

## **Wat betekent brede welvaart voor mobiliteit? (en v.v.)**

Marco van Burgsteden – CROW – marco.vanburgsteden@crow.nl

### **Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 25 en 26 november 2021, Utrecht**

#### **Samenvatting**

Het blijkt (nog steeds) dat veel afwegingen in het verkeers- en vervoersbeleid en de daarmee samenhangende investeringskeuzes gedomineerd worden door afwegingscriteria die (te) sterk leunen op paradigma's die te maken hebben met het tegengaan van congestie, het verkorten van reistijd en het vergroten van de capaciteit van wegen. Door een toenemende aandacht voor andere beleidsdomeinen, zoals sociale inclusie, klimaateffecten en ruimtelijke kwaliteit is er behoefte aan een bredere, integrale kijk op de wijze waarop ruimtelijke- en mobiliteitskeuzes effect hebben op deze domeinen.

De Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur heeft in deze redeneertrant onder andere geadviseerd om bij beleids- en investeringskeuzes over mobiliteit uit te gaan van het begrip 'brede welvaart'. Omdat dit begrip en de daaronder vallende termen, zoals het CBS deze hanteert, niet allemaal even eenvoudig aansluiten op de dagelijkse praktijk van beleidsmakers bij (decentrale) overheden, heeft CROW een aanzet gemaakt voor deze vertaalslag.

Het 'begrippenkader brede welvaart voor mobiliteit' wordt binnen de leeromgeving 'Integrale Kijk op Bereikbaarheid' ontwikkeld en staat open voor discussie en verder onderzoek. In deze paper wordt uitgelegd waarom het nodig is om met dit gedeelde begrippenkader aan de slag te gaan en hoe dit zich bijvoorbeeld verhoudt tot de uitwerking van het klimaatakkoord in regionale mobiliteitsplannen.

Door bij beleidsontwikkeling (waaronder de ontwikkeling van omgevingsvisies en omgevingsplannen zoals bedoeld in de omgevingswet), prognosestudies en kosten/batenanalyses uit te gaan van dit begrippenkader in ontwikkeling en de daarbij uit te werken operationalisaties, ontstaat een gezamenlijke basis voor beleidsmakers uit de wereld van mobiliteit, ruimtelijke ordening, milieu en het sociaal domein waarmee deze bredere blik daadwerkelijk kan landen in de dagelijkse werkzaamheden van de beleidsmakers.

## 1. Inleiding

### 1.1 Een smalle blik op mobiliteitsproblemen

Verkeers- en vervoersbeleid wordt, met name sinds de massale opkomst van de auto als vervoermiddel, vooral ontwikkeld door gespecialiseerde ambtenaren en adviesbureaus. De daarmee samenhangende vakdiscipline 'verkeerskunde', ontstaan in de jaren '60, vloeit voort uit het besef dat het ontstaan van verkeersstromen geen onbeheersbaar natuurverschijnsel hoeft te zijn, maar dat met beleid en ruimtelijke ingrepen kan worden gestuurd (Buchanan, 1963). Hoewel in die tijd al werd onderkend dat verkeer en vervoer negatieve effecten kon hebben op de omgeving, ontwikkelde de verkeerskunde zich toch vooral als een technisch georiënteerde benadering van verkeersproblemen, gericht op het oplossen van knelpunten en het toevoegen van (weg)capaciteit. Dit mechanisme wordt mooi geïllustreerd in 'het recht van de snelste' (Verkade, te Brömmelstroet, 2020).

Hoewel de meeste verkeerskundigen en planologen echt wel onderkennen dat de vraag naar mobiliteit en verkeersstromen stuurbaar zijn door goede ruimtelijke ordening en een evenwichtig multimodaal netwerk, is in de meeste besluitvormingsprocessen rondom verkeers- en vervoersbeleid en investeringen in infrastructuur toch vaak de argumentatie herkenbaar van de bestuurder, die – wellicht voor politiek gewin – het oplossen van blokkades en capaciteitsuitbreiding verkiest.

### 1.2 De verkeerskundige als deel van het probleem

Om met Einstein te spreken, is inmiddels meer dan een halve eeuw geprobeerd het probleem op te lossen met de kennis die deze problemen heeft veroorzaakt. De vakgenoten zijn in dit politiek gestuurde proces gevangen en zien wellicht zelf niet meer in welke tredmolen van 'predict and provide' ze zijn terechtgekomen. Het lerend vermogen van de vakdiscipline uit zich op dit moment vooral in het verdiepen en verbreden van de kennis over de verkeersproblemen, maar juist het nadenken over het grotere systeem waarbinnen die mobiliteit een rol speelt, is aan verdere ontwikkeling toe. Al in 1974 schreven Tversky en Kahneman over de moeite die veel professionals hebben om uit hun aangeleerde set handelingsperspectieven te stappen; een theoretisch kader dat hen in 2002 de Nobelprijs voor de economie opleverde. We leren in 'systeem 1' (het snelle, intuïtieve, routineuze systeem), terwijl het nu nodig is om te leren met 'systeem 2' (het langzame, bedachtzame, logische systeem) (bijvoorbeeld Kahneman, 2011).

Wat is er nodig om uit dat snelle systeem, de ondoordachte routine te stappen? Hoe zorgen we dat we, om obesitas te bestrijden, we de riem niet een gaatje lossen doen, maar naar het eetpatroon te kijken?<sup>1</sup> Met dit artikel wordt een eerste start gemaakt om het begrip 'brede welvaart' een aantal handvatten te geven die de praktische vertaling naar de gemeentelijke, regionale en provinciale professionals moet maken, zodat er handelingsperspectieven ontstaan voor de beleidsmakers en beslissers. CROW/KpVV doet dit in het kader van het KpVV-project 'Integrale Kijk op Bereikbaarheid' (CROW, 2021).

---

<sup>1</sup> De uitspraak 'building more roads to prevent congestion is like a fat man loosening his belt to prevent obesity' wordt toegeschreven aan stedenbouwkundige Lewis Mumford die dit rond 1955 gezegd zou hebben.

## 2. Paradigma's

### 2.1 Welke professionele wereldbeelden horen bij systeem 1 en systeem 2?

Voordat ingegaan wordt op de elementen, die nodig zijn om tot een integrale kijk op bereikbaarheid te komen, is het van belang om de elementen van enerzijds 'systeem 1' en anderzijds 'systeem 2' te beschrijven. Daarbij wordt, omwille van de duidelijkheid, soms wat overdreven; de werkelijkheid is genuanceerder en complexer en zeker in de context van dit Colloquium zullen veel lezers en deelnemers zelf al meer en vaker vanuit de 'systeem 2' benadering naar hun vak kijken.

Om te voorkomen dat de discussie zich toespitst op de juistheid of volledigheid van de theorieën over bereikbaarheid, doorstroming, maar omdat het gaat over de mogelijkheden die deze theoretische kaders bieden voor het *kunnen* denken over een verkeersprobleem op meerdere manieren, is het afstudeerwerk van Ruben Akse (Akse, 2020) het vermelden waard. Vanuit een zuiver filosofische insteek laat hij in zijn thesis zien dat er feitelijk twee paradigma's te onderscheiden zijn in de wijze waarop (in dit geval gemeenten in Nederland) hun verkeers- en vervoersbeleid benaderen.

Het eerste, klassieke (systeem 1) paradigma noemt hij het 'mobiliteitsparadigma'. Binnen dit paradigma wordt vertraging van (auto)verkeer gezien als problematisch en is het de taak van de verkeerskundige om met maatregelen te zorgen voor de beschikbaarheid van capaciteit; hetzij door het slimmer verdelen van (regel)capaciteit via verkeersmanagementsystemen, hetzij door het aanpassen van het wegennetwerk zodat verkeersstromen op de meest efficiënte manier kunnen worden afgewikkeld. Reductie van reistijd, utilitaire nutsmaximalisatie en het optimaliseren van I/C verhoudingen zijn daarbij dominante begrippen.

Tegenover dit mobiliteitsparadigma kan het 'bereikbaarheidsparadigma' worden gesteld. Het bereikbaarheidsparadigma gaat vooral uit van de ontplooiingsmogelijkheden en sociale aspecten van verplaatsingen (Akse, 2020); uitgangspunt daarbij is dat een verplaatsing om ergens anders activiteiten te ontplooiën vraagt om een offer: het overwinnen van verplaatsingsweerstand (Hakkesteeft, 1993). Deze benadering is op verschillende wijzen verder uitgewerkt en gespecialiseerd (Geurs, Van Wee, Verroen, etc.)

Dit tweede, moderne (systeem 2) paradigma en de ontwikkeling van de onderliggende theoretische kaders, geven aanleiding om niet alleen te kijken naar het oplossen van doorstromingsknelpunten, maar naar ingrepen die het meest bijdragen aan de wijze waarop verschillende groepen in de maatschappij kunnen participeren in werk, recreatie en sociale contacten (zie onder andere CPB&PBL, 2011).

Naast deze bereikbaarheidsaspecten zijn ook zaken als klimaateffecten, leefbaarheid en milieu, volksgezondheid, ruimtebeslag etc. mogelijke 'dimensies' die binnen dit meer integrale paradigma passen.



Figuur 1: het verschil tussen systeem 1 en systeem 2 paradigma's

## 2.2 De paradigkawisseling verloopt langzaam en ongericht

Uit een analyse van 170 vigerende gemeentelijke beleidsplannen blijkt dat veel gemeenten vanuit het mobiliteitsparadigma redeneren. Een toenemend aantal gemeenten geeft in hun nieuwere beleidsplannen blijk van een paradigkawisseling (van mobiliteit naar bereikbaarheid) (Akse, 2020). Echter, papier is geduldig en het is in de praktijk lastig om te zien of deze strategische beleidsvoornemens daadwerkelijk worden vertaald in feitelijk handelen.

Dit kan te maken hebben met (1) de lange planningshorizon voor infrastructuurprojecten – veel van de huidige projecten zijn ontstaan in de tijd dat men nog vanuit een oud paradigma opereerde, (2) het feit dat veel professionals in het vak zijn opgeleid binnen het mobiliteitsparadigma – men weet niet beter dan dat dit de beste en enige manier is om het werk te doen en (3) de wijze waarop de formele afwegingen voor investeringen en beleidskeuzes worden onderbouwd – veel wettelijke en financiële kaders voor het verbeteren van de bereikbaarheid zijn gebaseerd op instrumenten die binnen het oude paradigma zijn ontwikkeld.

Dit derde aspect is, vooral als het om grote investeringen gaat, een belangrijke verklaring voor de weerbarstigheid van de dagelijkse praktijk binnen ons vak. Bij grote investeringen is de betreffende overheid namelijk verplicht om een economische onderbouwing te leveren, die moet voldoen aan de zogenaamde OEI-richtlijnen (zie onder andere Mouter, 2014). Deze praktijk van Maatschappelijke Kosten/Batenanalyse leunt sterk op het economisch uitgangspunt dat als de totale investeringen van een project opwegen tegen de totale maatschappelijke lasten (dus als er een positief consumentensurplus is), het de moeite waard is om het project uit te voeren.

In de praktijk zien we echter dat de voordelen (afname van voertuigverliesuren, verbeterde doorstroming) makkelijker te vangen zijn in financiële termen dan veel van

de nadelen (afname van natuur, doorsnijdingseffecten, etc.). Daarnaast is het lastig om langetermijneffecten (2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> orde effecten) in beeld te brengen, zoals de invloed van het project op de verdeling van werkgelegenheid in een gebied of de substitutie van 'gezonde' actieve modaliteiten naar openbaar vervoer en/of de eigen auto. En hoewel de opstellers van een MKBA deze 'imponderabilia' en onzekerheden moeten overbrengen aan de besluitvormende partijen, is de kans groot dat deze keuzes veel minder zwaar meewegen bij de definitieve keuze (Mouter, 2014).

De bovenstaande dynamiek (of eigenlijk het gebrek eraan) voldoet in hoge mate aan de processen die Kuhn beschrijft in *The Structure of Scientific Revolutions* (Kuhn, 1962), alleen hebben we hier niet zozeer te maken met een wetenschappelijke gemeenschap, maar een *community of practice*, die toch in hoge mate op dezelfde kennis, aannames en werkmethoden is gebaseerd.

De uitbraak van de COVID-19 pandemie heeft laten zien dat de koppeling tussen mobiliteit en economische ontwikkeling – voor veel sectoren – minder sterk is dan vaak wordt beweerd. In ieder geval geeft dit aanleiding om kritische vragen te stellen over de huidige beleidspraktijk, waarbij (auto)mobiliteit vaak als een vanzelfsprekendheid wordt gezien, en waar de overheid als taak heeft deze te blijven faciliteren (RLI, 2021). In Kuhniaanse termen is dit een voorbeeld van een mogelijke significant afwijkend verschijnsel in het licht van de dominante theorieën binnen het beroepsveld (Kuhn, 1962) die in eerste instantie aanleiding geven om binnen het huidige paradigma te zoeken naar verklaringen, maar waardoor ook de zoektocht naar een 'beter' passend theoretisch kader wordt geïnitieerd of versterkt.

### 2.3 Brede Welvaart als startpunt van de zoektocht

In 2021 heeft de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) het advies uitgebracht waarin wordt opgeroepen om bij besluitvorming over infrastructuurprojecten en mobiliteitsbeleid meer uit te gaan van 'brede welvaart'. Als argument hiervoor wordt ook weer aangegeven dat het huidige beleid teveel leunt op de argumenten van doorstroming, capaciteit en voertuigverliesuren (RLI, 2021).

Eén van de aanbevelingen is om in de toekomst meer uit te gaan van het begrip 'brede welvaart'. Dit begrip is de afgelopen jaren (opnieuw) aan een opmars bezig binnen de beleidskolommen die zich met economie en overheidsfinanciën bezighouden (Hardeman, 2021). Het begrip is niet heel omvattend gedefinieerd, maar laat zich door Raspe (PBL, 2019) beschrijven als:

*"Naast het hebben van een inkomen en daarmee kunnen consumeren, gaat het bijvoorbeeld ook over gezondheid, het genieten van onderwijs, sociale verbanden, persoonlijke ontplooiing, vrijetijdsbesteding, en de kwaliteit en veiligheid van het milieu en leefomgeving waarin mensen leven. Welvaart gaat niet alleen om de effecten van het menselijk handelen in het 'hier en nu' maar ook om de effecten 'elders' (buitenland) en 'later' (toekomstige generaties) (CPB, PBL & SCP 2018). Cruciaal is dat uit de veelheid van de elementen die waarde kunnen toevoegen keuzes moeten worden gemaakt omdat de inzet van middelen om welvaart te verkrijgen eindig zijn; ze zijn schaars. Keuzes maken betekent dat de keuze voor het één veelal ten koste gaat van iets anders."*

De uitwerking van de verschillende lijnen, zoals 'hier en nu', 'elders' en 'later' zijn sterk gebaseerd op de 'capabilities' benadering, zoals geponeerd door Amartya Sen (Sen, 1985). Deze benadering is (eveneens) niet heel theoretisch uitgewerkt. In de basis komt deze benadering erop neer, dat de welvaart van een samenleving niet kan worden bepaald door bijvoorbeeld het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking te nemen, maar vooral te kijken naar de verdeling van de mogelijkheden over de verschillende individuen en groepen binnen die bevolking. Daarbij worden ook aspecten als gezondheid, toegang tot onderwijs en arbeid, etc. meegewogen.

Het zal niet geheel toevallig zijn, maar de wijze waarop brede welvaartsthema's samen lijken te vallen met complexere en integrale bereikbaarheidsanalyses en -indicatoren binnen het mobiliteitsdomein, is opvallend te noemen. Mede om die reden is gekozen om vanuit 'brede welvaart' de zoektocht te starten naar een gedeeld begrippenkader om zo het integraal denken en werken van professionals te bevorderen.

#### *Exploratief onderzoek*

Dat zowel de capabilitiesbenadering als de brede welvaartbenadering in hun operationalisatie nog verdere uitwerking behoeven, maakt het ingewikkeld om op basis hiervan een breed gedragen en algemeen geaccepteerde welvaartsindicator uit te destilleren. De Brede Welvaartsindicator is de afgelopen jaren desondanks doorontwikkeld en verder uitgewerkt op regionaal niveau en uitgesplitst naar verschillende groepen van de bevolking (PBL, 2019). Toch blijft het een vrij algemeen (domeinoverstijgend) kader en is het op zijn minst ambitieus om het genoemde RLI-advies om dit als richtsnoer te nemen bij het nemen van besluiten over het mobiliteitssysteem, zelfs als we de blik wat ruimer nemen en ook ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling als subject nemen.

Naast de noodzaak tot precisering en uitwerking van de te hanteren begrippen, is het instrumentarium voor het 'oude' paradigma al veel verder ontwikkeld. Teruggrijpend naar de paradigma's van Akse: voor de systeem 1 benadering zijn alle instrumenten al decennia beschikbaar, zijn de stappenplannen en handboeken duidelijk en is de hele organisatorische context (de gemeentebegroting, de juridische kaders vanuit de planologie, subsidie- en cofinancieringsstelsels zoals het MIRT) binnen en door dit paradigma ingesleten.

Bij de systeem 2 benadering is dit heel anders, althans op dit moment. Op alle niveaus is het RLI-advies om op 'brede welvaart' te sturen te vaag en onvoldoende uitgewerkt. Dit maakt het lastig voor een 'gewone' mobiliteitsprofessional bij een gemeente om dit op te volgen; zeker als dit ook betekent dat een wethouder moet worden overtuigd en als blijkt dat hiervoor een veel bredere samenwerking met andere beleidsdomeinen nodig is.

Om in ieder geval een aantal van deze hindernissen te kunnen wegnemen, is vanuit het project 'Integrale Kijk op Bereikbaarheid' gestart met het duidelijke definiëren van de betekenis van het begrip 'brede welvaart' voor de mobiliteitspraktijk.

#### *2.4 Brede Welvaart nader uitgewerkt voor de mobiliteitsprofessional*

Binnen Nederland wordt op meerdere vlakken gewerkt aan het uitwerken van de thema's die onder 'brede welvaart' vallen. Enerzijds is dit de ontwikkeling van een brede

welvaartsindicator, anderzijds heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek een 'Monitor brede welvaart' in het leven geroepen die sinds 2018 jaarlijks wordt geüpdatet (CBS, 2021). Hierbij is bewust gekozen voor een dashboardbenadering. Dit doet recht aan de meervoudigheid en het meerlaagse karakter van dit begrip.

Inmiddels zijn deze aspecten ook gekoppeld aan de zogenaamde Sustainable Development Goals, zoals door de Verenigde Naties zijn benoemd en waar Nederland zich ook aan heeft gecommitteerd (VN, 2021).

In onderstaande tabel staan de thema's met de operationalisatie van de CBS monitor (CBS, 2021):

<b>Hoofdcategorie</b>	<b>Thema</b>	<b>Indicator CBS</b>
Hier en nu	Subjectief welzijn	Tevredenheid met het leven
		Persoonlijk welzijn
	Materiële welvaart	Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen
		Vermogen
	Gezondheid	Ervaren gezondheid
		Overgewicht
	Arbeid en vrije tijd	Hoogst behaalde onderwijsniveau
		Nettoarbeidsparticipatie
		Langdurige werkloosheid
		Tevredenheid met werk
		Tevredenheid met reistijd woon-werkverkeer
	Wonen	Tevredenheid met vrije tijd
		Kwaliteit van de woning
	Samenleving	Tevredenheid met de woning
		Contacten met familie, vrienden en burens
		Vrijwilligerswerk
		Vertrouwen in mensen
	Veiligheid	Vertrouwen in instituties
		Slachtofferschap van criminaliteit
	Milieu	Onveiligheidsgevoelens in de buurt
Last van milieuproblemen in woonomgeving		
Elders	Handel en hulp	Invoer van goederen totaal
		Invoer van goederen uit Europa
		Invoer van goederen uit Afrika
		Invoer van goederen uit Amerika
		Invoer van goederen uit Azië
		Invoer van goederen uit Oceanië
		Totale invoer uit LDC's (ontwikkelingslanden)
		Ontwikkelingshulp
		Overdrachten

Hoofdcategorie	Thema	Indicator CBS
	Milieu en grondstoffen	Invoer fossiele energiedragers
		Invoer fossiele energiedragers uit LDC's
		Invoer metalen
		Invoer metalen uit LDC's
		Invoer niet-metaal mineralen
		Invoer niet-metaal mineralen uit LDC's
		Invoer biomassa
		Invoer biomassa uit LDC's
		Landvoetafdruk
		Grondstoffenvoetafdruk
		Broeikasgasvoetafdruk
Later	Economisch kapitaal	Fysieke kapitaalgoederenvoorraad
		Kenniskapitaalgoederenvoorraad
		Gemiddelde schuld per huishouden
		Mediaan vermogen van huishoudens
	Natuurlijk kapitaal	Opgesteld vermogen hernieuwbare elektriciteit
		Beheerde natuur in NNN
		Groen-blauwe ruimte, exclusief reguliere landbouw
		Fosforoverschot
		Stikstofoverschot
		Fauna van het land
		Fauna van zoetwater en moeras
		Oppervlaktewater van goede chemische kwaliteit
		Onttrekking grondwater
		Stedelijke blootstelling aan fijnstof
		Cumulatieve CO2-emissies
	Menselijk kapitaal	Gewerkte uren
		Hoogopgeleide bevolking
		Gezonde levensverwachting vrouwen
		Gezonde levensverwachting mannen
	Sociaal kapitaal	Vertrouwen in mensen
		Discriminatiegevoelens
		Vertrouwen in instituties

Tabel 1: overzicht van de brede welvaartsthema's en de CBS indicatoren (bron: CBS, 2021)

#### *Een set indicatoren voor de mobiliteitsprofessional*

De uitdaging is om het mobiliteitsdomein te voorzien van een set thema's en indicatoren, die enerzijds aansluiten op de meer algemene thema's maar die voldoende precies zijn om met de kennis van de verkeerskundige, verkeersplanoloog en hun omgeving te kunnen laden en monitoren. Op dit moment is de indicator 'tevredenheid met reistijd woon-werk' bijvoorbeeld opgenomen in de CBS set, maar deze meet blijkbaar alleen de

perceptie van de reistijd. Het is voor integrale mobiliteit belangrijk om naast die kwaliteit ook te kijken naar de mogelijkheden die mensen hebben om überhaupt een werkplek te vinden binnen een redelijke reistijd met de vervoerwijzen die zij ook kunnen gebruiken.

Doorredenerend binnen de capabilitiesbenadering, zou het dus interessant kunnen zijn om de ontplooiingsmogelijkheden in kaart te brengen vanuit een bepaalde plaats in Nederland, en dan rekening te houden met rijbewijsbezit, autobezit, de dekking van het openbaar vervoer, laaggeletterdheid, digitale vaardigheden, de beschikking over een fiets, gezondheid en inkomen. Dan kan blijken, dat iemand op zich best tevreden is over de reistijd naar zijn werk, maar dat hij liever ergens anders werkt, maar die andere baan niet goed te bereiken is met de vervoermiddelen die hij kan en wil gebruiken.

Ditzelfde geldt voor een meer op mobiliteit gerichte set indicatoren voor de leefomgeving: luchtkwaliteit, veiligheid en sociaal kapitaal. In hoeverre kunnen wij (1) de effecten van het mobiliteitssysteem op deze thema's en indicatoren beschrijven en (2) in hoeverre kunnen wij andersom beredeneren hoe een beleidsmaatregel op het gebied van mobiliteit kan bijdragen aan het verbeteren van deze brede welvaartsindicatoren?

Een voorbeeld hiervan is de uitwerking van het klimaatakkoord op het gebied van mobiliteit. Het primaire doel van dit akkoord is natuurlijk om de uitstoot van CO<sub>2</sub> te reduceren, maar het biedt ook een uitgelezen kans om de mobiliteitstransitie ook te verduurzamen op andere vlakken, zoals verkeersveiligheid en sociale rechtvaardigheid. In eerste instantie lijkt dit akkoord daarvoor ook de opmaat te geven: in de teksten van het hoofdstuk wordt steeds gewezen op een transitie die in belangrijke mate leunt op het *veranderen* van het mobiliteitssysteem (reisgedrag meer contextafhankelijk, steden zijn ingericht op optimale bereikbaarheid, etc.), is de concrete uitwerking vooral gericht op het *verschonen* van de huidige vraag naar fossiele brandstoffen (Rijksoverheid, 2019) via fiscale maatregelen, strategieën voor laadinfrastructuur en concrete doelen voor de elektrificatie van het wagenpark. Grotendeels zijn de geschetste maatregelen en verwachte technologische innovaties die de emissiereductie mogelijk maken dus gebaseerd op het 'oude' paradigma. Inzichten uit het 'nieuwe' paradigma worden in deze context vaag gelaten of voor nadere uitwerking neergelegd bij gemeenten, via regionale mobiliteitsprogramma's. Wel zijn afspraken gemaakt over het invullen van een gezamenlijke verplichting om burgers via 'brede publieksvoorlichting' te enthousiasmeren (Rijksoverheid, 2019).

Aan de andere kant kan van dit akkoord ook gezegd worden dat de basisingrediënten voor het formuleren, financieren en uitvoeren van mobiliteitsbeleid volgens de lijnen van brede welvaart allemaal aanwezig zijn: *'Bereikbaarheid in de stad dient te worden gezien in samenhang met de ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit, de beschikbaarheid van alternatief vervoer, stedelijke ontwikkeling en ruimte voor parkeren in (binnen)steden.'* (Rijksoverheid, 2019). Dat sluit al aardig aan op de door RLI aanbevolen sturing op brede welvaart. Ook de omvorming van het infrastructuurfonds naar het mobiliteitsfonds en de beoogde invoering van de omgevingswet bieden de mogelijkheid om vanuit andere doelen dan de klassieke verkeersbelangen te werken.

*Richting geven en versnellen*

Om te zorgen dat de brede welvaartsbenadering te laten landen in de praktijk, heeft de professional een aantal handvatten nodig om zijn manier van werken te veranderen.

Voor het overheidssysteem als geheel is het daarvoor nodig om te werken aan:

1. Een duidelijke opdracht
2. Inhoudelijke kennis
3. Analyse- en beslissingsondersteunende instrumenten
4. Een institutionele context die aansluit op deze aanpak

Bij CROW/KpVV wordt vooral gewerkt aan kennis, alsmede het aanbieden en ontwikkelen van instrumenten die gebruik maken van deze kennis. Dit gebeurt aan de hand van:

1. Een thesaurus waarin brede welvaart wordt geoperationaliseerd naar de mobiliteitspraktijk
2. Een omgeving waarin stappenplannen, analysetools en methoden en technieken voor (multi actor) besluitvorming worden gedeeld en verbeterd
3. Een omgeving waarin ervaringen worden uitgewisseld over de toepassing ervan

*Thesaurus IKOB: Eén woordenboek met integrale mobiliteitsdefinities*

Voor de context van mobiliteit (in combinatie met ruimtelijke ordening) zijn de genoemde termen zoals gezegd niet allemaal even duidelijk. Dit maakt het voor de professional lastig om het begrip in het eigen werk toe te passen. Daarnaast kan deze onduidelijkheid zorgen voor begripsverwarring als wordt afgestemd met collega's en andere vakdisciplines.

Omdat veel van de gebruikte termen relatief nieuw zijn binnen het domein van mobiliteit en bereikbaarheid (en daar soms ogenschijnlijk ver vanaf staan), is het belangrijk dat deze definities in open staan voor discussie en nadere precisering en invulling. Daarbij is de ultieme wens dat wij deze uiteindelijk kunnen koppelen aan heldere indicatoren en meetwaarden. Daarmee kunnen de – nu vaak nog – vage termen 'opgevaarderd' worden en van goed meetbare indicatoren voorzien. Dat is nodig om te zorgen dat een beleidskeuze of investering niet alleen meer wordt gebaseerd op de 'oude' prestaties zoals voertuigverliesuren, maar dat deze kunnen worden afgewogen tegen een verminderde tweedeling of een significante te verwachten gezondheidswinst in een specifieke woonwijk.

CROW is daarom gestart om een aantal veelgebruikte termen in het RLI advies te operationaliseren. Hiervoor is onze 'thesaurus' gebruikt; deze databasestructuur wordt binnen onze organisatie vooral gebruikt om de begrippen en definities binnen onze richtlijnen en methodieken beter op elkaar af te stemmen en kent de mogelijkheid om hiërarchische en associatieve relaties tussen begrippen aan te brengen.

De thesaurus is te raadplegen via de CROW-website. Via de leeromgeving IKOB wordt de mogelijkheid geboden om over deze termen in discussie te gaan en verbeteringen en aanvullingen aan te dragen.

*Methoden en technieken: besluitvormingsinstrumenten*

Het uitwerken van de begrippen zorgt niet alleen voor meer richting in gesprekken over brede welvaart voor mobiliteit, maar biedt ook handvatten om de indicatoren, die kunnen dienen als input voor besluiten over ruimtelijke ordening en mobiliteit, door te ontwikkelen. Hierdoor komen meer verschillende indicatoren beschikbaar. Dit maakt het

in eerste instantie ingewikkelder voor de besluitvormende partijen om overzicht te houden over de consequenties van een bepaalde keuze. Tevens bemoeilijkt dit mogelijk het debat met de stakeholders (bewoners, reizigers, bedrijven) over de te maken ruimtelijke – en mobiliteitskeuzes.

Aan de andere kant ontstaan de laatste tijd meer dashboard-achtige overzichten die een breder beeld van een samenleving of gebied proberen te schetsen; het CROW dashboard Duurzame Mobiliteit doet dit al jaren, de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties worden op deze wijze gemonitord en, zoals ook al eerder aangehaald, is de monitor Brede Welvaart van het CBS gebaseerd op meerdere indicatoren.

Daarnaast zijn al vaker instrumenten ontwikkeld om deze brede dialoog, alsmede de integrale besluitvorming te bevorderen. Denk aan methoden als 'wikken en wegen' en diverse vormen van serious gaming. Ook willen wij onderzoeken in hoeverre de uitgangspunten van SUMP (Sustainable Urban Mobility Plan) aansluiten op het IKOB-gedachtengoed.

In de leeromgeving willen wij deze (proces)instrumenten verzamelen en waar nodig verbeteren om de professionals in het veld te helpen.

*Uitwisselen ervaringen: samenwerking tussen stakeholders*

In de leeromgeving 'Integrale Kijk op Bereikbaarheid' (IKOB) heeft CROW een aantal stakeholders bijeengebracht om gezamenlijk te werken aan kennis, die kan helpen om op de nieuwe manier met mobiliteitsvraagstukken om te gaan. Daarbij is het uitwerken van de brede welvaartsbegrippen naar de context van mobiliteit, bereikbaarheid en nabijheid één van de opdrachten. Deze omgeving is nog in ontwikkeling:

- Een Opdrachtgeversoverleg, samengesteld door overheidspartijen
  - Hierin wordt het inhoudelijke werk gecoördineerd
- Een Wetenschappelijke klankbordgroep
  - Deze is nog in ontwikkeling; doel hiervan is om te zorgen dat gericht onderzoek kan worden gedaan naar de nog ontbrekende aspecten van het brede welvaartsdenken binnen mobiliteit
- Een Open Modelomgeving
  - Een online omgeving waarin ontwikkelaars van software kunnen samenwerken aan tools, die binnen of rondom bestaande verkeersmodellen en ruimtelijke analysemodellen kunnen worden toegepast om meer integrale oplossingen te verkennen, bijvoorbeeld in een ex ante studie.

### **3. Mogelijke toepassingen en voorbeelden**

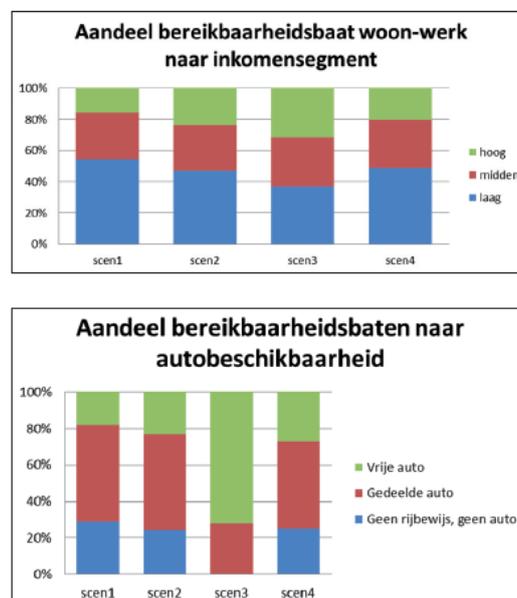
In de eerste overleggen met het Opdrachtgeversoverleg is door een aantal regio's een korte presentatie gegeven van de wijze waarop zij hebben getracht integraliteit te brengen in hun mobiliteitsplannen en hebben wij verkend hoe het IKOB-gedachtengoed kan worden vertaald in praktische instrumenten voor verkeer, vervoer en mobiliteit.

#### *3.1 Gemeente Amsterdam: LUTI aanpak*

Binnen de gemeente Amsterdam wordt al langer geconstateerd dat veel van de huidige verkeersprognosemodellen (te) veel op autoverkeer zijn gericht. Hoewel deze tools de

laatste jaren meer multimodaal worden en ook steeds meer andere effecten (vooral op het gebied van lucht en geluid) inzichtelijk maken, constateert men toch dat het nodig is om te werken met modellen die verder kijken dan doorstroming van gemotoriseerd verkeer.

Door de impliciete aanname die de gebruikte modellen meenemen in ruimtelijke analyses, ontstaat vanwege de BREVER wet een mogelijk versterkte ongelijkheid tussen mensen die zich kunnen verplaatsen en mensen die daar minder mogelijkheden toe hebben. Door uit te gaan van een Land Use & Transport Integration (LUTI) aanpak, wordt juist geprobeerd om deze effecten in beeld te brengen. Zo is in 2019 getracht om inzicht te geven naar hoe de baten van een investering verdeeld zijn over verschillende inkomensgroepen en over groepen met verschillende mogelijkheden om zich te verplaatsen bij verschillende beleids- en investeringsscenario's.



Figuur 2: voorbeeld van uitsplitsing mobiliteitsbaten naar verschillende doelgroepen op basis van LUTI exercitie (Bron: Ruijs, Pierotti, Zondag, 2019)

Amsterdam wil deze inzichten toepassen in Nieuw-West als pilot. Op die manier kan worden geoefend met (1) nieuwe sets indicatoren om een integraal beeld te krijgen van de wijze waarop bereikbaarheidskeuzes inwerken op het gebied, zowel ruimtelijk, economisch, sociaal en milieukundig en (2) te ontdekken of er meer grip kan komen op de strategische inzet van 'nieuwe' mobiliteitsoplossingen, zoals hubs, deelmobiliteit etc.

### 3.2 Groningen/Assen: omdenken van modaliteit naar keten

In de regio Groningen/Assen is behoefte aan een geactualiseerde toekomstvisie voor mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling. In 2019 is de regio daarom een beleidsproces gestart, waarin is nagedacht over de maatregelenmix die moet zorgen voor een goede bereikbaarheid van de regio.

Als basis voor de beleidsanalyse is onder andere gebruik gemaakt van de zogenaamde 'systeemvergelijking Auto vs OV/fiets' (zie ook Voerknecht, Bussche en Tromp, 2019).

Deze studie heeft de inzichten opgeleverd, dat een aanpak moet worden gebaseerd op de wijze waarop verschillende doelgroepen (1) hun reis(tijd) waarderen en (2) de beschikking hebben over verschillende reisalternatieven. Op basis van een verdeling van de doelgroepen op basis van hun eigenschappen (autobezit, inkomen, opleidingsniveau, etc.) kan de impact van een investering in het mobiliteitssysteem worden bepaald.

Op basis van deze analyses is geconstateerd dat met name het bevorderen van de keten OV+fiets de hoogste bijdrage aan een verbeterde bereikbaarheid oplevert voor alle doelgroepen. Op die manier komen voor de meeste mensen van de verschillende doelgroepen extra arbeidsplaatsen en locaties om activiteiten te ontplooiën beschikbaar.

Inmiddels heeft dit geleid tot een mobiliteitsstrategie die zich meer richt op het netwerk van openbaar vervoer en fiets (verknopen), gepaard met het aanjagen van schone en gezonde mobiliteit (vergroenen) en daarbij optimaal te ondersteunen met smart mobility oplossingen (verslimmen).

### 3.3 Multimodale netwerkaanpak verkeersmanagement

Gebiedsgericht Benutten (GGB+, CROW 2017) is een methodiek om het gewenst functioneren van het autowegennet vast te leggen als basis voor verkeersmanagement. De afgelopen jaren is op initiatief van het Landelijk Verkeersmanagementberaad (LVMB) gewerkt aan een betere aansluiting van deze methode op de meer multimodale beleidsdoelen die wegbeheerders hebben. Inmiddels heeft dit geleid tot een CROW-richtlijn 'Multimodale netwerkkaders' (CROW, 2021b).

Deze methode geeft de wegbeheerder en andere stakeholders de mogelijkheid om op systematische wijze de beleidsuitgangspunten voor het verkeersmanagement in een gebied te documenteren. Belangrijke uitkomsten van een multimodaal netwerkkader zijn (a) een multimodale functiekaart en (b) functieprofielen waarin het gewenst functioneren van het netwerk is opgenomen, (c) een multimodale prioritering over hoe er bij schaarste capaciteit verdeeld moet worden tussen modaliteiten en (d) een referentiekader waarin concrete kwaliteitseisen zijn opgenomen over de doorstroming, betrouwbaarheid, veiligheid en leefbaarheid.



Figuur 3: visualisatie multimodaal netwerkkader (bron: CROW, 2021b)

Doordat nu ook voor andere modaliteiten de kaders worden uitgewerkt, krijgen aspecten zoals sociale rechtvaardigheid en volksgezondheid (de prioritering van fietsers en voetgangers bijvoorbeeld) expliciete aandacht en wordt het verkeersmanagement niet alleen gebaseerd op 'klassieke' doelstellingen zoals doorstroming, wachttijden en reistijd.

#### **4. Conclusie: open uitnodiging**

Integrale Kijk op Bereikbaarheid heeft nog veel werk nodig om te landen in de dagelijkse praktijk; we zien al goede voorbeelden ontstaan, maar het is hard nodig om te zorgen dat we doelstellingen, maatregelen en de manier om ze af te wegen aanpassen op deze bredere blik.

CROW nodigt iedere professional die wil bijdragen aan de paradigmawisseling van harte uit om mee te doen. Dat kan op de volgende manieren:

1. Het meediscussiëren over de begrippen in de thesaurus. Ken je een onderzoek of een studie die kan helpen om de gebruikte termen verder aan te scherpen? Vertel het ons.
2. Het delen van planstudies en praktijkvoorbeelden die volgens jou en je collega's een goed (of juist minder goed) voorbeeld zijn van een Integrale Kijk op Bereikbaarheid.
3. Het aanreiken van (open source) instrumenten die kunnen helpen om delen van de IKOB-aanpak te versterken. Denk daarbij niet alleen aan softwareinstrumenten maar ook procestools, zoals werkvormen, rapportagemethoden en visualisaties, serious games en participatiemogelijkheden.
4. Actief lid worden van de IKOB community. Afhankelijk van je rol, kennis en expertise kun je wellicht een meer sturende positie innemen in de groep professionals die hier al mee bezig is.

#### **Literatuur**

- Akse, Ruben, Urban Transport Policy Paradigms, a philosophical and engineering analysis, Master's Thesis Universiteit Twente, 2020
- Bavel, Hardeman, Rijpma, Vervolgstappen voor integrale welvaartsmeting, april 2019 ([esb.nl/esb/20051405/vervolgstappen-voor-integrale-welvaartsmeting](https://www.esb.nl/esb/20051405/vervolgstappen-voor-integrale-welvaartsmeting))
- Centraal Bureau voor de Statistiek, Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals, 2021 \
- [.cbs.nl/monitor-brede-welvaart-en-sdgs-2021/](https://www.cbs.nl/monitor-brede-welvaart-en-sdgs-2021/))
- Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving, Kansrijk Mobiliteitsbeleid, Den Haag, 2011
- Buchanan, Colin, Traffic in Towns, a study of the long term problems of traffic in urban areas, reports of the steering group and working group appointed by the minister of transport, Londen, 1963
- CROW, Gebiedsgericht Benutten Plus, in: Handboek verkeersmanagement, 2017, geraadpleegd via kennisbank CROW.
- CROW, Leeromgeving voor meer integrale kijk op bereikbaarheid, april 2021a, (<https://www.crow.nl/over-crow/nieuws/2021/april/leeromgeving-voor-een-meer-integrale-kijk-op-berei>)
- CROW, Multimodale netwerkkaders, leidraad voor het opstellen en toepassen van een multimodaal netwerkkader, Ede, 2021b
- Kahneman, Daniel, Thinking, fast and slow, New York, 2011
- Kuhn, Thomas, The Structure of Scientific Revolutions, Chicago, 1962
- Mouter, Niek, Cost-Benefit Analysis in Practice, a study of the way Cost-Benefit Analysis is perceived by key individuals in the Dutch CBA practice for spatial-infrastructure projects, Delft, 2014

- Raspe, Otto, Jeroen Content en Mark Thissen, Brede welvaart en regionale ontwikkelingen, position paper, PBL Den Haag, 2019
- Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur, advies 2021
- Rijksoverheid, klimaatakkoord hoofdstuk mobiliteit, Den Haag, 2019
- Ruijs, Kim, Lisa Pierotti en Barry Zondag, Effect van ruimtelijke ordeningsbeleid op bereikbaarheid vervoerregio Amsterdam – met TIGRIS XL, bijdrage aan het CVS 2019, Leuven, 2019
- Sen, Amartya, Commodities and Capabilities, Oxford, 1985
- Verenigde Naties, The 17 Goals, 2021, ([sdgs.un.org/goals](https://sdgs.un.org/goals))
- Verkade, Thalia en Marco te Brömmelstroet, het recht van de snelste, hoe ons verkeer steeds asociale werd, 2020
- Voerknecht, Hans, Dirk Bussche en Henk Tromp, Kan de fiets-OV-combinatie het winnen van de auto qua bereikbaarheid op systeemniveau, bijdrage aan het CVS 2019, Leuven, 2019