

Dilemma's en afruilen in het Nederlands bereikbaarheidsbeleid

Daniëlle Snellen
PBL
danielle.snellen@pbl.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
22 en 23 november 2012, Amsterdam**

Samenvatting

Dilemma's en afruilen in het Nederlands bereikbaarheidsbeleid

Het verbeteren van de bereikbaarheid is een van de belangrijkste doelstellingen van de nieuwe *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Betere bereikbaarheid moet bijdragen aan de economische prestaties van Nederland en moet het verplaatsen prettiger maken voor reizigers en verladers. Maar bereikbaarheid heeft een prijs, baten en lasten zijn vaak niet evenredig verdeeld over verschillende actoren en er zijn dilemma's rond snelheid, betrouwbaarheid, nabijheid, sociale kansen, milieu, klimaat, veiligheid, leefomgeving en kosten.

Dit paper is een beknopte weergave van het hoofdstuk bereikbaarheid uit de Balans van de Leefomgeving 2012 van het PBL. Het beschrijft hoe bereikbaarheid in het Nederlandse Rijksbeleid wordt gedefinieerd, geoperationaliseerd en geïnstrumenteerd, wat dat oplevert en welke dilemma's en afruilen daarbij een rol spelen. Dit leidt tot de volgende conclusies:

- *De beleidsfocus op reïssnelheid vertroebelt het zicht*
Beleidsfocus op de snelheid van verplaatsen. Dat heeft voordelen maar ook nadelen. Sneller kunnen reizen betekent niet automatisch dat er meer mensen op de gewenste plek komen, het kan ook een symptoom zijn van ongewenste ontwikkelingen (zoals een stagnerende economie), het leidt mogelijk tot verdere schaalvergroting en het gaat veelal gepaard met meer negatieve effecten voor milieu, klimaat en veiligheid.
- *Regionale keuzes in ruimtelijke ontwikkeling zijn cruciaal voor bereikbaarheid en rendement van investeringen*
De mate van nabijheid tussen waar mensen vandaan komen en waar ze heen willen is van groot belang voor bereikbaarheid. Bereikbaarheid wordt ook beter als de gemiddelde nabijheid groter wordt. Daarnaast is de afstemming tussen ruimtelijke ontwikkeling en infrastructuur relevant. Decentralisatie van het ruimtelijk beleid maakt het moeilijker voor het Rijk om bovenregionale gevolgen van ruimtelijke keuzes te beheersen en eerdere rijksinvesteringen in infrastructuur optimaal te laten renderen.
- *Vraagbeïnvloeding draagt bij aan bereikbaarheidsvraagstuk*
De SVIR wil de vraag naar mobiliteit faciliteren en stelt de omvang van deze vraag niet wezenlijk ter discussie. Dat heeft weliswaar positieve effecten voor economie en samenleving, maar brengt tegelijkertijd ook hoge maatschappelijke kosten met zich mee voor infrastructuur, vervoersaanbod en externe effecten, zoals verkeersonveiligheid en geluidsoverlast. Bereikbaarheid wordt beter beheersbaar als ook de vraag, bijvoorbeeld via financiële prikkels, beïnvloed wordt.
- *Als groei niet meer vanzelf spreekt heeft dat consequenties voor de beoordeling van investeringen*
Groei is niet langer een vanzelfsprekendheid. Stabilisatie of krimp van bevolking en werkgelegenheid worden in de nabije toekomst reëel en ook de groei van de mobiliteit vakt af. Hierdoor loopt het rendement op (toekomstige) investeringen in ruimtelijke inrichting en bereikbaarheid eerder gevaar.

1. Inleiding

Het verbeteren van de bereikbaarheid is een van de belangrijkste doelstellingen van de nieuwe Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR – IenM, 2012). Het moet bijdragen aan de economische prestaties van Nederland en moet het verplaatsen prettiger maken voor reizigers en verladers. Niks nieuws onder de zon, eigenlijk. Beleid wil al jaren de bereikbaarheid verbeteren. Maar blijkbaar is het resultaat nog steeds niet bevredigend.

Dit paper beschrijft hoe bereikbaarheid in het Nederlandse Rijksbeleid wordt geïnterpreteerd, geoperationaliseerd en geïnstrumenteerd en wat dat oplevert. Verder wordt ingegaan op de dilemma's en afruilen die daarbij een rol spelen en er wordt afgesloten met een reflectie en beleidsrelevante conclusies. Het paper is een zeer beknopte weergave van het hoofdstuk bereikbaarheid uit de Balans van de Leefomgeving 2012 (PBL 2012). Tenzij anders vermeldt is deze publicatie de bron van cijfers en beweringen.

2. Bereikbaarheid in beleid

Bereikbaarheid wordt al jarenlang, zowel bedoeld als onbedoeld, beïnvloed door het Rijksbeleid. Nederland kent een rijke traditie van beleid op de terreinen van ruimte, verstedelijking, infrastructuur en mobiliteit, hoewel doelstellingen en instrumenten zijn veranderd door de jaren heen. Tot de jaren zeventig ging het in het nationale infrastructuurbeleid vooral om capaciteitsvergroting. De mobiliteit, en dus de behoefte aan infrastructuur, nam sterk toe door bevolkingsgroei, stijgende welvaart, individualisering en de stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen. Begin jaren zeventig werden daarvoor het eerst kanttekeningen bij geplaatst, mede onder invloed van het rapport van de Club van Rome (1972) en de oliecrisis. De snelle toename van de mobiliteit werd bron van zorg en het Rijk trachtte het autogebruik terug te dringen. Het compactestadsbeleid deed zijn intrede (VROM 1977). Mensen moesten hun dagelijkse activiteiten (zoals wonen, werken, winkelen en zorg) kunnen ontplooiën binnen het stadsgewest. In het mobiliteitsbeleid was veel aandacht voor het belang van het openbaar vervoer (V&W 1979). Hoewel de zorgen over de milieuproblematiek een verdere uitbreiding van het wegennet niet in de weg stonden, bleef het milieu tot het begin van de jaren negentig hoog op de agenda staan. Onder invloed van de verder toenemende fileproblematiek en de aandacht die de commissie-Brundtland (WCED 1987) voor duurzaamheid vroeg, pleitte het Rijk begin jaren negentig (VROM 1990a, V&W 1990) voor beperking van de automobiliteit en wilde grenzen stellen aan de uitbreiding van de weginfrastructuur. Het ruimtelijk beleid (VROM 1988, VROM 1990b) sloot daarbij aan met een inzet op nabijheid en bereikbaarheid. Vinex-locaties dienden het liefst in of nabij bestaand stedelijk gebied te liggen. Voor een goede bereikbaarheid werden vooral het openbaar vervoer en langzaam verkeer van belang geacht, en het aantal parkeerplaatsen voor auto's werd juist aan banden gelegd.

De mobiliteit nam verder toe, en het Rijk erkende maar beperkt invloed te hebben op het verplaatsingsgedrag van mensen en het gedrag van ondernemers. Zo bleek de werkgelegenheid zich uitstekend te ontwikkelen op locaties die makkelijk per auto te bereiken waren, in het bijzonder aan de randen van de steden en nabij snelwegafritten. Automobiliteit en openbaarvervoergebruik bleken geen communicerende vaten te zijn,

maar twee elkaar aanvullende modaliteiten. In de tweede helft van de jaren negentig raakte de milieukwestie ook langzaam op de achtergrond. Het Rijk waardeerde, in tegenstelling tot de voorgaande periode, mobiliteit binnen bepaalde grenzen van duurzaamheid als positief: mobiliteit moest niet worden beperkt, maar juist geaccommodeerd (V&W 1999). Mobiliteit werd niet alleen beschouwd als een maatschappelijke behoefte, maar ook als een voorwaarde voor het versterken van de nationale economie. De focus ging naar het oplossen van knelpunten. Daarmee werd de basis gelegd voor het rijksbeleid van het afgelopen decennium en in het verlengde daarvan voor de komende periode. De nadruk lag niet meer op 'het stellen van beperkingen', maar juist op 'het stimuleren van ontwikkelingen' (VROM et al. 2004, V&W 2004). Nabijheid verdween als uitgangspunt naar de achtergrond, terwijl de bereikbaarheid (lees: het vervoersaanbod) nog meer dan voorheen in de schijnwerpers kwam te staan.

Met de beleidsvoornemens van het kabinet-Rutte, zoals neergelegd in de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR) (IenM 2012), is deze lijn voortgezet: prioriteren en faciliteren van de groei van de economie, de stedelijke regio's (vooral rondom de mainports) en de mobiliteit. Bereikbaarheid wordt beschouwd als een eigenschap van goed functionerende regio's. De SVIR staat ten dienste van een concurrerend en bereikbaar Nederland, en betere bereikbaarheid moet bijdragen aan meer concurrentiekracht. Om optimaal tegemoet te komen aan de mobiliteitswensen in de maatschappij en de bereikbaarheid te verbeteren, is volgens de SVIR inzet op alle modaliteiten van groot belang. Zowel benutting als uitbreiding van capaciteit krijgt aandacht. Een betere verknoping van de verschillende soorten infrastructuur moet verder bijdragen aan een zo soepel mogelijk functionerend multimodaal systeem. In de SVIR is ook de samenhang met stedelijke ontwikkeling benadrukt. Zo dient nieuwbouw optimaal bereikbaar te zijn en moeten nieuwe projecten die niet binnen de bestaande stad kunnen worden gebouwd, het liefst multimodaal worden ontsloten. Beïnvloeding van de omvang van de vraag naar mobiliteit heeft een veel kleinere rol in het beleid dan in bijvoorbeeld de jaren negentig. Het gaat nu vooral om beïnvloeding van de behoefte aan verplaatsen op piekmomenten en de spreiding daarvan naar minder drukke perioden van de dag. Dat bereikbaarheid een van de centrale termen in de SVIR is, betekent overigens niet dat deze tegen elke prijs moet worden verbeterd. Het Rijk benoemt de bescherming van natuurgebieden, landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten en de waarborging van de kwaliteit van de leefomgeving als nationale belangen.

3. Bereikbaarheid gedefinieerd

In de SVIR is bereikbaarheid gedefinieerd als *de moeite uitgedrukt in tijd en kosten per kilometer die het gebruikers van deur tot deur kost om hun bestemming te bereiken*. De af te leggen afstand wordt in deze definitie feitelijk buiten beschouwing gelaten. Bij deze definitie wordt een nieuwe bereikbaarheidsindicator geïntroduceerd (zoals elke nota zijn eigen indicatoren lijkt te kennen). Deze indicator weerspiegelt de snelheid van verplaatsen en moet helpen de effectiviteit van maatregelen te beoordelen. Hiermee is de beleidsinvulling van het begrip bereikbaarheid nog altijd sterk georiënteerd op het mobiliteitssysteem en hebben de beleidsmaatregelen vooral betrekking op het aanbod aan infrastructuur en vervoersdiensten en de kwaliteit van de afwikkeling.

Er zijn andere manieren om tegen bereikbaarheid aan te kijken (zie bijvoorbeeld Geurs & Van Wee 2004; KIM 2011a). Meest kenmerkende bij veel andere zienswijzen is dat niet zozeer de snelheid van verplaatsen als relevant wordt beschouwd, maar de optelsom van tijd geld en moeite die het kost om een verplaatsing te maken (Schoemaker 2002, Van Wee & Annema 2009). In zo'n bredere benadering ontstaat bereikbaarheid (of onbereikbaarheid) door de combinatie van de wens om bepaalde activiteiten uit te voeren, de ruimtelijke spreiding van mogelijke bestemmingen ten opzichte van de herkomstlocatie en het gemak waarmee tussen herkomst en bestemming kan worden gereisd (zie bijvoorbeeld Litman 2012; Van Wee & Annema 2009). De wensen/behoeften om aan activiteiten deel te nemen hangen samen met economische ontwikkelingen (vooral bedrijvigheid en inkomens), sociaal-demografische ontwikkelingen (de omvang en samenstelling van de bevolking) en technische en culturele ontwikkelingen (zoals de informatie- en communicatietechnologie of 'het nieuwe werken'). De kansen en mogelijkheden voor participatie worden op hun beurt bepaald door de spreiding van herkomsten en bestemmingen (hoe ver moet of kan worden gereisd), de beschikbaarheid en het functioneren van infrastructuur en vervoersdiensten en de afstemming tussen beide. Al deze factoren hebben invloed op hoe lang een verplaatsing duurt, hoeveel geld het kost om deze te maken en hoeveel moeite daarvoor gedaan moet worden: kortom, op de bereikbaarheid.

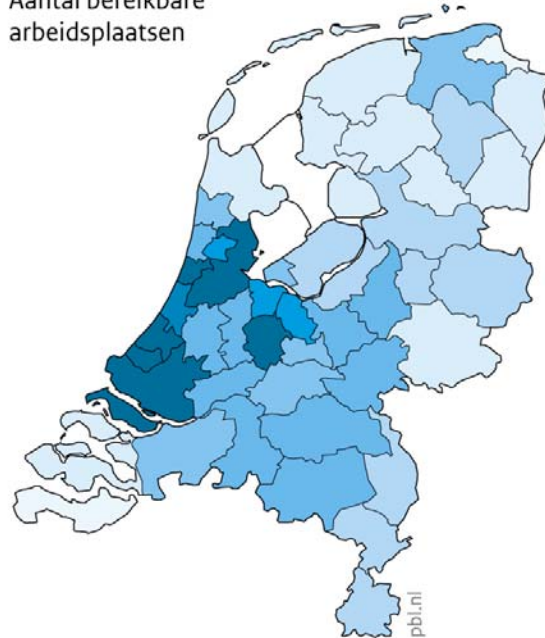
Figuur 1 Bereikbaarheid in Nederland volgens twee verschillende definities

Bereikbaarheid volgens twee benaderingen, 2008

Reissnelheid



Aantal bereikbare arbeidsplaatsen



Index (landelijk = 100)



(PBL 2011)

Figuur 1 illustreert dat het er wel degelijk toe doet welke kijk op bereikbaarheid je hanteert. Wanneer een brede definitie van bereikbaarheid wordt gehanteerd ontstaat er namelijk een totaal ander beeld van hoe de staat van de bereikbaarheid in Nederland is dan wanneer snelheid als dominant beoordelingskader wordt gebruikt (de insteek van het kabinet-Rutte). Op de kaart links is de bereikbaarheid weergegeven volgens een indicator waarin de nadruk ligt op de snelheid van verplaatsen (als gewogen gemiddelde over alle modaliteiten), op de kaart rechts is de bereikbaarheid weergegeven als combinatie van de nabijheid van bestemmingen en reissnelheid (ook hier als gewogen gemiddelde over alle modaliteiten). De kosten zijn in beide kaarten buiten beschouwing gelaten. Wanneer bereikbaarheid wordt beoordeeld op basis van de te halen reissnelheid, dan resulteert dat in relatief hogere scores in de periferie en relatief lagere in het westen. Volgens de 'bredere' indicator liggen juist in het westen de meeste banen binnen bereik, rekening houdend met de ruimtelijke spreiding van banen en de haalbare snelheid van verplaatsen. De werkgelegenheidsverdeling over Nederland is hierbij zeer bepalend. De verschillen in reissnelheid zijn veel minder relevant. De snelheid ligt in de Randstad wel wat lager, maar de grotere nabijheid van banen weegt daar ruimschoots tegenop. Kortom, de nabijheid van bestemmingen is veruit dominant boven de verschillen in reissnelheid binnen Nederland bij het bepalen van het aantal bestemmingen binnen bereik. In feite komt het erop neer dat daar waar sneller kan worden gereisd, mensen ook verder moeten reizen, en daar waar mensen niet zo ver hoeven te reizen, de verplaatsingen gemiddeld langzamer gaan.

Afhankelijk van welke doelen je nastreeft met een betere bereikbaarheid past de ene definitie soms beter dan de andere. Voor een individu of ondernemer met een specifieke verplaatsing in gedachten, waarbij herkomst en bestemming veelal vastliggen, is de gemiddelde reissnelheid een interessante indicator. Het zegt iets over het dagelijks gemak van reizen. Deze indicator kan ook zinvol zijn voor een wegbeheerder die een goede doorstroming wil bieden. Maar geredeneerd vanuit de wens om als regio of land economisch te concurreren of vanuit een burger die een woonlocatie zoekt die hem of haar toegang tot veel verschillende bestemmingen biedt, is een de brede definitie met daarin ook de ruimtelijke structuur relevanter.

4. Resultaten van bereikbaarheidsbeleid

4.1 Verbetering van doorstroming en reissnelheid

Het huidige beleid werkt vooral aan het verbeteren van doorstroming en reissnelheid en doet dat met succes. Uitbreiding van het infrastructuurnetwerk - in de afgelopen jaren voornamelijk het toevoegen van rijstroken aan het bestaande netwerk - heeft geleid tot meer verplaatsingskilometers met minder congestie (al heeft de economische crisis daar naar verwachting ook bijgedragen). Extra rijstroken (zowel permanente stroken als spitsstroken) op de drukste routes verbeteren de doorstroming en de veiligheid (AVV 2000, KiM 2011b). Het KiM heeft ingeschat dat in de periode 2000-2010 de toename van de congestie ongeveer 10 procentpunten lager is uitgevallen als gevolg van meer wegcapaciteit (KiM 2011b). Meer recent is de maximumsnelheid op veel snelwegen verhoogd van 120 km/u naar 130 km/u. Experimenten voorafgaand aan deze beslissing hebben aangetoond dat dit ook daadwerkelijk de gemiddelde rijnsnelheid van auto's verhoogt, namelijk met ongeveer 3 km/u (RWS 2011). Dat resulteert in meer afgelegde

kilometers, aangezien men verder kan reizen in dezelfde hoeveelheid tijd. Deze extra kilometers weerspiegelen een zeker nut: men kan aantrekkelijkere of meer bestemmingen bereiken. Echter, de betrouwbaarheid van reistijden is wat verminderd omdat de verhoogde snelheid leidt tot congestie elders in het netwerk.

De gemiddelde snelheid van een autoverplaatsing, zoals gemeten door de nieuwe bereikbaarheidsindicator, is vrij stabiel gebleken over de periode 2004-2009, ondanks een toename van het aantal verplaatsingskilometers van 4 procent in dezelfde periode. In de daluren was de snelheid vrij constant, in de spits is een lichte daling zichtbaar. Het meest opvallend is de afname van de gemiddelde reissnelheid in de uren vlak voor en na de spits (circa 3 procent). Dit duidt op een verbreding van de spits. Verder blijken snelheden op de korte afstanden wat af te nemen en op de langere afstanden juist toe te nemen.

Extra wegcapaciteit creëert dus meer mogelijkheden om te reizen en vermindert congestie. Het draagt ook bij aan een betere reiservaring, betere betrouwbaarheid en meer bestemmingen binnen handbereik binnen dezelfde hoeveelheid tijd. Het leidt tevens tot nieuwe vraag naar mobiliteit. Deze extra mobiliteit vertegenwoordigt een bepaald economisch of sociaal nut, maar heeft ook weer effecten op snelheid en congestie. Echter, aangezien de groei van de mobiliteit afvlakt (PBL 2011), is het de verwachting dat de houdbaarheid van de huidige infrastructuurinvesteringen relatief langdurig zal zijn.

4.2 Meer capaciteit op het spoorwernet

De SVIR erkent dat alle modaliteiten moeten worden ingezet om een optimale bereikbaarheid te verkrijgen. Openbaar vervoer is daarin een factor van betekenis. In het laatste decennium is het aanbod aan treindiensten aanzienlijk toegenomen (26 procent meer vertrekkende treinen, 17 procent meer voertuigkilometers), wat bijdraagt aan 15 procent meer afgelegde reizigerskilometers per spoor (waarvan er slechts 3 procent daadwerkelijk kan worden verklaard door toegenomen aanbod volgens het KiM (2011b)). De gemiddelde snelheid van een treinreis is afgenomen als gevolg van extra haltes. In de komende jaren zal de capaciteit verder worden verhoogd, in het bijzonder door de uitvoering van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer. Op de hoofdlijnen van het net zullen treinen *spoorboekloos* gaan rijden. Dit zal de gemiddelde reistijden bekorten omdat de wachttijden afnemen. Echter, deze wachttijden zijn al vrij kort. Belangrijkste effect zal zijn dat het missen van een trein minder consequenties heeft en het reizen per trein aangenamer wordt.

Ook het regionale treinaanbod is aanzienlijk toegenomen in de afgelopen 10 jaar. Belangrijke verandering was het overgaan van regionale spoorlijnen naar regionale OV-bedrijven. Dit heeft een grote invloed gehad op het spooraanbod: in Groningen, Gelderland en Limburg nam het aantal vertrekkende treinen tussen 2000 en 2010 met circa 40 procent en nam ook het aantal treinkilometers met ongeveer een kwart toe (bron: PBL op basis van dienstregelingen). Het aantal reizigerskilometers op het decentrale spoor nam tussen 2002 en 2009 toe met ongeveer 15 procent (KiM 2008, KpVV 2011), een sterkere groei dan bij bus, tram en metro. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat in ieder geval een deel van de regionale vervoerders erin is geslaagd

om noodlijdende perifere lijnen van het nationale netwerk om te werken naar goed functionerende dragers van het regionale openbaar vervoer.

4.3 Nabijheid van cruciaal belang

De onderlinge nabijheid van herkomsten en bestemmingen is zeer relevant voor de bereikbaarheid. De gemiddelde nabijheid was in het afgelopen decennium vrij stabiel: veranderingen in landgebruik hebben het gemiddelde aantal bereikbare banen nauwelijks beïnvloed. Echter, op lokale schaal zijn er wel veranderingen opgetreden. Activiteiten zijn verschoven naar de randen van het bebouwd gebied. Dit is gecompenseerd op regionaal niveau door meer concentratie van activiteiten in de steden. Analyses van recente ontwikkelingen hebben laten zien dat het aandeel van banen en huizen op multimodale bereikbare locaties is gestegen in het laatste decennium. Dit is voornamelijk het gevolg van verbetering in infrastructuur en vervoeraanbod die meer locaties multimodaal bereikbaar hebben gemaakt. Echter, de veranderingen in de ruimtelijke verdeling van banen en woningen hebben een negatief effect gehad: door verschuiving van functies maar ook huishoudensverdunning is de gemiddelde ontsluitingskwaliteit van een woning of baan weer gereduceerd. Hierdoor zijn de positieve effecten van investeringen in infrastructuur en vervoeraanbod deels weer teniet gedaan. Nieuwe multimodale knooppunten zijn dus veelal wel succesvol, maar hollen soms ook de al bestaande knooppunten uit. Het aandeel van de werkgelegenheid en woningen op autolocaties is in het afgelopen decennium toegenomen, als gevolg van zowel ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen.

Veranderingen in het ruimtelijk beleid kunnen de bereikbaarheid beïnvloeden (PBL 2011). Extra woningen belasten het wegennet relatief minder wanneer ze dicht bij (niet noodzakelijkerwijs in) de centra van steden en dorpen en liggen (Hilbers et al. 2006). Werkgelegenheid belast het wegennet relatief minder wanneer de banen zich in de stedelijke centra bevinden met goed openbaar vervoer (zeg maar de A-locaties in termen van de oude ABC-locatiebeleid uit de jaren negentig). De oude B-locaties (rand van de stad) zijn het meest ongunstig wat betreft de belasting van het wegennet en de congestie. Het huidige beleid, dat sterk de nadruk legt op multimodale bereikbaarheid, kan er makkelijk toe leiden dat juist deze locaties prioriteit krijgen, met mogelijk ongewenste bijeffecten. Verder is het denkbaar dat het liberaliseren van het ruimtelijk beleid en de verantwoordelijkheid daarvoor neerleggen bij provincies en gemeenten leidt tot een meer verspreide verstedelijking en een vermindering van de mate van nabijheid. Aan de andere kant is het nieuwe beleid voorstander van verdere ontwikkeling van de stedelijke regio's, wat mogelijk weer bijdraagt aan meer massa en meer nabijheid en verstedelijking die zich meer leent voor openbaar vervoer en niet-gemotoriseerde vervoerswijzen. Regionale keuzes ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling zijn daarom van cruciaal belang voor de bereikbaarheid en de mobiliteitskeuzes die reizigers kunnen of zullen maken.

4.4 De vraag naar reizen beïnvloeden biedt kansen voor verbetering

In de afgelopen jaren zijn vele experimenten gedaan met vormen van vervoermanagement. Deze experimenten hebben aangetoond dat het autogebruik in de spits zo met ongeveer 1,5 procent gereduceerd kan worden (DVS 2009).

Vervoersmanagement kan allerlei maatregelen omvatten, zoals telewerken/thuiswerken, flexibele werktijden, het stimuleren van fiets- of openbaarvervoergebruik of het stimuleren van carpoolen. De reductie werd grotendeels bereikt door een verschuiving naar buiten de spits, waardoor het aantal afgelegde kilometers dus nauwelijks is verminderd. Naast mobiliteitsmanagement door bedrijven zijn in de afgelopen jaren ook experimenten uitgevoerd met het belonen van reizigers die niet in de spits reizen, het zogenaamde spitsmijden. Deze experimenten waren succesvol: de deelnemers maakten gedurende het experiment ongeveer 40-60 procent minder ritten. Dit resulteerde in 20-25 procent minder ritten in de spits (Samenwerkingsverband Spitsmijden 2009). Naar verwachting zullen de effecten nog groter zijn wanneer beleid gericht op spitsmijden vergezeld gaat van ondersteuning door werkgevers, onderwijs en kinderopvang met passende flexibiliteit, en wanneer de kwaliteit van alternatieven toeneemt (andere vervoerswijzen, faciliteiten voor anders werken). Het is echter nog onvoldoende duidelijk of het nieuwe gedrag aanhoudt wanneer de beloning vervalt.

Vervoermanagement door het aanbieden van reisinformatie blijkt reisgedrag en bereikbaarheid maar beperkt te beïnvloeden. Er is veel literatuur over de effecten van reisinformatie op het reisgedrag (Kenyon & Lyons 2003, AVV 2005, Chorus 2007, Grotenhuis et al. 2007, DVS 2009, KiM 2011c) en daaruit reisinformatie vooral de onzekerheid vermindert. Het maakt reizen gemakkelijker en prettiger, maar heeft nauwelijks effect op snelheid, doorstroming of vervoerskeuzes. De mentale belasting en de vereiste flexibiliteit om plannen te wijzigen en om te schakelen naar andere routes of andere vervoerwijzen is een te groot obstakel. Reisinformatie heeft vooral nut in bij calamiteiten, evenementen (zoals grote concerten of festivals) of bij grote veranderingen zoals verhuizen of van baan veranderen.

5. Dilemma's en afruilen

Beleid maken is keuzes maken. Elke keuze heeft zijn gevolgen en bijwerkingen. Keuzes in bereikbaarheidsbeleid gaan samen met dilemma's en afruilen binnen en buiten de domeinen van mobiliteit en ruimtelijke ordening.

5.1 Focus op snelheid vertroebelt zicht op andere vormen van bereikbaarheidswinst

Sneller reizen heeft absoluut voordelen, zoals meer bestemmingen binnen bereik binnen dezelfde hoeveelheid tijd en minder frustraties onderweg. Toch kan een sterke focus op snelheid als maat voor een betere bereikbaarheid het zicht vertroebelen. Immers, wanneer bijvoorbeeld door uitbreiding van infrastructuur of dichterbij elkaar brengen van herkomsten en bestemmingen meer mensen een door hen gewenste verplaatsing kunnen maken, is er ook sprake van betere bereikbaarheid en welvaartswinst.

Gemiddelde snelheid of congestieniveau hoeven daarbij niet te veranderen. Een focus op snelheid kan er ook toe leiden dat locaties waar veel herkomsten en bestemmingen dicht bij elkaar liggen en die hoge aandelen openbaar vervoer of fiets hebben, ten onrechte als slecht bereikbaar worden bestempeld. De reissnelheden zijn dan wel lager op dergelijke locaties maar er zijn wel veel meer bestemmingen binnen bereik en meer vervoersopties.

5.2 Grotere snelheid kan schaalvergroting in de hand werken en kwetsbare groepen benadelen

Reizen met hogere snelheid betekent veelal ook hogere reiskosten; de kosten van auto en trein zijn immers vooral gerelateerd aan de afstand, en bij de auto ook aan de gemiddelde snelheid. Daarnaast faciliteert sneller reizen een verdere schaalvergroting van voorzieningen en arbeidsmarkt. Dat kan ertoe leiden dat verder kunnen reizen op termijn verder moeten reizen wordt. De afgelopen eeuw heeft dit duidelijk laten zien: doordat sneller reizen mogelijk werd, is suburbanisatie en schaalvergroting mogelijk geworden en is de autoafhankelijkheid steeds verder toegenomen (Jeekel 2011). Bij verdergaande schaalvergroting worden gemiddeld genomen de keuzemogelijkheden dichterbij beperkt. Daar heeft iedereen mee te maken, maar het heeft de meeste impact op kwetsbare groepen voor wie het mobiliteitssysteem vanwege fysieke, financiële of andere beperkingen hoe dan ook al beperkt toegankelijk is. De sociale gevolgen zijn moeilijk te kwantificeren, maar dat er sprake is van een afruil is helder: wanneer de bereikbaarheid voor kwetsbare groepen afneemt kan de maatschappelijke participatie van deze groepen in het gedrang komen. In Nederland is dit momenteel nog weinig onderwerp van discussie, in andere landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, is het een kernonderwerp in het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid.

5.3 Het verhogen van de maximumsnelheid heeft zijn prijs

Het verhogen van de maximumsnelheid op de Nederlandse snelwegen leidt tot hogere rijnsnelheden, reistijdwinst, meer verplaatsingskilometers en een lichte vermindering van de betrouwbaarheid van reistijden (RWS 2011). Het gaat ook gepaard met 1-1,5 procent meer uitstoot van schadelijke stoffen, een lichte stijging van verkeerslawaaï, 0,4 miljoen ton extra CO₂-uitstoot en meer verkeersslachtoffers. Omdat sneller rijden meer brandstof kost profiteert de schatkist van extra accijnsinkomsten. Door het verhogen van de maximumsnelheid heeft het kabinet-Rutte ervoor gekozen om de voordelen van sneller reizen te laten prevaleren boven de nadelen voor mens, milieu en klimaat.

5.4 Tegenstrijdige belangen op nationaal, regionaal en lokaal niveau

Voorheen voerde het Rijk in feite 'filebeleid' en was het afbakenen van de taakopvatting relatief eenvoudig: het Rijk was verantwoordelijk voor de doorstroming op rijkswegen. Door het verbeteren van de bereikbaarheid van deur tot deur als ambitie te benoemen, is de taak van het Rijk ingewikkelder geworden. Er zijn immers veel meer factoren die de bereikbaarheid van deur tot deur beïnvloeden dan files alleen, en het Rijk heeft over vele daarvan geen of weinig zeggenschap (meer). Denk aan vestigingskeuzes van bedrijven, instellingen en burgers of ruimtelijke keuzes van gemeenten. Daar komt bij dat het kabinet-Rutte met de decentralisatie van het ruimtelijk beleid een grote verantwoordelijkheid neerlegt bij de regio's. Dat geeft regio's meer vrijheid in het maken van keuzes voor hun ruimtelijke ontwikkeling, maar wanneer het ontbreekt aan een goede afstemming en coördinatie, kan dat betekenen dat regio's keuzes maken die misschien wel goed zijn voor de regio, maar die tegelijkertijd het nationale netwerk overmatig belasten en de meer generieke bereikbaarheid van deur tot deur in gevaar brengen.

5.5 Een grotere nabijheid staat soms op gespannen voet met de leefkwaliteit

Een grotere nabijheid is gunstig voor de bereikbaarheid, omdat mensen eenvoudigweg minder ver hoeven te reizen. Echter, dat gaat veelal ook gepaard met hogere dichtheden. Dat kan negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van de leefomgeving: minder ruimte per persoon, minder groen in de omgeving en meer mensen die blootgesteld worden aan de hogere emissieniveaus van bijvoorbeeld mobiliteit en industrie. Een deel van de bezwaren tegen een hoge dichtheid is terecht. Echter, het ene woonmilieu met hoge dichtheid is het andere niet (Nabielek et al. 2012) en een hogere dichtheid betekent niet automatisch ook een minder prettige buurt. Zo blijkt uit eerder onderzoek naar woontevredenheid dat vooral persoonlijke en huishoudenskenmerken bepalend zijn en buurtkenmerken maar een zeer bescheiden rol spelen (Van Dam et al. 2010): fysieke kenmerken als dichtheid, aandeel onbebouwd gebied (waaronder groen) of de mate van functiemenging vertonen zelfs geen enkele samenhang met het oordeel over de buurt. Factoren die wel van belang zijn, naast persoons- en huishoudenskenmerken, zijn bijvoorbeeld de bevolkingssamenstelling of de ervaren overlast. In lagere dichtheden is vaker sprake van grotere homogeniteit in leefstijlen en gedrag. Als er wordt gekozen voor bundeling en verdichting, is de opgave om zorgvuldig om te gaan met deze sociale grenzen, zowel in de bestaande stad als in nieuw te ontwikkelen gebieden.

5.6 Een betere bereikbaarheid door sneller kunnen reizen betekent vaak ook meer externe effecten

Een betere bereikbaarheid door grotere snelheden gaat veelal gepaard met een toename van het aantal afgelegde kilometers. Meer mobiliteit kent afruilen met het ecologische domein. De omvang van de externe effecten is afhankelijk van de vorm die de mobiliteit krijgt: extra autokilometers hebben andere gevolgen dan extra fiets- of openbaarvervoerkilometers. Maar in de praktijk gaat het toch vooral om een toename van automobiliteit. Meer gemotoriseerde mobiliteit betekent meer uitstoot van luchtverontreinigende stoffen en broeikasgassen en meer geluid. Daarnaast zijn er effecten op de verkeersveiligheid. Meer infrastructuur kan tevens leiden tot een grotere versnippering van natuur- en leefgebieden, en daarmee tot een verslechtering van de biodiversiteit.

6. De betekenis van financiële instrumenten

Maatregelen met een financieel karakter kunnen een grote invloed hebben op de omvang van de congestie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van het KiM (2011c) en recente doorrekening van de verkiezingsprogramma's (CPB/PBL 2012). Financiële maatregelen kunnen dus een belangrijke rol spelen in het verbeteren van de reissnelheid. Ze grijpen in in de vraag naar mobiliteit, al dan niet gedifferentieerd naar tijd en plaats.

Rekeningrijden maakt autorijden duurder maar sneller (Hilbers et al. 2007). Een vlakke heffing is een manier om de (externe) kosten van automobiliteit anders te verdelen en het stimuleert mensen meer kritisch te kijken naar hun vervoerskeuzes. Spitsheffing is een manier om de wegcapaciteit anders over de gebruikers te verdelen en moedigt aan tot heroverweging van met name reistijdstop, vervoerwijze of bestemming. Beide maatregelen leiden tot minder reistijdverlies. In feite maakt beprijzen de file onzichtbaar:

mensen staan niet meer in de file, maar wachten thuis op een beter moment om te reizen of besluiten hun reis aan te passen. Verloren tijd wordt omgezet in anders besteedbare tijd of in geld (dat ook weer besteed kan worden).

De balans van maatschappelijke kosten en baten van beprijzen is positief (Hilbers et al. 2007). Dit komt vooral omdat de reistijdwinsten voor met name zakelijk verkeer (met een hoge waardering voor reistijd) zwaarder wegen dan de vraaguitval (het niet meer maken van verplaatsingen door bijvoorbeeld sociaal-recreatief en woon-werkverkeer) en de systeemkosten. Daarnaast is er maatschappelijke winst door minder externe effecten (emissies en veiligheid). Naast een positief resultaat van de maatschappelijke kosten-batenanalyse kan prijsbeleid ook de noodzaak investeren in additionele infrastructuur verminderen. Omdat de groei van bevolking, werkgelegenheid en mobiliteit een afvlakkende lijn vertoont, kan prijsbeleid een aantrekkelijke optie zijn om bestaande infrastructuur optimaal te benutten in plaats van hoge kosten te maken voor nieuwe infrastructuur waarvan het rendement op termijn onzeker is.

Voor individuele burgers kan de som echter anders uitvallen. De weerstand om een autoverplaatsing te maken neemt immers toe omdat de variabele kosten hoger worden. Dit heeft consequenties voor de keuzes die gemaakt worden. Een kortere woon-werkafstand wordt aantrekkelijker: arbeidsmarkten worden dus kleiner. En mensen maken mogelijk minder of minder verre verplaatsingen in hun vrije tijd. Hoe groot de invloed hiervan op het ervaren welzijn is, is moeilijk vast te stellen, maar dat er effecten zijn is zeer aannemelijk. Vraaguitval is bij het opstellen van de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van prijsbeleid wel meegenomen. Maar omdat naar oma gaan of andere sociaal-recreatieve activiteiten economisch minder belangrijk zijn, en dus in de MKBA een lage reistijdwaardering hebben, weegt dat niet op tegen de andere factoren.

Actueel is de discussie over het afschaffen van de fiscale vrijstelling voor woon-werkverkeer. Dankzij die vrijstelling kunnen werknemers relatief goedkoop naar hun werk reizen. Het is feitelijk een prikkel om tegen zeer beperkte kosten verder van het werk te wonen. Mogelijk mede daarom zijn Nederlanders relatief lang onderweg naar hun werk (OECD 2010). Afschaffing van de vrijstelling maakt woon-werkverkeer duurder en zal waarschijnlijk tot gevolg hebben dat forenzen hun keuzes gaan heroverwegen. Op de langere termijn kan dit leiden tot kleinere arbeidsmarkten, kortere woon-werkafstanden en mogelijk ook andere vervoerwijzekeuzes. De maatregel kan daarmee, op termijn, een gunstig effect hebben op de reissnelheid, de beleving van de reis en de externe effecten van mobiliteit. Om deze voordelen te behalen met infrastructurele maatregelen zouden substantiële investeringen nodig zijn. Anderzijds gaat afschaffing gepaard met vergelijkbare effecten op verplaatsingsmogelijkheden en vraaguitval als beprijzen.

7. Reflectie

Focus op reissnelheid draagt risico's in zich

Een grotere reissnelheid brengt meer bestemmingen binnen bereik, heeft economische voordelen en is vaak gewoon prettig. Met de keuze in de SVIR voor reissnelheid als bereikbaarheidsindicator is dit het nieuwe beoordelingskader voor maatregelen en ingrepen. Hier zijn risico's aan verbonden. Ten eerste betekent 'sneller' niet automatisch dat ook meer mensen op een aangename manier en tegen aanvaardbare kosten op de gewenste bestemming komen. Ten tweede kan hierdoor buiten beeld blijven dat sneller kunnen reizen ook het gevolg kan zijn van minder gewenste ontwikkelingen, zoals een

stagnerende economie of een afnemende maatschappelijke participatie; minder files bijvoorbeeld, kunnen ook het resultaat zijn van een afnemende mobiliteit. Ten derde is grotere snelheid een drijvende kracht achter ruimtelijke schaalvergroting. Dat kan economische voordelen hebben, maar kan ook langere verplaatsingen noodzakelijk maken, de autoafhankelijkheid vergroten en kwetsbare groepen benadelen. Ten slotte gaan snellere, en daardoor veelal langere, verplaatsingen vaak ook gepaard met meer milieubelasting en verkeersonveiligheid.

Regionale keuzes in ruimtelijke ontwikkeling zijn relevant voor de bereikbaarheid en het rendement van rijksinvesteringen

Het verbeteren van de bereikbaarheid vraagt niet alleen om vlot reizen, maar hangt ook samen met af te leggen afstanden en dus met de mate van nabijheid tussen herkomsten en bestemmingen. Bereikbaarheid verbetert bijvoorbeeld ook wanneer ruimtelijke ontwikkeling bijdraagt aan meer massa (grotere dichtheid van activiteiten) op een plek waardoor er minder lange(re) verplaatsingen nodig zijn. Nederland kent op dit punt een relatief gunstige structuur die het verdient behouden en versterkt te worden. Het beleid gericht op prioritering van enkele stedelijke regio's kan hieraan bijdragen maar dat is uiteraard afhankelijk van de regionale uitwerking door de verantwoordelijke decentrale overheden. Afstemming tussen ruimtelijke ontwikkelingen en infrastructuur staat wel op de agenda maar beleid schrijft die vooralsnog niet dwingend voor. Decentralisatie van het ruimtelijk beleid maakt het moeilijker voor het Rijk om bovenregionale gevolgen van ruimtelijke keuzes te beheersen en eerdere rijksinvesteringen in infrastructuur optimaal te laten renderen. Die beheersbaarheid en rentabiliteit worden des te urgenter op het moment dat de mobiliteit op de langere termijn stabiliseert of afneemt. Zowel Rijk als regio hebben belang bij zorgvuldige keuzes nu, voor de bereikbaarheid straks.

Vraagbeïnvloeding draagt bij aan beheersing van het bereikbaarheidsvraagstuk

Het Rijk heeft de ambitie om de vraag naar mobiliteit te faciliteren. Daarbij stelt het de omvang van deze vraag niet wezenlijk ter discussie. Faciliteren heeft weliswaar positieve effecten voor economie en samenleving, maar brengt tegelijk ook hoge maatschappelijke kosten met zich mee voor infrastructuur, vervoersaanbod en externe effecten, zoals verkeersonveiligheid en geluidsoverlast. Immers, om de mobiliteitsvraag te faciliteren wordt vooral ingezet op het verbeteren van het infrastructuur- en vervoersaanbod. Daardoor neemt het gebruik ervan toe, maar openbaart zich veelal ook een voorheen latent aanwezige behoefte aan verplaatsen, zeker zolang de extra kosten niet (of beperkt) bij de gebruiker terechtkomen. Pas als ook aan beïnvloeding van de omvang van de mobiliteitsvraag wordt gewerkt, bijvoorbeeld door beprijzen, wordt het bereikbaarheidsvraagstuk beter beheersbaar. Dergelijk beleid vraagt wel om flankerend beleid, zodat er ook daadwerkelijk alternatieve vormen van bereikbaarheid beschikbaar zijn. Denk hierbij aan alternatieve vervoersopties (meer mogelijkheden voor fiets en openbaar vervoer), meer ruimtelijke nabijheid of organisatorische innovaties (zoals 'het nieuwe werken').

Als groei niet meer vanzelf spreekt heeft dat consequenties voor de beoordeling van investeringen

Decennialang heeft Nederland forse groei gekend van bevolking, economie en mobiliteit. Maar groei is niet langer een vanzelfsprekendheid. Stabilisatie of krimp van bevolking en werkgelegenheid worden in de nabije toekomst in steeds grotere delen van Nederland

reëel en ook de groei van de mobiliteit vlakt af. Hierdoor loopt het rendement op (toekomstige) investeringen in ruimtelijke inrichting en bereikbaarheid eerder gevaar. Daarnaast zijn de keuzes in het ruimtelijk en infrastructuurbeleid van nu cruciaal voor de bereikbaarheid van de toekomst. Ze kunnen immers het functioneren van de bestaande gebouwde omgeving in samenhang met het bestaande vervoersaanbod versterken, maar ook ondermijnen.

Bereikbaarheid vraagt keuzes

Bereikbaarheid heeft een prijs. De baten en lasten zijn vaak niet evenredig verdeeld over verschillende actoren. Sneller reizen gaat vaak gepaard met meer milieubelasting en onveiligheid, vooral omdat het zich vaak vertaalt in verder reizen. Ook faciliteert sneller reizen schaalvergroting; daardoor kan het vooral voor kwetsbare groepen, zoals lagere inkomens en minder validen, moeilijker worden een bestemming te bereiken. Daarnaast leidt het tot hogere kosten voor zowel het reizen op zich (brandstof) als infrastructuur (onderhoud). Grotere nabijheid heeft ook zijn prijs: kortere afstanden tussen herkomst en bestemming verbeteren de bereikbaarheid, maar de hiervoor gewenste bundeling en compacte verstedelijking stellen hogere eisen aan herstructurering en vormgeving. Voor een verbetering van de bereikbaarheid is een goede afstemming nodig tussen de partijen die zijn betrokken bij stedenbouw- en infrastructuurprojecten, en ze vergt coördinatie en keuzes maken. De vraag naar mobiliteit verminderen door financiële prikkels, verbetert de doorstroming en mogelijk op termijn ook de nabijheid. Maar omdat reizen duurder wordt, zal voor een deel van de mensen de bereikbaarheid juist afnemen: zij kunnen minder bestemmingen bereiken tegen haalbare kosten.

Bronnen

- AVV 2000 Spitsstroken. Adviesdienst Verkeer & Vervoer, Rotterdam
- AVV 2005 Gedragseffecten multimodale reisinformatie. Adviesdienst Verkeer & Vervoer, Rotterdam.
- Chorus, C.G. 2007 Traveler response to information. Proefschrift. TRAIL Thesis Series nr. T2007/2, TRAIL Research School, Delft.
- Club van Rome 1972 Grenzen aan de groei.
- CPB/PBL 2012 Keuzes in Kaart 2013-2017. Een analyse van 10 verkiezingsprogramma's. CPB/PBL, Den Haag.
- Dam, F. van, C. de Groot & L. Crommentuijn 2010 Verdichting heeft een grens. In: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, nr. 1, februari 2010.
- DVS 2009 De effecten van multimodale reisinformatie. Rapportage van een literatuurverkenning en een expert meeting. Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer & Scheepvaart, Delft.
- Geurs, K. & van Wee 2004 Accessibility evaluation of land-use and transport strategies: review and research directions. In: Journal of Transport Geography 12, 127-140.
- Grotenhuis, Wiegman & P. Rietveld 2007 The desired quality of integrated multimodal travel information in public transport: customer needs for time and effort savings. In: Transport Policy 2007, vol. 14, no. 1.
- Hilbers, H. D. Snellen & A. Hendriks 2006 Files en de ruimtelijke inrichting van Nederland. RPB/NAi uitgevers, Den Haag/Rotterdam.

- Hilbers, H., M. Thissen, P. van de Coevering, N. Limtanakool & F. Vernooij 2007
Beprijzing van wegverkeer. De effecten op doorstroming, bereikbaarheid en de economie. RPB/NAi uitgevers, Den Haag/Rotterdam.
- IenM 2012 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Ministerie van Infrastructuur & Milieu, Den Haag.
- Jeekel, H. 2011 De auto-afhankelijke samenleving. Proefschrift. Eburon, Delft.
- Kenyon & Lyons 2003 The value of integrated multimodal traveller information and its potential contribution to modal change. In: Transportation Research part F, vol. 6, no. 1.
- KiM (2008) Decentraal Spoor Centraal. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag.
- KiM 2011a Bereikbaarheid anders bekeken. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag.
- KiM 2011b Mobiliteitsbalans 2011. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag.
- KiM 2011c Slim benutten: bereikbaarheidsmaatregelen op een rij. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag.
- KpVV (2011) Ontwikkeling Openbaar Vervoer 2000-2009. KpVV, Utrecht.
- Litman, Todd 2012 Evaluating accessibility for transportation planning. Victoria Transport Policy Institute, Victoria
- Nabielek, K., S. Boschman, A. Harbers, M. Piek & A. Vlonk 2012 Stedelijke verdichting: een ruimtelijke verkenning van binnenstedelijk wonen en werken. PBL, Den Haag.
- OECD 2010 OECD Economic Surveys: Netherlands June 2010. OECD, Parijs.
- PBL 2011 Nederland in 2040. Een land van regio's. Ruimtelijke Verkenning 2011. PBL, Den Haag.
- PBL 2012 De Balans van de Leefomgeving 2012. PBL, Den Haag.
- RWS 2011 Onderzoek invoering verhoging maximumsnelheid naar 130 km/h. Rijkswaterstaat Dienst Verkeer en Scheepvaart, Delft.
- Schoemaker, T. 2002 Samenhang in vervoer- en verkeerssystemen. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- V&W 1979 Structuurschema Verkeer en Vervoer. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- V&W 1990 Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- V&W 1999 Perspectievennota. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.
- V&W 2004 Nota Mobiliteit. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.
- VRM 1977 Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Verstedelijkingsnota. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- VRM 1988 Vierde Nota Ruimtelijke Ordening. SDU, Den Haag.
- VRM 1990a Nationaal Milieubeleidsplan. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VRM 1990b Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VRM/V&W/LNV/EZ 2004 Nota Ruimte. Ministeries van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, Verkeer en Waterstaat, Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit & Economische Zaken, Den Haag.
- WCED 1987 Our common future. Oxford University Press, Oxford.
- Wee, B. van & J. A. Annema 2009 Verkeer en vervoer in hoofdlijnen. Uitgeverij Coutinho, Bussum.