



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Op weg naar bereikbaarheidsdoelen in mobiliteitsbeleid

Oplegger

Marije Hamersma, Saeda Moorman, Arjen 't Hoen, Koen Arendsen
17-03-2023

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid | KiM

Op weg naar bereikbaarheidsdoelen in mobiliteitsbeleid

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.

Dit document betreft een oplegger met hoofdboodschappen. Achterliggende analyses zijn te vinden in een achtergrondnotitie. Deze is te downloaden vanaf de [website](#) van het KiM.

Samenvatting

De focus van het beleid van de Rijksoverheid en andere overheden verschuift steeds meer van mobiliteit (het verplaatsen) naar het doel van deze verplaatsingen: het bereiken van activiteiten en bestemmingen, zoals banen en voorzieningen. Op dit moment heeft het ministerie van IenW geen concrete bereikbaarheidsdoelstellingen. In dit document beschrijft het KiM welke overwegingen op weg naar bereikbaarheidsdoelen van belang zijn en welke keuzes hierbij mogelijk zijn. De analyse laat onder andere het volgende zien:

- Nadenken over bereikbaarheidsdoelen gebeurt (bij voorkeur) in wisselwerking met nadenken over indicatoren en beleidsmaatregelen. Doelen hebben indicatoren nodig om toetsbaar te zijn. Voorbeelden van bestaande bereikbaarheidsindicatoren zijn de IMA-bereikbaarheidsindicator of de indicator die het PBL recent heeft ontwikkeld. Daarnaast heeft een bereikbaarheidsdoel waarvoor geen beleidsmaatregelen beschikbaar zijn, weinig praktische betekenis.
- Keuzes zijn nodig over de focus en de vorm van het doel. Focussen de doelen bijvoorbeeld vooral op de bereikbaarheid van lokale functies (in de nabije omgeving), of ook op functies op grotere afstand of zelfs over de grens (zoals economische toplocaties)? Welke ministeries en medeoverheden hebben een belang en zijn daarom (bij voorkeur) betrokken bij het uitwerken van de focus? En is de vorm van het doel een globale kwalitatieve omschrijving ("streven naar verbetering") of is het doel SMART geformuleerd? En is het doel wettelijk bindend of niet?
- Beleidsmaatregelen om bereikbaarheidsdoelen te realiseren kunnen zich richten op het transportsysteem, op de nabijheid van functies (zoals onderwijsinstellingen en winkels), op tijd (moment van reizen) en op verschillende (doel)groepen. Soms neemt IenW dergelijke maatregelen, maar ook andere ministeries of medeoverheden kunnen via beleid invloed uitoefenen. Daarnaast kunnen andere ontwikkelingen (zoals bevolkingsgroei) van invloed zijn op het bereiken van doelstellingen.

Inleiding

Het mobiliteitsbeleid van het Rijk, en van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) in het bijzonder, richt zich in toenemende mate op bereikbaarheid. Indicatoren zoals reistijd, reistijdverlies en betrouwbaarheid van de reis, die voorheen werden gebruikt, worden steeds meer vervangen door of aangevuld met indicatoren die bereikbaarheid breder benaderen (Tabel 1). Zo is in de Integrale Mobiliteits Analyse (IMA) 2021 van het ministerie van IenW een bereikbaarheidsindicator geïntroduceerd die rekening houdt met het aanbod van bestemmingen, de ruimtelijke nabijheid hiervan en het reisgemak om ze te bereiken.

Tabel 1 Bereikbaarheidsgerelateerde indicatoren in nationale beleidsdocumenten uit verleden en heden.

Bereikbaarheidsgerelateerde indicatoren in beleidsdocumenten: verleden en heden

- Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (1990): Congestiekans, omrijfactor en ontsluitingsafstand
- Nota Mobiliteit (2004): Voertuigverliesuren, reistijdbetrouwbaarheid en reistijdverhoudingen.
- Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) (2012): Introductie bereikbaarheidsindicator (BBI)- de gemiddelde (hemelsbrede) snelheid van alle verplaatsingen van deur tot deur naar de gemeente toe, afgezet tegen het landelijk gemiddelde. Deze BBI is ook gebruikt in de NMCA 2017.
- IMA (2021): Introductie 'IMA' bereikbaarheidsindicator- Hoeveelheid bestemmingen (winkels, onderwijslocaties, banen) die vanuit een specifieke locatie bereikt kunnen worden binnen een bepaalde reistijd.

Met een indicator voor bereikbaarheid hebben we echter nog geen doel voor bereikbaarheid. De centrale vraag in dit document is: **Hoe kan het ministerie van IenW, samen met andere ministeries en overheden, bereikbaarheidsdoelen formuleren (en realiseren)?**

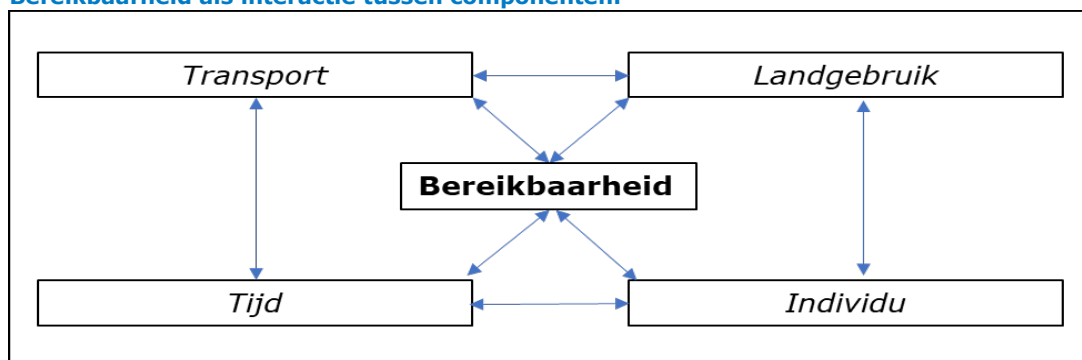
Om deze vraag te beantwoorden voerden we een literatuurscan uit en analyseerden we zowel nationale en internationale, als Nederlandse regionale en stedelijke beleidsdocumenten.

Bereikbaarheid: componenten en scope

Bereikbaarheid is een pluriform begrip. We definiëren bereikbaarheid als **het gemak waarmee activiteiten of bestemmingen binnen een acceptabele reistijd, kosten en moeite kunnen worden bereikt.**

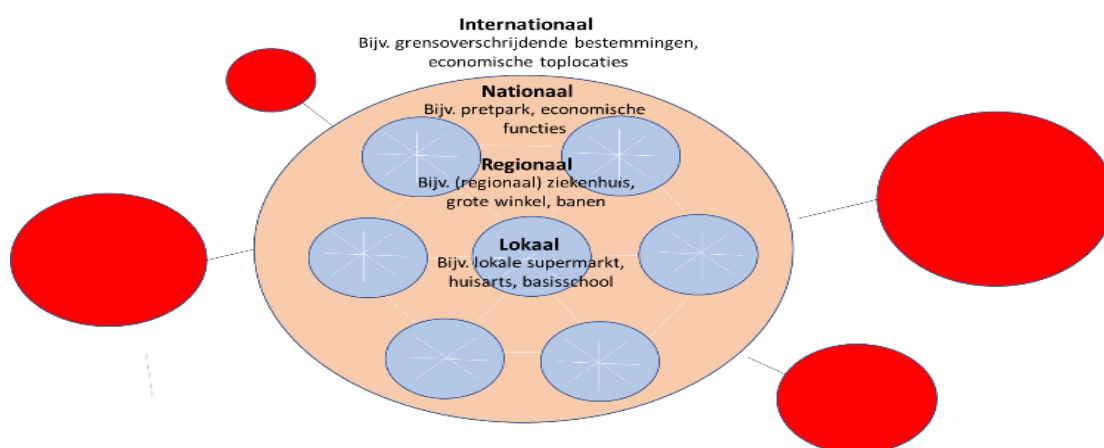
- Bereikbaarheid is een **interactie van 4 componenten**: transport, landgebruik, de beschikbare tijd en degene die zich verplaatst of datgene dat wordt verplaatst (hier: individu) (Figuur 1). Bereikbaarheid kan zowel fysiek als digitaal zijn. Digitalisering kan fysieke bereikbaarheid vervangen (denk aan thuiswerken) of fysieke bereikbaarheid faciliteren (denk aan reisplanners of andere digitale hulpmiddelen bij het reizen).

Figuur 1 Bereikbaarheid als interactie tussen componenten.



- De **scope** van bereikbaarheid kan verschillen. Zo kan het gaan over bereikbaarheid van (groepen) personen, goederen of diensten. Ook kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende ruimtelijke (schaal) niveaus (Figuur 2) en daarbinnen tussen verschillende bestemmingen of functies.
 - Op het 'lokale' niveau gaat het over het bereiken van bestemmingen in de eigen (directe) omgeving, zoals een huisarts of basisschool.
 - Op het 'regionale' niveau gaat het over het bereiken van bestemmingen in een groter regionaal gebied (zoals banen of een ziekenhuis). Daarnaast maken we onderscheid tussen bereikbaarheid op het nationale- en het internationale schaalniveau. Binnen deze ruimtelijke niveaus kunnen (sub)gebieden worden onderscheiden, zoals stedelijk en landelijk gebied.

Figuur 2 Bereikbaarheid op verschillende ruimtelijke (schaal)niveaus.



Tabel 2 (Aanzetten tot) concretisering van bereikbaarheid in geanalyseerde Nederlandse beleidsdocumenten.

Concretisering van bereikbaarheid in geanalyseerde Nederlandse beleidsdocumenten

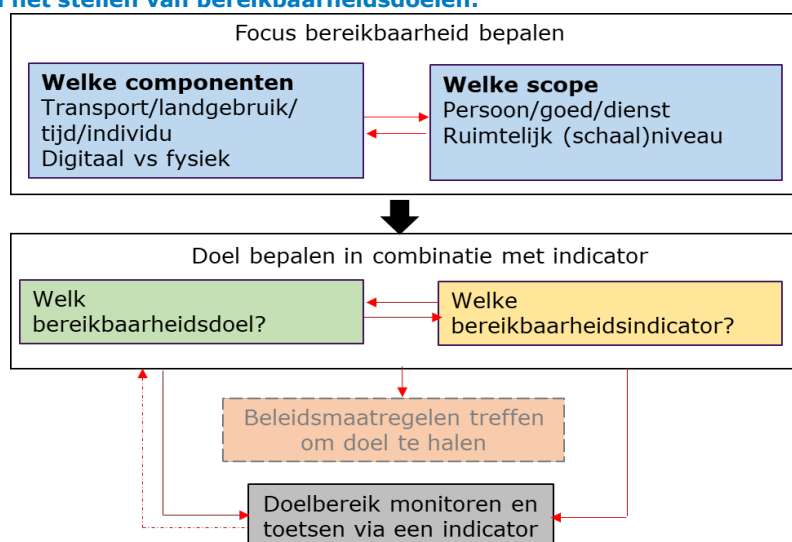
- "Hoeveelheid bestemmingen die vanuit een specifieke locatie bereikt kunnen worden binnen een bepaalde reistijd. Bereikbaarheid is een product van het aanbod aan bestemmingen, de ruimtelijke nabijheid van deze bestemmingen en het gemak waarmee naar deze bestemmingen kan worden gereisd" (Ministerie van IenW-Integrale mobiliteitsanalyse, 2021)
- "De mate waarin bestemmingen vanuit een bepaald punt bereikt kunnen worden" (Ministerie van BZK- NOVI-Monitor, 2022)
- "Bereikbaarheid is de mate waarin mensen en goederen binnen een billijke reistijd en met enige gemak op bestemmingen kunnen komen. En dat met een vervoerswijze die past bij de locatie en de aard van de activiteit op de bestemming. Dat betekent lopen, fiets of OV als het kan en auto als het moet" (Gemeente Groningen-Mobiliteitsvisie Groningen, 2021)
- "Bereikbaarheid gaat om de vraag: hoe willen inwoners bewegen en waar naartoe? Waarom kiezen mensen bijvoorbeeld voor thuiswerken of naar kantoor gaan? En waar hangt de keuze voor de fiets, auto of trein vanaf? Welke scholen en andere voorzieningen zijn goed bereikbaar? Wat maakt een gebied aantrekkelijk voor ondernemers? En hoe organiseren we dit alles op een gezonde en duurzame manier en verbeteren we tegelijkertijd de leefbaarheid in onze provincie" (Provincie Groningen-Wat Groningers beweegt, 2022)
- "De rode draad voor de ontwikkeling van de bereikbaarheid in de MRA is keuzevrijheid. Dat betekent dat bewoners een keuze hebben of zij een verplaatsing doen per fiets, per auto of met het openbaar vervoer of met een combinatie van deze modaliteiten, waarbij er ook nog een keuze mogelijk is tussen een eigen vervoermiddel of een gehuurd/gedeeld vervoermiddel. Tot slot is ook het niet maken van een verplaatsing een optie, door bijvoorbeeld thuis te werken of te studeren" (MRA-Multimodaal toekomstbeeld, 2021)
- "De bereikbaarheid neemt toe doordat meer reizigers, bezoekers, werknemers en studenten binnen een bepaalde tijd op hun bestemming kunnen zijn" (Provincie Utrecht-Mobiliteitsprogramma, 2018)
- "Een goede bereikbaarheid en een hoge kwaliteit voor de omgeving. Er is altijd een reis mogelijk met een redelijke reistijd, voor een goede prijs" (MRE-Regionale mobiliteitsagenda metropoolregio Eindhoven, 2020)

Bereikbaarheidsdoel(en) in interactie met indicator(en) en beleidsmaatregelen

Als duidelijk is wat we onder bereikbaarheid verstaan (waar willen we ons op richten), kan gezocht worden naar een passend **bereikbaarheidsdoel**, naar **indicatoren** om het bereik van het doel te kunnen monitoren en toetsen en naar **beleidsmaatregelen** om het doel te realiseren.

Het startpunt kan zijn het opstellen van een doel, waarbij vervolgens een indicator kan worden gezocht of ontwikkeld en beleidsmaatregelen kunnen worden getroffen. Andersom kan ook: vanuit een bestaande (bereikbaarheids)indicator en met een goed beeld van te nemen maatregelen een passend doel stellen. Een wisselwerking is ook mogelijk. Monitoring en toetsing zou kunnen leiden tot het aanpassen van het bereikbaarheidsdoel (bijvoorbeeld een hoger gewenst niveau als doel stellen wanneer het huidige doel is bereikt).

Figuur 3 Elementen in het stellen van bereikbaarheidsdoelen.



Analysekader op weg naar bereikbaarheidsdoelen

Op basis van het schema in figuur 3 komen we geïnspireerd door inzichten uit de literatuur en uit de praktijkanalyse tot een analysekader op weg naar bereikbaarheidsdoelen voor IenW. Zie figuur 4 aan het einde van deze oplegger. Het analysekader beschrijven we hieronder in blokken. De volgorde van de blokken is indicatief: in de praktijk zal bijvoorbeeld het stellen van doelen en daarbij relevante indicatoren en maatregelen vaak een iteratief proces zijn.

Wel of geen doel(en) voor bereikbaarheid?

Bedacht moet worden of het wenselijk is om een doel (of meerdere) voor bereikbaarheid te stellen. In het huidige beleid stelt IenW geen SMART doelen voor bereikbaarheid. Wel zijn er abstracte doelen en ambities, bijvoorbeeld in de *Schets mobiliteit naar 2040*. Overwegingen bij de wenselijkheid van het stellen van een doel zijn:

- Een bereikbaarheidsdoel kan richting geven en daarmee helpen een maatschappelijk wenselijke situatie te realiseren. Het stellen van een concreet doel voor bereikbaarheid kan het ook eenvoudiger maken om (bovenliggende) doelen als economie en maatschappelijke participatie af te wegen tegen duurzaamheid en verkeersveiligheid,

waarvoor al concretere doelen bestaan. Tegelijkertijd maakt een doel, met name als het SMART is geformuleerd, 'afrekenbaar'.

- De regionale of lokale context - die kan verschillen - kan reden zijn om terughoudend te zijn met SMART *landelijke* doelen en normen. De literatuur wijst hier ook op. Mogelijk zijn er daarom op nationaal niveau (ook in het buitenland) nog weinig SMART bereikbaarheidsdoelen te vinden. Vaker gaat het om meer abstracte, visionaire doelen, zoals "we willen de bereikbaarheid verbeteren".

Focus aanbrengen in het bereikbaarheidsdoel

Wanneer het de wens is toe te werken naar bereikbaarheidsdoelen, kan nagedacht worden over de focus van het bereikbaarheidsdoel. Hierbij kunnen onder meer de volgende vragen worden gesteld.

❖ Welk ruimtelijk schaalniveau (lokaal, regionaal, nationaal, internationaal)?

Wanneer het wenselijk blijkt om bereikbaarheidsdoelen te stellen, is een volgende vraag of de doelen zich richten op het algemene niveau of op een specifiek ruimtelijk niveau (zie ook figuur 2).

- Aan de volgende ruimtelijke niveaus en (bijbehorende) bestemmingen of functies kan worden gedacht:
 - Het lokale niveau, bijvoorbeeld bereikbaarheid van voorzieningen zoals winkels en groen;
 - Het regionale niveau, bijvoorbeeld bereikbaarheid van banen, of de verbinding tussen stedelijke en landelijke gebieden;
 - Het nationale niveau, bijvoorbeeld bereikbaarheid van stedelijke netwerken of van economische locaties;
 - Het internationale niveau, bijvoorbeeld bereikbaarheid van internationale toplocaties of grensregio's.
- In de praktijk zien we op nationale beleidsdocumenten (zowel in Nederland als in andere landen) veelal doelen gericht op het niveau van het land als geheel, al wordt ook wel enige aandacht besteed aan regionale verbindingen, bereikbaarheid op lokaal niveau en de verbinding met andere landen. Ook algemeen geformuleerde doelen en ambities zien we terug. In stedelijke en regionale visies liggen de doelen (logischerwijs) meer op het lokale en regionale niveau.

Tabel 3 Impressie van gevonden doelen in Nederlandse beleidsdocumenten op verschillende (ruimtelijke) schaalniveaus.

Impressie gevonden doelen gericht op lokaal niveau	Impressie gevonden doelen gericht op regionaal niveau	Impressie gevonden doelen gericht op (inter)nationaal niveau
<ul style="list-style-type: none"> • Werk, scholen, winkels, voorzieningen en recreatiemogelijkheden moeten goed bereikbaar zijn voor iedereen (Ministerie van IenW-Schets Mobiliteit 2040, 2019) • Woningen, werklocaties, maatschappelijke voorzieningen, sportvoorzieningen en groen dichtbij bij elkaar liggen (Gemeente Utrecht-Ruimtelijke strategie Utrecht 2040, 2021) 	<ul style="list-style-type: none"> • Als een bedrijventerrein multimodaal ontsloten is, kan dat de druk op de weg verminderen en de bereikbaarheid verbeteren. (Ministerie van IenW-Schets Mobiliteit 2040, 2019) • Goed ontsloten gebieden en dorpen (Ministerie van BZK-Nationale Omgevingsvisie, 2020) • Wonen, werken, natuur, landschap en voorzieningen zijn in steden en dorpen nauw met elkaar verweven en 	<ul style="list-style-type: none"> • ...voor Nederland een goede nationale en internationale bereikbaarheid van de mainports, steden en andere economische kerngebieden (Ministerie van IenW-Schets Mobiliteit 2040, 2019) • Goede verbindingen door het hele land en met de landen om ons heen (Ministerie van BZK-Nationale Omgevingsvisie, 2020)

<ul style="list-style-type: none"> • ...wonen, werken, voorzieningen en groen in elkaars nabijheid liggen (Gemeente Rotterdam-Rotterdamse Mobiliteitsaanpak, 2020) • Buurtvoorzieningen, winkels en uitgaansplekken en parken en op maximaal vijftien minuten fietsen stedelijke voorzieningen en grote groengebieden (Gemeente Amsterdam-Omgevingsvisie A'dam 2050, 2021) 	<p>liggen veelal op fietsafstand van elkaar (Ministerie van IenW-Toekomstbeeld fiets)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kunst en cultuur voor alle inwoners en bezoekers bereikbaar (Gemeente Groningen-Omgevingsvisie levende ruimte Groningen, 2021) • Binnen tien minuten de mogelijkheid om op de bus, tram of trein te stappen en naar elders in het land te reizen. (Gemeente Utrecht-Ruimtelijke strategie Utrecht 2040, 2021) • Verbeteren van de regionale bereikbaarheid (Gemeente Amsterdam-Omgevingsvisie A'dam 2050, 2021) • Belangrijke werklocaties, middelbare scholen en knooppunten veilig, comfortabel en snel bereikbaar per fiets (Provincie Utrecht-Mobiliteitsprogramma 2019-2023, 2018) 	<ul style="list-style-type: none"> • Internationaal goed verbonden met de voor Nederland belangrijke plekken in de wereld (Ministerie van IenW-Luchtvaartnota) • Goede bereikbaarheid van Nederland (Ministerie van IenW-Toekomstvisie Automobilititeit) • Banen en voorzieningen zijn daarmee voor mensen vanuit de rest van de metropoolregio en Nederland uitstekend bereikbaar (Gemeente Amsterdam-Omgevingsvisie A'dam 2050, 2021) • Den Haag moet daarnaast goed verbonden zijn met andere metropoolregio's in binnen- en buitenland. (Gemeente Den Haag-Strategie mobiliteitstransitie Den Haag 2022-2037, 2022)
--	--	---

❖ **Is het doel gericht op bepaalde bestemmingen/functies, gebieden, vervoerwijzen, of (doel)groepen (zoals ouderen of bedrijven)?**

Het is niet noodzakelijk om in de te stellen doelen naar al deze aspecten onderscheid te maken, maar de mogelijkheid bestaat.

- De literatuur suggereert dat het zinvol is om (doel)groepen, bestemmingen of gebieden te specificeren zodat er maatwerk kan worden verricht. Bijvoorbeeld een doel alleen richten op stedelijk of juist op landelijk gebied, een doel gericht op nieuwbouwgebieden of juist bestaande gebieden, een doel gericht op ouderen of juist jongeren.
- Hoe specifiek het doel, hoe concreter de raakvlakken worden met het domein van andere ministeries of overheden (zie ook het punt 'wel of geen doel(en) voor bereikbaarheid?'). Dan is het wenselijk inzicht te hebben in de behoeften van deze partijen en hiermee afstemming of samenwerking te zoeken. Ook kan het zinvol zijn om, voor zover nog niet bekend, inzicht te hebben in de behoeften van specifieke (doel)groepen in het bereiken van (specifieke) bestemmingen/functies.

Kader 1 Voorbeelden van waar doelen zich op kunnen richten.

Bestemmingen/functies: Denk aan onderscheid tussen voorzieningen zoals sportaccommodaties, scholen en winkels, aan het bereiken van natuur (in de buurt of parken, natuurgebieden), banen of economische locaties zoals bedrijfsterreinen. In de geanalyseerde beleidsvisies zagen we regelmatig onderscheid tussen verschillende soorten bestemmingen.

Vervoerwijzen: Denk aan een nadruk op bijvoorbeeld duurzame vervoerwijzen (ov, fietsen, lopen), op actieve vervoerwijzen (lopen, fietsen), of op de meest efficiënte vervoerwijze (afhankelijk van de situatie, bijvoorbeeld de auto). Welke nadruk wordt gelegd kan afhankelijk zijn van het maatschappelijke perspectief (zie ook elders in het analysekader). In de praktijk zien we op landelijk niveau in de nationale (overkoepelende) beleidsvisiedocumenten vaak geen specifiek onderscheid naar vervoerwijzen. In de nationale deelvisies zien we (logischerwijs) wel dat (abstracte) bereikbaarheidsdoelen gerelateerd worden aan vervoerwijzen. Zo ligt in het toekomstbeeld fiets de nadruk meer op de fiets, en in de luchtvaartnota de nadruk op de luchtvaart. In de regionale en stedelijke visies ligt de focus meestal op duurzame vervoerwijzen, met name ov, fiets en lopen en in mindere mate deelmobiliteit.

Gebieden: Denk bijvoorbeeld aan stedelijke, landelijke, krimp-, groei-, nieuwbouw- of bestaande gebieden. In de geanalyseerde visies komt het onderscheid tussen stedelijk en landelijk gebied in doelen al veel voor.

(Doel)groepen: Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan onderscheid tussen personen en goederen, maar ook specifiekere tussen inkomensgroepen, tussen ouderen en jongeren, tussen mensen met en zonder auto of tussen typen bedrijven of goederen. We zien in de geanalyseerde visies naast generieke doelen, regelmatig doelen/ambities specifiek gericht op personenvervoer en (in mindere mate) goederenvervoer terug. We zien echter – uitzonderingen daargelaten - (nog) weinig onderscheid naar specifiekere (doel)groepen.

❖ **Wat is de rol van andere ministeries en overheden?**

Afhankelijk van de functie of bestemming, het gebied, de doelgroep en eventueel de vervoerwijze waar het doel zich op richt, kan zowel binnen als buiten IenW worden gekeken welke afdelingen, ministeries en medeoverheden hierbij een rol (moeten) vervullen. De literatuur over bereikbaarheid raadt aan om tenminste altijd rekening te houden met kenmerken van de (lokale) context en de doelgroep waarop het doel gericht is.

- De rol die het ministerie van IenW neemt ten opzichte van andere ministeries, of het Rijk neemt ten opzichte van andere overheden, kan verschillen per ruimtelijk schaalniveau of type bestemmingen (bijvoorbeeld banen) waarop de doelen gericht zijn.
- Gaat het om doelen voor nationale en internationale bereikbaarheid, dan ligt een sterke rol van IenW (in afstemming met andere ministeries) voor de hand. Gaat het om doelen gericht op lokale of regionale bereikbaarheid, dan past mogelijk een grote rol van lokale en regionale overheden. Uit onze analyse blijkt ook dat verschillende regionale overheden zelf al bereikbaarheidsdoelen hebben opgenomen in beleids(visie)documenten (zo richten verschillende stedelijke en regionale beleidsdocumenten zich op het faciliteren van voorzieningen binnen 15 minuten reistijd). En bij een doel gericht specifiek gericht op het bereiken van zorg, is het ministerie van VWS bijvoorbeeld een aangewezen partij. En gaat het om het bereiken van groen, dan betreft dat het ministerie van LNV.

❖ **Welk maatschappelijk perspectief?**

Een bereikbaarheidsdoel kan vanuit verschillende maatschappelijke (achterliggende) perspectieven worden opgesteld. Keuzes hierin kunnen afhankelijk zijn van politieke kleur of ambitie. Welk achterliggend perspectief wordt gekozen kan bepalend zijn voor de focus van het doel. Bij achterliggende perspectieven kan gedacht worden aan:

- Een economisch perspectief dat zich richt op efficiëntie. Dit legt bijvoorbeeld een nadruk op snel van a naar b reizen met de meest efficiënte vervoerwijzen.
- Een duurzaam perspectief gericht op klimaatneutraliteit en het bevorderen van de kwaliteit van de leefomgeving. Dit legt bijvoorbeeld een nadruk op bereikbaarheid via duurzame vervoerwijzen.
- Een sociaal perspectief gericht op participatie van iedereen. Dit legt bijvoorbeeld een nadruk op een basisniveau van bereikbaarheid voor iedereen, of op zo klein mogelijke verschillen tussen groepen.

Tabel 4 Voorbeelden van doelen naar maatschappelijk perspectief in geanalyseerde Nederlandse beleidsdocumenten.

Voorbeelden bereikbaarheidsdoelen met economisch perspectief	Voorbeelden bereikbaarheidsdoelen met duurzaam perspectief	Voorbeelden bereikbaarheidsdoelen met sociaal perspectief
<ul style="list-style-type: none"> • In de NOVI stelt het kabinet in te willen zetten op een optimale (internationale) bereikbaarheid van steden en economische kerngebieden (Ministerie) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mensen wonen dicht bij hun werk (en werken regelmatig thuis), voorzieningen liggen op fietsafstand en er is veel groen in de directe omgeving zoals het park om de hoek, maar ook recreatie- en 	<ul style="list-style-type: none"> • In een evenwichtige metropool zijn dagelijkse voorzieningen en passende werkgelegenheid voor alle inwoners op een snelle en betaalbare manier bereikbaar (Gemeente)

<p>van BZK-Nationale omgevingsvisie, 2020)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aantrekkelijk vestigingsklimaat voor Brainport: multimodale bereikbaarheid van de economische toplocaties draagt bij aan een uitstekend vestigingsklimaat voor bedrijven en instellingen in de stad en regio (Gemeente Eindhoven-Eindhoven op weg, 2013) 	<p>natuurgebieden op fietsafstand (Ministerie van IenW-Toekomstbeeld fiets)</p> <ul style="list-style-type: none"> • In deze stad is nabijheid – en niet snel lange afstanden kunnen afleggen – leidend voor bereikbaarheid. Dan zijn de afstanden korter en worden ze vaker afgelegd te voet, met de fiets of met het ov (Gemeente Den Haag, Strategie mobiliteitstransitie Den Haag 2022-2037, 2022) 	<p>Amsterdam-Omgevingsvisie Amsterdam 2040)</p> <ul style="list-style-type: none"> • We kiezen ervoor om nabijheid te organiseren in steden en dorpen. Dat betekent dat basisvoorzieningen zoals scholen en supermarkten zoveel mogelijk in de buurt zijn. Daarnaast zijn deze voorzieningen goed te bereiken met de fiets, het openbaar vervoer, de auto of zelfs te voet (Provincie Groningen-Wat Groningers beweegt, 2022)
---	---	--

- Deels overlappend met de drie punten hierboven, zijn er verschillende rechtvaardigheidsprincipes waartussen kan worden gekozen, zoals het grootst mogelijke nut nastreven (utilitarisme), het verminderen van kansenongelijkheid (egalitarisme) of een basisniveau voor iedereen (sufficiëntarisme) (zie ook kader 2).

Kader 2 Voorbeelden van bereikbaarheidsdoelen vanuit verschillende rechtvaardigheidsprincipes.

Voorbeeld utilitaristisch doel: *"we vergroten het totaal aantal activiteiten dat is te bereiken binnen een acceptabele reistijd"*

Voorbeeld egalitaristisch doel: *"we minimaliseren de verschillen tussen groepen/ruimtelijke eenheden voor het totaal aantal activiteiten dat is te bereiken binnen een acceptabele reistijd"*

Voorbeeld sufficiëntaristisch doel: *"iedereen heeft het recht op minimaal xx (essentiële) activiteiten binnen een acceptabele reistijd"*

- Een combinatie van perspectieven is wellicht ook mogelijk zij het tegen wellicht hogere kosten, en mits de perspectieven niet met elkaar botsen. Het maatschappelijke perspectief kan ook verschillen per bestemming. Zo wil je mogelijk dat *zorglocaties* door iedereen binnen een bepaalde reistijd, kosten en moeite te bereiken zijn (dit is dus een sociaal perspectief vanuit het sufficiëntarisme), terwijl voor het bereiken van *economische functies* de reistijd (en/of kosten en moeite) moet worden verkort (een meer economisch perspectief).
- In de beleidsvisies die we hebben geanalyseerd zien we op nationaal niveau (ook in het buitenland) vaak niet één duidelijk perspectief dat de boventoon voert. In de geanalyseerde stedelijke en regionale visies ligt de nadruk vaak op het duurzame en sociale perspectief, wat zich uit in een nadruk op duurzame vervoerwijzen (ov, fietsen, lopen) en op streefwaarden of normen voor maximale reistijd of afstand tot voorzieningen.

Ook is het belangrijk rekening te houden met onbedoelde effecten die het bereikbaarheidsdoel kan hebben op andere terreinen, bijvoorbeeld op verkeersveiligheid of leefomgeving. Dit wordt ook benadrukt in de literatuur. Als je bijvoorbeeld bereikbaarheid vergroot via een investering in weginfrastructuur, kan dit zorgen voor meer emissies.

❖ **Gaat het om objectief te meten of ervaren bereikbaarheid?**

Objectief gemeten bereikbaarheid (bijvoorbeeld gemeten in afstanden of reistijd tot bestemmingen) is niet hetzelfde als ervaren bereikbaarheid. De geraadpleegde literatuur raadt aan (ook) aandacht te hebben voor de ervaren bereikbaarheid en dit eventueel terug te laten komen in doelen.

- Uit recent onderzoek van het KiM blijkt dat er weinig verschil bestaat tussen de ervaren bereikbaarheid in landelijk en stedelijk gebied, terwijl het aantal banen, winkels en

onderwijslocaties dat in acceptabele reistijd kan worden bereikt in stedelijk gebied duidelijk hoger is dan in ruraal gebied. Ervaren subjectieve bereikbaarheid kan worden gezien als de daadwerkelijke basis voor beslissingen over de bestemmingen die mensen willen bereiken.

- Het kan echter ook een bewuste keuze zijn om (als overheid) een bereikbaarheidsdoel juist te baseren op wat daadwerkelijk, gemeten binnen een bepaalde reistijd of -afstand bereikt kan worden. Dit bijvoorbeeld om inwoners een bepaald basisniveau te garanderen, of simpelweg omdat er geen goede indicator voor ervaren bereikbaarheid beschikbaar is om een doel op te baseren.
- In de huidige beleidsvisies zien we dat doelen vooral 'objectief' zijn geformuleerd. Wel is een abstract doel als "we vergroten de bereikbaarheid" (wat we soms terug zien) multi-interpretabel: het kan zowel over objectief gemeten als subjectief ervaren bereikbaarheid gaan.

Eerst richten op het verder uitwerken van het doel, of eerst de indicator(en) bepalen op basis waarvan het doel wordt gesteld?

Wanneer de focus van het bereikbaarheidsdoel is bepaald is een volgende keuze of het doel wordt gesteld op basis van een beschikbare (of te ontwikkelen) indicator of dat het doel eerst wordt uitgewerkt zonder indicator.

❖ ***Verder toewerken naar een doel vanuit een bestaande (of te ontwikkelen) indicator:***

Als het doel wordt gesteld vanuit een (of meer) bestaande indicator(en) wordt een doel beter toetsbaar. Zo kan bijvoorbeeld de indicator in de IMA als basis dienen voor het te stellen doel (IMA: "het aantal locaties voor winkelen, onderwijs en banen binnen acceptabele reistijd"), eventueel te onderscheiden naar vervoerwijzen. Een doel hierbij zou dan bijvoorbeeld kunnen zijn: het aantal banen dat binnen acceptabele reistijd te bereiken is moet in 2030 met 10% zijn toegenomen ten opzichte van 2019.

❖ ***Verder toewerken naar een doel als nog geen indicator bekend is:***

Hier wordt eerst het doel (nader) geconcretiseerd, om daarna pas te kijken of er indicatoren beschikbaar zijn of ontwikkeld kunnen worden om dit doel toetsbaar te maken. Dit kan ook een iteratief proces zijn, waarbij het doel wordt aangepast als er geen (enkele) indicator denkbaar is om het doel toetsbaar te maken. Dit laatste zal met name bij een SMART doel spelen (zie ook hieronder).

Indicator(en) bepalen (wat en hoe)

Is er een relevante indicator beschikbaar om het doel toetsbaar te maken? Zo niet, dan kan deze worden ontwikkeld. Hierbij speelt zowel 'wat' als 'hoe' er wordt gemeten. Tussen beide moet een match worden gevonden: als het 'hoe' niet aansluit op het 'wat', moet het 'wat' worden heroverwogen.

❖ ***Wat wordt gemeten?*** De te ontwikkelen indicator sluit uiteraard het liefst zo goed mogelijk aan bij de focus van het doel.

❖ ***Hoe te meten?*** Hier moet over verschillende aspecten worden nagedacht. Wordt bijvoorbeeld gemeten met een cumulatieve maat of via een zwaartekrachtmaat (die er rekening mee houdt dat de reisweerstand voor bestemmingen verder weg groter is)? Deze eerste is makkelijker te interpreteren, maar ook 'simpeler' dan de tweede. En: welk aggregatieniveau is gewenst en met welk type data kan het worden gemeten?

Wanneer een doel eerst los van indicatoren wordt uitgewerkt, kan het op een later moment gewenst zijn om (alsnog) te zoeken naar relevante indicatoren. Zie hierover ook onder 'Monitoren'.

Kader 3 Bereikbaarheidsindicatoren in de huidige Nederlandse praktijk.

In de Nederlandse praktijk worden verschillende bereikbaarheidsindicatoren gebruikt. In onderstaande tabel beschrijven we de kenmerken van enkele van deze indicatoren.

Tabel 5 Kenmerken van enkele bestaande bereikbaarheidsindicatoren in de Nederlandse praktijk.

Voorbeelden van bestaande bereikbaarheidsindicatoren in de Nederlandse praktijk		
	Voordeel	Beperking
Bereikbaarheidsindicator IMA	<ul style="list-style-type: none"> • Integrale bereikbaarheidsindicator die kijkt naar aantal binnen acceptabele reistijd te bereiken winkel, werk- en onderwijslocaties. • Houdt er enigszins rekening mee dat het bereiken van bestemmingen verder weg meer kosten met zich meebrengt (locaties nabij wegen zwaarder mee) • Mogelijk met verkeersmodel (LMS) te genereren en te prognosticeren 	<ul style="list-style-type: none"> • Focus op bereikbaarheid personen, vooralsnog niet gericht op goederen/diensten (bijv. bereiken van bedrijfslocaties) • Bereikbaarheid per ruimtelijke zone maakt het lastiger te interpreteren • (Vooralsnog) niet gekoppeld aan bepaalde doelgroepen • Op het niveau van vervoerwijzen openbaar vervoer, fiets en lopen zijn gemodelleerde reistijden vooralsnog minder accuraat (zie ook PBL, 2022) • Het zwaarder meewegen van locaties die nabij zijn maakt interpretatie wat lastiger • Op dit moment maar eens per vier jaar te berekenen (door koppeling aan LMS)
Bereikbaarheidsindicator PBL (rapport "Toegang voor iedereen?")	<ul style="list-style-type: none"> • Integrale bereikbaarheidsindicator die kijkt naar aantal bereikbare locaties binnen verschillende reistijdklassen, daardoor eenvoudig te interpreteren. • Gebruik van open streetmap en dus open toegankelijke data • Gekoppeld aan (doel)groepen 	<ul style="list-style-type: none"> • Focus op bereikbaarheid personen, vooralsnog niet gericht op goederen/diensten (bijv. bereiken van bedrijfslocaties). • Er wordt geen rekening gehouden met concurrentie voor banen, beschikbaarheid van ziekenhuisbedden, of met factoren zoals reiskosten en persoonlijke beperkingen (bijvoorbeeld een handicap) (zie bijv. PBL, 2022) • (Vooralsnog) geen prognose mogelijk (geen koppeling met verkeersmodel)
Nabijheidsstatistieken CBS buurtniveau (gemiddelde afstand van inwoners via de weg in een buurt tot voorzieningen)	<ul style="list-style-type: none"> • Eenvoudig te interpreteren 	<ul style="list-style-type: none"> • Geeft geen inzicht in reistijden, -kosten of -moeite (zie ook PBL, 2022)
Voertuigverliesuren (oa IMA, NOVI)	<ul style="list-style-type: none"> • Brede bekendheid van de indicator • Mogelijk met LMS te genereren en te prognosticeren • Meet alle wegverkeer (dus zowel goederen, diensten als personenverkeer) 	<ul style="list-style-type: none"> • Betreft maar één component van bereikbaarheid, namelijk de transportcomponent

Vorm bereikbaarheidsdoel(en) bepalen

Op basis van de gewenste focus van het bereikbaarheidsdoel en eventueel de gekozen relevante indicator, kan de vorm van het bereikbaarheidsdoel nader worden uitgewerkt. Hierbij spelen ten minste de volgende vragen:

❖ *Is het doel relatief (een ontwikkeling) of absoluut (een gewenst niveau)?*

Het doel kan zowel een gewenste ontwikkeling als een absoluut niveau betreffen.

- Wil je een verandering bereiken (ontwikkeling)? Dan zal het doel kunnen zijn dat de bereikbaarheid moet toenemen of gelijk blijven. Of is de wens een gewenste situatie te bereiken waar je boven of onder moet blijven (bijvoorbeeld dat de reistijd tot voorzieningen maximaal van een bepaalde duur mag zijn)? Een combinatie kan ook, bijvoorbeeld een relatief doel gericht op het bereiken van banen (zoals: de bereikbaarheid van banen moet met xx% toenemen), en een absoluut doel op het bereiken van voorzieningen (zoals: iedereen moet binnen xx minuten een bushalte kunnen bereiken).
- De literatuur ziet het gebruik van minimumnormen of drempelwaarden over het algemeen als meerwaarde (een vorm van een absoluut doel). Over doelen gericht op het vergroten (maximaliseren) van bereikbaarheid is de literatuur meer genuanceerd, met name omdat een dergelijk doel het gebruik van de auto kan versterken.
- Uit de praktijkanalyse bleek dat zowel relatieve als absolute doelen voorkomen. Doelen gericht op een ontwikkeling zijn vaak abstracte of visionaire doelen. Doelen gericht op een absoluut niveau zijn vaak verwoord als streefwaarden of normen. Dit laatste type vonden we met name in stedelijke en regionale visies.

❖ *Betreft het een visionair/abstract of een SMART doel?*

Naast een keuze tussen een relatief of absoluut doel is er de keuze tussen een abstracte, visionaire of een SMART-formulering van het doel.

- Wanneer de ambitie vooral is om richting te geven, partijen te verbinden en aan te zetten tot actie in een gecompliceerde situatie, kan gekozen worden voor een abstract/visionair doel. Een voorbeeld hiervan is een abstract doel als "we streven naar een uitstekende bereikbaarheid" in een visiedocument. Een gevolg van een dergelijke aanpak kan zijn dat je niet gemakkelijk op een dergelijk doel kan worden 'afgerekend'. Wel is het soms mogelijk om via bereikbaarheidsindicatoren te bekijken of er een ontwikkeling is in de richting van het doel. Voor IenW is het met een abstract/visionair doel daarnaast lastig(er) om andere partijen (zoals andere ministeries en overheden) aan te spreken op hun verantwoordelijkheid. Bij een SMART doel is dit wellicht meer mogelijk.
- Voor een SMART doel geldt het omgekeerde, en geldt mogelijk dat er meer urgentie wordt gevoeld tot handelen. Hier is het wel zaak dat een doel (naast specifiek, relevant en tijdsgebonden) realistisch en toetsbaar is. Welk niveau realistisch is, is bijvoorbeeld afhankelijk van het type bestemming (een lokale voorziening, of een voorziening met een regionale functie) en de mate waarin er een digitaal alternatief beschikbaar is.
- We zien in de praktijk dat er in nationale en internationale visiedocumenten vooralsnog met name abstracte/visionaire doelen voor bereikbaarheid zijn geformuleerd; op lokaal en regionaal niveau vinden we ook SMART doelen terug.

Tabel 6 Impressie van SMART doelen en abstracte doelen (relatief en absoluut) in geanalyseerde Nederlandse beleidsdocumenten.

	Gewenste ontwikkeling bereikbaarheid (relatief)	Gewenst niveau bereikbaarheid (absoluut)
SMART doelen	- Aantal arbeidsplaatsen/voorzieningen dat mensen vanuit woongebieden in 45 minuten kunnen bereiken: Toename van 10% voor 90% van de woongebieden	- Amsterdammers vinden straks op loop- en fietsafstand buurtvoorzieningen, winkels en uitgaansplekken en parken en op maximaal vijftien minuten fietsen stedelijke voorzieningen en grote

	(Strategische agenda metropoolregio 2022- MRDH)	<p>groengebieden (Omgevingsvisie Amsterdam)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nieuwe woningen zijn vooral gebouwd binnen 15 minuten fietsen van openbaarvervoerknooppunten (Prov Brabant-Koers Mobiliteit 2030) - Met de auto zijn de belangrijkste economische toplocaties in de metropoolregio vanuit een groot deel van de Randstad bereikbaar binnen 45 minuten (Strategische agenda metropoolregio 2022-MRDH) - Het landelijk gebied is binnen 15 fietsminuten bereikbaar vanuit de stad en vice versa (Groningen Mobiliteitsvisie, Omgevingsvisie levende ruimte Groningen)
Visionaire/ abstracte doelen	<ul style="list-style-type: none"> - We willen de bereikbaarheid en de kwaliteit van de leefomgeving verbeteren (NOVI) - De Rotterdamse MobiliteitsAanpak (RMA) is een aanpak om te werken aan een betere bereikbaarheid van onze groeiende stad (Rotterdamse MobiliteitsAanpak) - Behouden van de autobereikbaarheid van voorzieningen, werk en recreatie in niet-stedelijk gebied, waar de alternatieven onvoldoende van kwaliteit zijn (Prov. Noord-Holland) - Verbeteren van de multimodale bereikbaarheid van bestaande en nieuwe functies (Prov. Noord-Holland) 	<ul style="list-style-type: none"> - Werk, scholen, winkels, voorzieningen en recreatiemogelijkheden moeten goed bereikbaar zijn voor iedereen (Schets Mobiliteit 2040) - Mensen en goederen moeten binnen een maatschappelijk acceptabele tijd op hun bestemming kunnen komen, ook als er door incidenten verstoringen in het systeem optreden (NOVI) - Den Haag moet daarnaast goed verbonden zijn met andere metropoolregio's in binnen- en buitenland. (Den Haag (2022). Strategie mobiliteitstransitie Den Haag 2022-2037)

❖ **Moet het doel 100% gehaald worden, of voor een bepaald deel van de doelgroep?**

Streven kan zijn dat de wenselijke situatie voor de gehele of een deel (bijvoorbeeld 80%) van de doelgroep gerealiseerd wordt.

- Een doel dat gericht is op de gehele doelgroep is wellicht het ideaal, maar kan ook ambitieus zijn. De gehele groep moet er dan immers aan voldoen binnen de gekozen tijdsperiode (dit geldt met name voor een SMART doel).
- Wel zagen we in de praktijkanalyse vooral doelen die gericht waren op de gehele doelgroep, al waren er ook enkele voorbeelden waarin doelen voor een deelpopulatie waren gesteld (zoals "toename van 10% van het aantal banen dat in 45 minuten bereikt kan worden voor 90% van de woongebieden" in de MRDH Strategische Agenda Metropoolregio 2022).

❖ **Wordt gewerkt met een tussendoel?**

Gerelateerd aan voorgaande, is het ook een optie om tussendoelen te stellen. Bijvoorbeeld door het aandeel van de doelgroep dat de gewenste situatie heeft bereikt in de tijd te laten toenemen (bijvoorbeeld 80% van de doelgroep in 2030 en 90% in 2040) of het aantal te

bereiken bestemmingen te laten variëren (bijvoorbeeld 5% meer te bereiken banen in 2030 en 10% meer in 2040, ten opzichte van 2019).

❖ *Is het doel bindend of vrijblijvend?*

Daarnaast is de keuze hoe bindend of vrijblijvend de doelen zijn, bijvoorbeeld of ze wettelijk worden verankerd of (enkel) worden vastgelegd in een visiedocument of bijvoorbeeld in een convenant of 'herenakkoord'. Ook kan een doel geformuleerd worden als een "moeten" of een "streven" (waarbij het laatste vrijblijvender is).

- Een voorbeeld van een 'bindend' doel is een doel dat wettelijk wordt verankerd. In dit geval kan het voldoen aan het doel met handhaving of via de rechter worden afgedwongen. Dit maakt het wellicht nog belangrijker om goed na te denken over de consequenties van het gestelde doel. Een bindend doel hoeft trouwens niet per se een resultaatverplichting te zijn (bijvoorbeeld 'iedereen moet op maximaal 250 meter van de woning een bushalte beschikbaar hebben'); een inspanningsverplichting kan ook (bijvoorbeeld 'de gemeente spant zich in dat inwoners op redelijke afstand van hun woning een bushalte beschikbaar hebben').
- Een voorbeeld van een meer 'vrijblijvend' doel is een convenant of 'herenakkoord'. Ook een doel in een visiedocument is weinig bindend, tenzij dit ook op een andere manier wordt vastgelegd.
- In de Nederlandse praktijk zien we op nationaal niveau reeds enkele wettelijk bindende normen voor componenten van bereikbaarheid, zoals een spreidingsnorm voor aanrijtijden voor ambulances. Ook op gemeentelijk niveau bestaan er enkele verordeningen voor het bereiken van voorzieningen. Internationaal hebben we in de geanalyseerde landen geen (integrale) bereikbaarheidsdoelen gevonden die wettelijk zijn verankerd.

Kader 4 Doelen en normen.

- Het stellen van een norm is een instrument om als overheid doelbereik te stimuleren. De termen 'doel' en 'norm' worden nog wel eens door elkaar gebruikt. In de basis beschrijft een doel een gewenste situatie (bijvoorbeeld: we willen dat scholieren binnen 15 minuten lopen een school kunnen bereiken) en is een norm een regel om dat doel te bewerkstelligen (zoals: scholieren moeten binnen 15 minuten lopen een school kunnen bereiken). Een norm lijkt daarmee op een doel dat een absoluut niveau stelt.
- Een norm bevat een geadresseerde (bijvoorbeeld: scholieren), een behoren (bijvoorbeeld: moeten), en een voorschrift (bijvoorbeeld: binnen 15 minuten een school kunnen bereiken). Normen kunnen zowel gesloten ('SMART') als open ('abstract') worden geformuleerd. Bij een 'open norm' wordt het voorschrift niet gegeven. Dit wordt dan bijvoorbeeld: 'binnen een redelijke tijd een school te bereiken'. (Ook) normen kunnen zowel wettelijk bindend zijn als meer vrijblijvend (bijvoorbeeld opgenomen in een visiedocument).
- Een voorbeeld van een wettelijk bindende norm in gesloten vorm gerelateerd aan bereikbaarheid in de huidige praktijk is de spreidingsnorm voor de bereikbaarheid van spoedeisende hulp: "afdelingen [geadresseerde] mogen niet [behoren] sluiten als het aantal inwoners dat in een spoedgeval zo'n afdeling niet binnen 45 minuten per ambulance kan bereiken door deze sluiting toeneemt [voorschrift]" (vzinfo). Minister Kuipers wil deze norm overigens mogelijk vervangen door een norm die gaat over medische kwaliteit en toegankelijkheid.
- Normen kunnen een doel voorschrijven, maar ook een middel om een doel te realiseren. Denk bijvoorbeeld aan wettelijke toegankelijkheidseisen voor het ov zoals: "de aansluiting tussen het perron en een voertuig maakt een onbelemmerde toegang mogelijk tot het voertuig, met inachtneming van een veiligheidsmarge" (besluit toegankelijkheid ov).

Realiseren via beleidsmaatregelen

Om te werken aan het realiseren van bereikbaarheidsdoelen, zijn beleidsmaatregelen nodig. Maatregelen kunnen op de verschillende componenten van bereikbaarheid worden ingezet (transport, land/ruimte, tijd, individu). Zowel beleidsinzet van het ministerie van IenW, als

van andere ministeries en regionale en/of gemeentelijke overheden kan (afhankelijk van hoe het doel precies is geformuleerd) bijdragen aan doelbereik.

Kader 5 Enkele voorbeelden van beleidsmaatregelen via bereikbaarheidscomponenten.

- Via het transportsysteem: overheidsinvesteringen in infrastructuur om vervoer van a naar b sneller te maken, of in nieuwe/alternatieve vervoerwijzen om de mogelijkheden om van a naar b te komen te vergroten.
- Via ruimte/nabijheid: beleidsinzet op verdichting om wonen, voorzieningen en werken beter op elkaar aan te sluiten, of om groen dichterbij de burger in buurten te realiseren. Het kan ook gaan om investeren in ICT om daarmee bestemmingen (of de activiteiten die daar plaatsvinden) digitaal dichtbij te brengen.
- Via tijd: beleidsinzet voor het beter spreiden van verkeer over week en dag via bijvoorbeeld inzet op spitsmijden.
- Via individuele mogelijkheden: beleidsinzet op het verlagen van perrons zodat minder validen makkelijker gebruik kunnen maken van het ov, het verlagen van de kosten van vervoerwijzen zodat deze toegankelijker worden voor groepen.

Bij beleidsmaatregelen zijn de volgende overwegingen van belang:

- Het behalen van het doel wordt (zoals eerder gesteld) niet alleen beïnvloed door het ministerie van IenW. Ook andere ministeries en overheden oefenen met hun beleid invloed uit op bereikbaarheid, bijvoorbeeld door ingrepen op het aanbod en de nabijheid van voorzieningen. Het realiseren van een bereikbaarheidsdoel vraagt dus om samenwerking en afstemming.
- Het feit dat ook andere partijen (zoals eerder gesteld) van invloed zijn op het realiseren van bereikbaarheidsdoelen is een aandachtspunt, maar tegelijk ook een kans om via nabijheid van bestemmingen - in plaats van inzet op mobiliteit - bereikbaarheid te realiseren. Ook digitalisering biedt mogelijkheden. Wel moet bepaald worden of digitale bereikbaarheid als volwaardig alternatief voor fysieke bereikbaarheid kan worden gezien.
- In de praktijk zijn doelen, zowel in nationale als in lokale en regionale beleidsdocumenten, vaak abstract of visionair geformuleerd, maar zijn de beleidsmaatregelen, zoals investeringen in infrastructuur, wel SMART. Bijvoorbeeld er worden concrete bedragen genoemd voor maatregelen en wat hiermee bereikt moet worden, of er wordt een concreet sturingsinstrument ingezet. Bijvoorbeeld: "In de 40 grootste steden zijn zero-emissiezones voor bestel- en vrachtauto's ingevoerd, met daaraan gekoppeld een goedontwikkeld stadslogistiek systeem, waardoor de bereikbaarheid van en in de stad gegarandeerd blijft" (Schets Mobiliteit 2040). De 'afrekenbaarheid' ligt hierdoor meer op het niveau van de beleidsmaatregelen, dan op het realiseren van de doelen zelf.
- Hoewel beleidsmaatregelen kunnen bijdragen aan het bereiken van de gewenste situatie, is het belangrijk te realiseren dat ook (veranderende) autonome ontwikkelingen een belangrijke invloed hebben op doelbereik.

Monitoren en toetsen

Wanneer het bereikbaarheidsdoel is bepaald, kan nagedacht worden over monitoring: wil je monitoren of het beleidsdoel wordt gehaald en wat het effect is van beleidsmaatregelen? Er kan getoetst worden of beleidsmaatregelen zijn uitgevoerd (via prestatie-indicatoren) of dat het doel is bereikt (via effectindicatoren). Ook autonome ontwikkelingen, die ook kunnen beïnvloeden of het bereikbaarheidsdoel al dan niet wordt bereikt, kunnen worden gemonitord. Voor een goede monitoring is een nulmeting (vooraf aan een beleidsmaatregel) van belang.

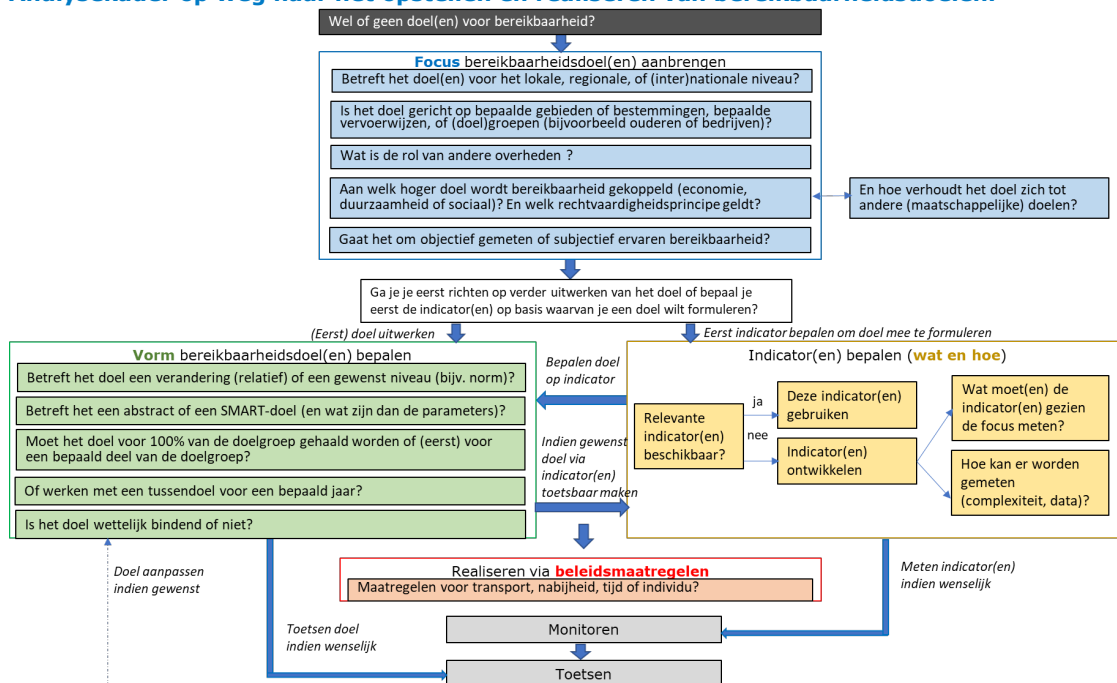
Monitoren lijkt een logische stap, maar maakt (zoals eerder gesteld) wel 'afrekenbaar'. Dit kan een reden zijn om wel of juist niet te gaan monitoren. Om te kunnen monitoren zijn indicatoren nodig, waaraan het doel kan worden getoetst.

- Wanneer een doel is opgesteld op één of meerdere indicatoren, dan ligt monitoring sterk voor de hand. Wanneer een doel is opgesteld los van een indicator, kan gezocht worden naar bestaande indicatoren die doelbereik kunnen monitoren. Een alternatief is om alsnog indicatoren te ontwikkelen die aansluiten bij het doel of om (bestaande) indicatoren te kiezen die *in benadering* kunnen aangeven of het doel is bereikt.
- In de huidige beleidspraktijk vindt soms (al) specifieke monitoring van indicatoren en toetsen van doelbereik plaats. Zo wordt elke 2 jaar gemonitord of de indicatoren voor de (visionaire) doelen in de NOVI zich in de richting van de doelen bewegen. De IMA schetst toekomstige ontwikkelingen op bereikbaarheidsindicatoren, maar toetst deze ontwikkelingen niet aan bereikbaarheidsdoelen. Een ander voorbeeld van monitoring is 'de staat van volksgezondheid en zorg' (www.staatvenz.nl), waar de staat van verschillende indicatoren wordt gemonitord. Ook zien we op regionaal en stedelijk niveau soms 'thermometers' en monitoringsrapporten, die aangeven in hoeverre doelen en streefwaarden zijn gerealiseerd.
- Bereikbaarheidsindicatoren die op dit moment in Nederland op nationaal niveau gebruikt en gemonitord worden zijn vooral gericht op personen en minder op goederen en diensten. Een optie om goederen en diensten mee te nemen is het aantal te bereiken economische centra, bedrijfsterreinen en distributiecentra als activiteitenlocatie in een bereikbaarheidsindicator uit te drukken, zoals we hier en daar terugzien in de stedelijke en regionale beleidspraktijk.

Eventueel kan een doel ook worden bijgesteld, als de wenselijke situatie verandert of niet (meer) realistisch blijkt.

Figuur 4 vat de vraag- en aandachtspunten samen.

Figuur 4 Analyse kader op weg naar het opstellen en realiseren van bereikbaarheidsdoelen.



Colofon

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

17-03-2023

Auteurs:

Marije Hamersma

Saeda Moorman

Arjen 't Hoen

Koen Arendsen

Projectnummer: MB2215

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: Hamersma, M., Moorman, S. 't Hoen, A., Arendsen, K. (2023), *Op weg naar bereikbaarheidsdoelen in mobiliteitsbeleid*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM).