

Samenvatting

Om de kwaliteit van bereikbaarheid uit te drukken, kan de overheid het beste uitgaan van transportkosten in brede zin. Dat wil zeggen dat naast de reiskosten ook de reistijd van deur tot deur, de betrouwbaarheid van de reistijd en de kwaliteit en het comfort van de reis in geld zijn uitgedrukt. Deze zogenoemde gegeneraliseerde transportkosten sluiten goed aan bij het begrip bereikbaarheid zoals dat in de Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte gehanteerd wordt.

Bij het aantreden van het kabinet-Rutte zijn met de vorming van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) de beleidsterreinen mobiliteit en ruimtelijke ordening binnen één ministerie gekomen. Dit was een van de aanleidingen om het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid te actualiseren. Daarnaast waren de verschillende beleidsnota's op het gebied van ruimte en mobiliteit gedateerd door nieuwe politieke accenten en veranderde omstandigheden. Het actuele ruimtelijke en mobiliteitsbeleid is vastgelegd in de Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en vervangt de Nota Ruimte, nagenoeg de gehele Nota Mobiliteit en de Mobiliteitsaanpak.

Bereikbaarheid is naast concurrentiekracht, leefbaarheid en veiligheid één van de vier centrale thema's in de Ontwerp Structuurvisie. In de Nota Mobiliteit en de Mobiliteitsaanpak werd een aantal bereikbaarheidsindicatoren gehanteerd. Deze bereikbaarheidsindicatoren zijn voor verschillende vervoerswijzen op een andere manier gedefinieerd. Dit maakt een vergelijking tussen vervoerswijzen lastig. Voor het hoofdwegennet is bereikbaarheid in de Nota Mobiliteit bijvoorbeeld gedefinieerd in termen van reistijd, reistijdbetrouwbaarheid en voertuigverliesuren. Voor de binnenvaart zijn de wachttijd bij sluizen en de beschikbaarheid van de vaarweg als bereikbaarheidsindicatoren gebruikt.

Het ministerie van IenM vroeg zich af of de in de Nota Mobiliteit en de Mobiliteitsaanpak gehanteerde bereikbaarheidsindicatoren voldoende goed aansluiten bij het actuele mobiliteitsbeleid. Om deze vraag te beantwoorden heeft het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid in opdracht van het Directoraat-Generaal Mobiliteit door middel van literatuuronderzoek in kaart gebracht welke verschillende typen bereikbaarheidsindicatoren er zijn. Vervolgens zijn criteria vastgesteld waaraan bereikbaarheidsindicatoren moeten voldoen. De gevonden typen bereikbaarheidsindicatoren zijn aan deze criteria getoetst.

Families van bereikbaarheidsindicatoren

Het is mogelijk bereikbaarheid op veel verschillende manieren te definiëren en te operationaliseren. Het kan zijn dat de één de bereikbaarheid van een gebied als goed betitelt, terwijl een ander de bereikbaarheid van hetzelfde gebied als slecht beoordeelt. Een voorbeeld is de bereikbaarheid van landelijk gebied buiten de Randstad. Buiten de Randstad zijn er over het algemeen minder files. Vanuit dit oogpunt is de bereikbaarheid van zo'n gebied goed. De inwoners van zo'n gebied of de bedrijven die daar gevestigd zijn, kunnen de bereikbaarheid echter anders ervaren. Je kunt je weliswaar sneller verplaatsen, maar daar staat tegenover dat de reisafstanden naar voorzieningen (winkels, bioscoop of ziekenhuis) groter zijn. Ditzelfde geldt voor afstanden die werknemers moeten afleggen om hun werk te bereiken.

In de literatuur worden vier verschillende benaderingen van het begrip bereikbaarheid onderscheiden:

- Op infrastructuur gerichte benadering: bereikbaarheid uitgedrukt in 1) kenmerken van infrastructuraanbod (bijvoorbeeld aantal kilometers snelweg) of 2) infrastructuurgebruik (bijvoorbeeld filelengte).
- Op activiteiten/ruimte gerichte benadering: bereikbaarheid uitgedrukt in aantal activiteiten dat binnen een bepaalde reistijd, tegen een bepaalde hoeveelheid (out-of-pocket) reiskosten of met een bepaalde totale hoeveelheid moeite bereikbaar is.
- Op tijd/ruimte gerichte benadering: bereikbaarheid uitgedrukt in beperkingen die mensen of bedrijven in tijd en ruimte hebben om te kunnen participeren in specifieke activiteiten op specifieke locaties.
- Op transportgerelateerd nut gerichte benadering: bereikbaarheid uitgedrukt in 1) de totale kosten of moeite die gemoeid zijn met een verplaatsing (gegeneraliseerde transportkosten) of 2) het economisch nut dat mensen of bedrijven toekennen aan het kunnen bereiken van bepaalde activiteiten, dat wil zeggen het netto effect van de kosten van een verplaatsing en de baten van een activiteit (logsom). Deze kosten zijn opgebouwd uit (out-of-pocket) reiskosten, reistijd, reistijdbetrouwbaarheid en comfort/kwaliteit. De baten zijn sterk afhankelijk van de activiteit. Is de activiteit 'werken' dan kunnen bijvoorbeeld het salaris, plezier in het werk en contact met collega's de baten zijn.

Samen bevatten deze vier benaderingen van bereikbaarheid zes typen bereikbaarheidsindicatoren.

Bereikbaarheidsindicatoren in 'oude' beleidsnota's


Bij het invullen van het bereikbaarheidsbegrip heeft het Rijk de afgelopen 30 jaar infrastructuur gerichte bereikbaarheidsindicatoren gebruikt. Voor het wegverkeer zijn dat in de Nota Mobiliteit bijvoorbeeld voertuigverliesuren, reistijdbetrouwbaarheid en reistijdverhoudingen en in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer congestiekans, omrijfactor en ontsluitingsafstand.

Wat opvalt is dat elke beleidsnota nieuwe bereikbaarheidsindicatoren introduceert, variërend van afwikkelingsniveaus en congestiekansen tot reistijdbetrouwbaarheid. Daarnaast valt op dat in vrijwel alle nota's slechts voor het hoofdwegennet kwantitatieve bereikbaarheidsnormen zijn opgenomen. Alleen in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer zijn ook kwantitatieve bereikbaarheidsnormen gedefinieerd voor andere modaliteiten. In andere nota's, zoals het Structuurschema Verkeer en Vervoer, Nationaal Verkeers- en Vervoersplan en Nota Mobiliteit, ontbreken deze.

Criteria: relevant voor beleid, operationaliseerbaar en communiceerbaar

Om de bruikbaarheid van de verschillende families van bereikbaarheidsindicatoren voor de beoogde inzet in de Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte te kunnen bepalen, is een toetsingskader opgesteld. Het toetsingskader bestaat uit criteria en een scoringsmethodiek. De scoring vindt plaats door het toekennen van scores aan bereikbaarheidsindicatoren overeenkomstig de mate waarin deze aan de verschillende criteria voldoen. We spreken daarom, zoals gezegd, in deze studie van 'scoren' in plaats van 'toetsen'. Nagegaan wordt of de indicatoren:

- relevant zijn voor het vernieuwde bereikbaarheidsbeleid,
- operationaliseerbaar zijn,
- communiceerbaar zijn.



De beleidsrelevantiecriteria sluiten aan bij het karakter van het beleid in de SVIR. De operationaliseerbaarheids- en communiceerbaarheidscriteria zijn meer generiek en wetenschappelijk van aard.

Criteria voor beleidsrelevantie

Beleidsrelevantiecriteria geven aan in welke mate een bereikbaarheidsindicator representatief is voor het vernieuwde bereikbaarheidsbeleid en bruikbaar is om de effectiviteit van beleidsmaatregelen inzichtelijk te maken.


De gebruiker en de moeite die hij moet doen om zich te verplaatsen, staan centraal in de Ontwerp Structuurvisie. Met het oog hierop streeft IenM naar één bereikbaarheidsindicator die betrekking heeft op de gehele verplaatsing van deur tot deur. Het is daarom van belang dat een bereikbaarheidsindicator een integraal beeld geeft van de bereikbaarheid over verschillende vervoerswijzen en transportnetwerken heen. Vanuit de optiek van de gebruiker gaat het bij bereikbaarheid niet alleen om files. Alle relevante tijdsaspecten, directe kosten en comfort- en kwaliteitsaspecten spelen een rol.

Om investeringen in infrastructuur te kunnen prioriteren, is het niet alleen van belang om te weten waar files staan, maar ook hoeveel weggebruikers er in de file staan en welk reismotief (zakelijk, werk, recreatie, vracht) ze hebben. Een bereikbaarheidsindicator moet daarom inzicht geven in zowel de gemiddelde kwaliteit van de bereikbaarheid per gebruiker als de totale bereikbaarheid voor de gehele verkeersstroom. Verder is het van belang rekening te houden met de samenstelling van het verkeer en het economisch belang dat het vertegenwoordigt. Het investeringsprogramma in infrastructuur ligt vanwege de doorlooptijd van projecten voor de middellange termijn al vast. De uitkomsten van een nieuwe bereikbaarheidsindicator moeten in hoofdlijnen consistent zijn met de uitkomsten van de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse of verschillen tussen beide analyses moeten eenvoudig zijn te verklaren.

Een goede bereikbaarheidsindicator moet het mogelijk maken om op voorhand of achteraf te kunnen toetsen of beleidsmaatregelen effectief zullen zijn of zijn geweest. Het is dus van belang dat met de indicator het effect van verschillende typen beleidsmaatregelen zichtbaar gemaakt kan worden. Hierbij is onderscheid gemaakt naar effecten van verkeers- en vervoerbeleid en effecten van ruimtelijk beleid.

Criteria voor operationaliseerbaarheid

Operationaliseerbaarheidscriteria hebben betrekking op de wijze waarop een bereikbaarheidsindicator voor beoogde toepassingen kan worden gekwantificeerd. Met het oog daarop is het van belang om bereikbaarheid te kunnen differentiëren naar verschillende regio's, tijdstippen van de dag of reismotieven. Gegevens die nodig zijn voor het berekenen van een bereikbaarheidsindicator, nu en in de toekomst, moeten tegen redelijke kosten te verkrijgen zijn. Er moet een voorspelling gemaakt kunnen worden van de toekomstige ontwikkeling van een bereikbaarheidsindicator en een bereikbaarheidsindicator moet eenvoudig te vertalen zijn naar prestatie-indicatoren die in uitvoeringsprojecten kunnen worden gebruikt. Ook moet het mogelijk zijn een bereikbaarheidsindicator altijd op dezelfde manier te berekenen en moeten de daarvoor benodigde gegevens altijd op dezelfde wijze kunnen worden verzameld.



Criteria voor communiceerbaarheid

Communiceerbaarheidscriteria richten zich op de bruikbaarheid van een bereikbaarheidsindicator in communicatieve zin. Een bereikbaarheidsindicator moet gemakkelijk uit te leggen zijn. Dit stelt voorwaarden aan de specificatie en visualisatie van een bereikbaarheidsindicator. Verder is het van belang dat een bereikbaarheidsindicator in eenduidige eenheden is uit te drukken zodat over de kwaliteit van de bereikbaarheid geen discussie kan ontstaan in de Tweede Kamer of in de media.

Om bereikbaarheid in de tijd – bijvoorbeeld tussen verschillende jaren - te kunnen vergelijken, moet het mogelijk zijn om bereikbaarheid in de vorm van een index ten opzichte van de huidige of een gewenste situatie inzichtelijk te maken. Naast het kunnen vergelijken van bereikbaarheid tussen verschillende jaren, is het ook van belang om in de Ontwerp Structuurvisie een 'foto' van de huidige en toekomstige mate van bereikbaarheid van Nederland te kunnen weergeven. Dit landelijke beeld moet ook op een kaart kunnen worden gevisualiseerd.

Om van nut te kunnen zijn in het politieke en maatschappelijke debat, moet het beeld dat de nieuwe indicator van de bereikbaarheid in Nederland schetst, aansluiten bij de wijze waarop de burger en de politiek tegen bereikbaarheid aankijken. Het beeld dat de nieuwe indicator van bereikbaarheid geeft, moet dus passen in het huidige tijdsgewricht.

Scores van bereikbaarheidsindicatoren


De zes typen bereikbaarheidsindicatoren zijn gescoord op de criteria voor beleidsrelevantie, operationaliseerbaarheid en communiceerbaarheid. Voor elk van deze drie groepen criteria is een totaalscore berekend (het gemiddelde van de scores voor de groep). De scores liggen tussen -1 en +1. Als de gemiddelde score kleiner is dan -0,33 dan is de totaalscore voor die groep rood. Ligt de gemiddelde score tussen -0,33 en +0,33, dan is de totaalscore oranje. Als de gemiddelde score groter is dan +0,33 dan is de totaalscore groen. Tabel S.1 geeft de totaalscores op de drie groepen criteria weer.

Tabel S.1
Scores typen
bereikbaarheidsindicatoren.

Bereikbaarheids- indicator/benadering	Beleidsrelevantie	Operationaliseer- baarheid	Communiceer- baarheid
Infrastructuur aanbod	-0,88	+0,43	+0,50
Infrastructuur gebruik	-0,25	+1,00	+1,00
Tijd/ruimte	+0,25	-0,14	+0,50
Activiteiten/ruimte	+0,00	+0,86	+0,50
Gegeneraliseerde transportkosten	+0,75	+0,86	+1,00
Logsom	+0,50	+0,71	+0,25

Scores 'oude' bereikbaarheidsindicatoren

De Nota Mobiliteit en de Mobiliteitsaanpak hanteren voor het wegverkeer reistijdverhoudingen, reistijdbetrouwbaarheid en voertuigverliesuren als bereikbaarheidsindicatoren. Deze indicatoren scoren (relatief) goed op de meer algemene en objectieve criteria operationaliseerbaarheid en communiceerbaarheid. Hieruit mag geconcludeerd worden dat de keuze voor op infrastructuur gerichte



bereikbaarheidsindicatoren in het verleden een goede was. De score op beleidsrelevantie is daarentegen (relatief) slecht. We kunnen hieruit concluderen dat op infrastructuur gerichte bereikbaarheidsindicatoren minder goed aansluiten bij de wijze waarop in de Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte het begrip bereikbaarheid wordt gehanteerd. Dat betekent dat het nuttig is om te zoeken naar alternatieve bereikbaarheidsindicatoren die beter passen bij het actuele bereikbaarheidsbeleid.

Meer in het algemeen kunnen we stellen dat de manier waarop beleidsmatig naar mobiliteit en bereikbaarheid wordt gekeken, sterk afhangt van het tijdsgewricht. De verschillende verkeers- en vervoersnota's geven elk een ander antwoord op vragen als 'In hoeverre mag mobiliteit worden gefaciliteerd?', 'Wordt openbaar vervoer gestimuleerd?' en 'Welke rol spelen leefbaarheid en economische ontwikkeling in het verkeers- en vervoerbeleid?'. Dit is ook terug te zien in de mate waarin voor de verschillende vervoerwijzen bereikbaarheidsdoelstellingen zijn gedefinieerd. Doordat het verkeers- en vervoerbeleid door de jaren heen is veranderd, is ook de keuze voor de bereikbaarheidsindicatoren, die worden gebruikt om de beleidsdoelen te formuleren, veranderd.

Scores 'alternatieve' bereikbaarheidsindicatoren

Op basis van de scores van de verschillende typen bereikbaarheidsindicatoren kunnen we concluderen dat gegeneraliseerde transportkosten een geschikt alternatief zijn voor toepassing in de Ontwerp Structuurvisie. Gegeneraliseerde transportkosten scoren zeer goed op beleidsrelevantie, operationaliseerbaarheid en communiceerbaarheid en steken daarmee met kop en schouders boven de andere typen bereikbaarheidsindicatoren uit. De logsom is een redelijke tweede met een (redelijk) hoge score op beleidsrelevantie en operationaliseerbaarheid. De bruikbaarheid wordt echter beperkt door de matige score op communiceerbaarheid.

De op tijd/ruimte gerichte bereikbaarheidsindicatoren zijn geen geschikt alternatief om in de Ontwerp Structuurvisie te gebruiken. De score op beleidsrelevantie en communiceerbaarheid is voor deze indicatoren weliswaar redelijk. De score op operationaliseerbaarheid is daarentegen zodanig laag dat dit type indicator niet geschikt is. Ook de op activiteiten/ruimte gerichte bereikbaarheidsindicatoren zijn geen geschikt alternatief om in de Ontwerp Structuurvisie te gebruiken. Hoewel de score op operationaliseerbaarheid hoog is en die op communicatie redelijk, is de score op beleidsrelevantie dermate laag dat ook dit type indicator niet geschikt is.

