil Rights Regulations for Regional Transportation Plans, *Journal of Planning Education and Research*, 1-20, <https://doi.org/10.1177/0739456X187910>.
- Martens, K. (2021) Equity considerations in Transport Planning. In: Vickerman, Roger (eds.) *International Encyclopedia of Transportation*, 6, 154-160. UK: Elsevier Ltd.
- More H. (2015) Intergenerational Equity Principle, *The Fact Factor*, website accessed 19-04-2022: https://thefactfactor.com/facts/law/civil_law/environmental_laws/intergenerational-equity/1487/
- Morris S. (2021) Welsh government suspends all future road-building plans, *The Guardian*, article on website accessed 19-04-2022: Welsh government suspends all future road-building plans | Wales | *The Guardian*
- Nahmias-Biran B, Martens K, Shiftan Y. (2017) Integrating equity in transportation project assessment: a philosophical exploration and its practical implications, *Transport Reviews*, 37, 2, 192-210.
- Perreira RHM, Schwanen T, Banister D. (2016) Distributive justice and equity in transportation, *Transport Reviews*, 37, 2, 170-191.
- Perreira RHM, Banister D, Schwanen T, Wessel N. (2017) Distributional effects of transport policies on inequalities in access to opportunities in Rio de Janeiro, Preprint, September 2017.
- PBL, SCP & CPB (2017) *Naar een verkenning Brede Welvaart*. De Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau.
- RIVM (2022) 'Voorkeursgrenswaarde en maximale ontheffingswaarde' voor omgevingsgeluid, website accessed 14-04-2022, <https://www.rivm.nl/qgd-richtlijn-mmk-omgevingsgeluid/achtergronden-wetten-regels-beleid/wetten-regels-beleid>.
- Rode P. (2022) *Enabling sufficiency: towards an actionable concept of fairness in mobility and accessibility*, MyFairShare – Individual Mobility Budgets as a foundation for Social and Ethical Carbon Reduction Working Paper, 14 March 2022.
- Shaheen S, Bell C, Cohen A, Yelchuru, B. (2018) *Travel behaviour: Shared mobility and transportation equity*. US Department of Transportation, Federal Highway Administration.
- Snellen D, Bastiaanssen J, 't Hoen M. (2021) *Brede welvaart en mobiliteit*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2021.
- Thomopoulos N, Grant-Muller S, Tight MR. (2009) Incorporating equity considerations in transport infrastructure evaluation: Current practice and a proposed methodology, *Evaluation and Program Planning*, 32, 4, 351-359.
- UCLA (2022) *Environmental Equity*, UCLA Luskin Center for Innovation, website accessed 19-04-2022: <https://innovation.luskin.ucla.edu/environmental-equity/>

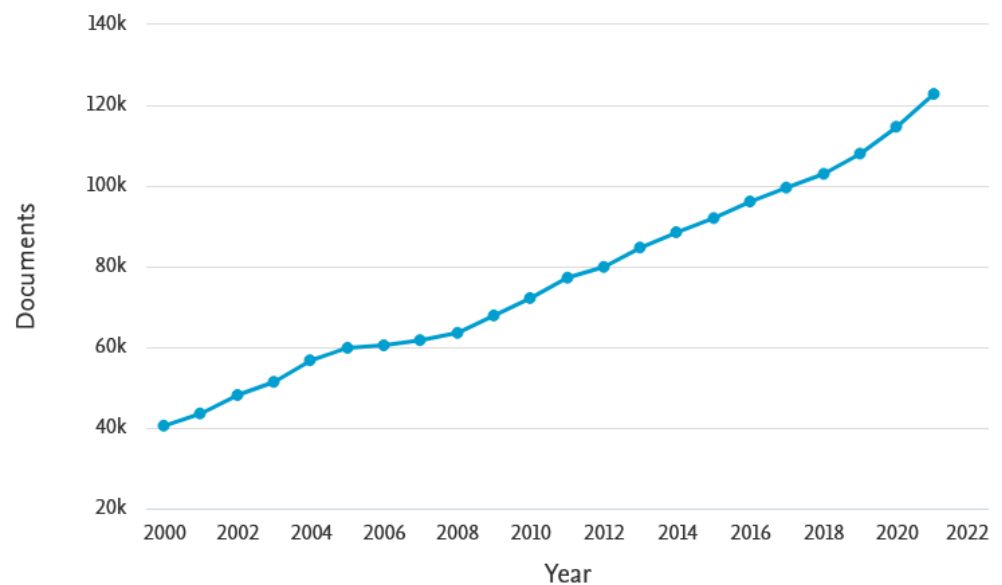
- Visser J., Wortelboer van Donselaar P. (2021) Uitwerking van brede welvaart voor de monitoring en evaluatie van mobiliteitsbeleid, KiM Netherlands Institute for Transport Policy Analysis, December, 2021.
- Van den End en Huynh (2022) *Spreiding van Rijksdiensten*, Geografie.nl, 28 januari 2022.
- Van Wee, B. (2018) Transport en Rechtvaardigheid, in "Sturen op Sociale Waarde van Infrastructuur". Red.: Idenburg A., Weijnen M. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.
- Van Wee B, Geurs K. (2011) Discussing Equity and Social Exclusion in Accessibility Evaluations, *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 11, 4, 350-367.
- Van Wee B. (2021) Accessibility and mobility: Positional goods? A discussion paper, *Journal of Transport Geography*, 92, 103033.
- Van Wee B., Mouter N. (2021) Evaluating transport equity, *Advances in Transport Policy and Planning*, 7, 103-126.
- Vecchio G, Martens K. (2021) Accessibility and the Capabilities Approach: a review of the literature and proposal for conceptual advancements, *Transport Reviews*, 41, 6, 833-854.
- Welsh Government (2016) How to measure a nation's progress? National indicators for Wales, *Hawlfraint y Goron*, 2016. Website: National Wellbeing Indicators Consultation (gov.wales)

Bijlage A: Ontwikkeling interesse in rechtvaardigheid en mobiliteit

Figuur A.1 Aantal documenten per jaar in SCOPUS met in trefwoorden, titel of samenvatting 'Equity' en 'Transport' of 'Transportation'



Figuur A.2 Aantal documenten per jaar in SCOPUS met in trefwoorden, titel of samenvatting 'Transport' of 'Transportation'



Colofon

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

We willen KiM-fellow Bert van Wee bedanken voor het reviewen van deze onderzoeksnotitie. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de conclusies van deze onderzoeksnotitie ligt volledig bij het KiM. Een Engelstalige versie van deze onderzoeksnotitie is beschikbaar op de website van het KiM.

Augustus 2022

Auteurs:

Maria Alonso González

Olaf Jonkeren

Pauline Wortelboer-van Donselaar

Projectnummer: ER2008

Vormgeving en opmaak: IenW

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Bezuidenhoutseweg 20

2594 AV Den Haag

Postbus 20901

2500 EX Den Haag

Telefoon : 070 456 1965

Website : www.kimnet.nl

E-mail : info@kimnet.nl

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

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Alonso González, M., Jonkeren, O., Wortelboer-van Donselaar, P. Rechtvaardig mobiliteitsbeleid. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM).