

Het toepassen van brede welvaart voor mobiliteit (kampvuursessie)

Liselotte Bingen – Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat –
liselotte.bingen@minienw.nl

Sjouke Wieringa – Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat –
sjouke.wieringa@minienw.nl

Eric Mink – Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat –
eric.mink@minienw.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 13 en 14 oktober 2022, Utrecht

Samenvatting

Breder kijken, integraler, gebiedsgericht, domeinoverstijgend.... Het zijn allemaal termen waar we de laatste jaren veel mee om de oren geslagen worden. De opgaven van deze eeuw rondom energie, materiaalgebruik, landbouw, klimaat, inclusiviteit en woningbouw vragen om zo'n brede blik. De opgaven rond mobiliteit krijgen hier steeds meer mee te maken. Waar het mobiliteitsbeleid de laatste decennia vooral was toegespitst op het wegnemen van knelpunten via (spoor)-wegen bouwen en mobiliteit zoveel mogelijk faciliteren, zal beleid nu veel meer moeten focussen op de nieuwe opgaven. Wat wordt ons nieuwe verhaal voor mobiliteit?

Het concept van brede welvaart kan helpen om invulling te geven aan dit nieuwe verhaal voor mobiliteit. Het gaat er daarbij om hoe mobiliteit kan bijdragen aan het welzijn van mensen, via veiligheid, gezondheid, leefomgeving en bereikbaarheid. Daarnaast is het belangrijk om rekening te houden effecten voor verschillende groepen mensen of gebieden.

In deze kampvuursessie gaan we oefenen met het toepassen van het perspectief van brede welvaart op een mobiliteitscasus. We maken daarbij gebruik van het denkkader brede welvaart van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Uit eerdere ervaringen met het toepassen van het denkkader blijkt dit behulpzaam te zijn om de relevante onderliggende opgaven te identificeren of om bepaalde beleidsopties met elkaar te vergelijken.

1. Inleiding

Breder kijken, integraler, multimodaler, gebiedsgerichter, domeinoverstijgender, inclusiever.... Het zijn allemaal termen waar we de laatste jaren veel mee om de oren geslagen worden. De opgaven van deze eeuw rondom energie, materiaalgebruik, landbouw, klimaat en woningbouw vragen om zo'n brede blik. In een dichtbevolkt en volgebouwd land als Nederland zijn we inmiddels genoodzaakt om deze opgaven in samenhang te bezien en tot oplossingen te komen. Niet in de laatste plaats omdat het anders onbetaalbaar wordt om deze transitie te maken.

De opgaven rond mobiliteit vloeien hieruit voort. Decennialang is het nationale mobiliteitsbeleid vooral gevoerd vanuit het idee dat meer mobiliteit gedefinieerd als betere doorstroming en bereikbaarheid, goed is voor de economie. En dat de groei van de economie, en de daarmee toenemende mobiliteit, zo goed mogelijk gefaciliteerd moet worden. Groeiende mobiliteit brengt echter ook externe effecten met zich mee, bijvoorbeeld voor leefomgeving en klimaat. O.a. klimaat-, stikstof- en geluidsdoelstellingen krijgen steeds grotere invloed op het mobiliteitsbeleid (denk aan bijv. recente Schiphol-besluit). De woningbouwopgave (m.n. inbreidingen in de toch al drukke steden) dwingt ons om goed na te denken over het ruimtegebruik van mobiliteit en vooral privéauto's. Waar het mobiliteitsbeleid de laatste decennia vooral was toegespitst op (spoor)-wegen bouwen, files en knelpunten aanpakken en mobiliteit zoveel mogelijk faciliteren, zal beleid steeds meer aan de voorkant uit moeten gaan van effecten op het welzijn van mensen en op het klimaat. We kunnen niet meer alle mobiliteitsvraag faciliteren, ruimte is te schaars en de onze ruimtelijke kwaliteit te kostbaar om meer infrastructuur aan te leggen. Wat wordt ons nieuwe verhaal voor mobiliteit?

Het concept van brede welvaart kan helpen om invulling te geven aan dit nieuwe verhaal. Het gedachtegoed van brede welvaart wordt sinds 2015 ook in Nederland steeds verder vormgegeven. Het CBS brengt jaarlijks haar monitor Brede Welvaart en Sustainable development goals uit en diverse ministeries werken brede welvaart uit voor hun eigen beleidsterrein (MinFin, BZK, EZK, LNV). Zo ook het ministerie van IenW, voor o.a. het mobiliteitsdomein. In deze kampvuursessie gaan we oefenen met het toepassen van het perspectief van brede welvaart op een mobiliteitscasus en zullen we stilstaan bij hoe dit nieuwe perspectief ons helpt tot oplossingen te komen voor de opgaven van deze tijd.

2. Brede welvaart – wat is het en waar komt het vandaan

Na de Tweede Wereldoorlog stond alles in de maatschappij en politiek in het teken van de wederopbouw en economisch herstel (ESB, 2021). Het meten van de omvang van de economie werd gedaan aan de hand van het Bruto Binnenlands Product (BBP). In die jaren werd economische groei in feite gelijkgesteld aan het welvaarts-groei. Specifiek ging dit over materiële welvaart. BBP was nooit bedoeld als indicator voor welvaart, maar omdat welvaart in deze periode zo goed als gelijkstond aan economische groei, werd BBP gebruikt om de welvaart van de maatschappij af te meten. Economische groei betekent echter niet per definitie dat de welvaart (die onterecht vaak wordt vertaald naar economische welvaart, terwijl het eigenlijk well-being betreft) ook toeneemt.

Internationaal gezien klonken er vanaf de eeuwwisseling steeds meer zorgen rond toenemende ongelijkheid en klimaatproblemen. In 2009 leidde dit tot een pleidooi voor het breder meten van welvaart door Stiglitz, Sen en Fitoussi met hun rapportage 'Measurement of Economic Performance and Social Progress'. Hierin concludeerden zij dat we af moeten van de grote afhankelijkheid van het BBP als indicator voor welvaart, en toe moeten naar een breder dashboard met indicatoren waarin ook de verdeling van welzijn en duurzaamheid in verschillende dimensies terugkomen. Het perspectief verschuift van het meten van economische productie naar het meten van de kwaliteit van leven ("well-being") van mensen (PBL, 2021).

De focus op kwaliteit van leven (welzijn), i.p.v. materiële welvaart, komt ook terug in de definitie die het CBS hanteert voor brede welvaart in haar jaarlijkse Monitor Brede Welvaart. Daarnaast wordt in de CBS definitie aangesloten op de definitie voor 'duurzame ontwikkeling' van de VN-commissie Brundtland uit 1987, waar aandacht is voor de effecten op volgende generaties. Volgens het CBS (2022) betreft brede welvaart: *de kwaliteit van leven hier en nu en de mate waarin deze ten koste gaat van de brede welvaart van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld*. De jaarlijkse brede welvaart en SDG monitor van het CBS kan beschouwd worden als een jaarlijkse kwantitatieve basis om te bekijken waar we als samenleving staan en voor welke keuzes we staan op het gebied van brede welvaart. Hier zitten vrijwel 500 indicatoren achter, die opgedeeld zijn in negen categorieën: welzijn, materiële welvaart, gezondheid, arbeid & vrije tijd, wonen, samenleving, veiligheid, milieu en bbp.

3. Brede welvaarkader toepassen op mobiliteit

Ook in de wereld van mobiliteit is er de laatste jaren een roep om een bredere blik en meer inzicht in hoe mobiliteit bijdraagt aan het welzijn van mensen. Decennialang is faciliteren van de vraag naar mobiliteit als kernopgave gezien voor het mobiliteitsbeleid. De beleidsinzet ging hierbij vooral uit naar de uitbreiding van weg- en spoorcapaciteit en het zo veel mogelijk bevorderen van de doorstroming van het verkeer (PBL, 2021). De voornaamste indicator die werd (en vaak nog steeds wordt) gebruikt is voertuigverliesuren.

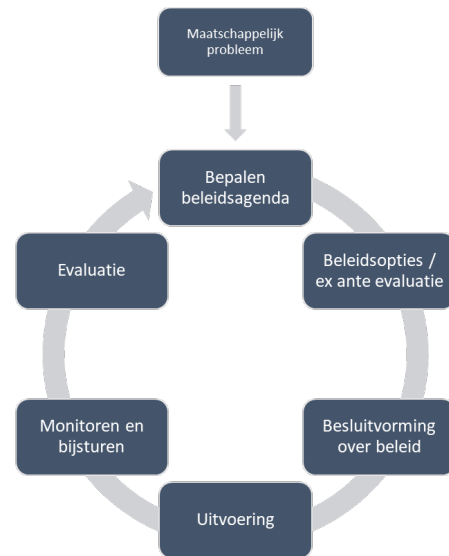
Een bredere blik op mobiliteit begint met een andere definitie van bereikbaarheid. Waar die definitie jarenlang in het teken stond van reistijden, zo snel mogelijk van A naar B, zou dat veel meer moeten gaan over de mate waarin mensen op hun werk, school, bij familie of bij andere activiteiten kunnen komen.

Maar naast bereikbaarheid zijn ook leefomgeving, gezondheid en veiligheid belangrijk dimensies van mobiliteit. In het licht van de definitie van brede welvaart zou gesteld kunnen worden dat mobiliteit via deze dimensies bij kan dragen aan het welzijn van mensen. Het betekent automatisch dat mobiliteit an sich nooit het doel is in mobiliteitsbeleid, maar een middel om te sturen op deze vier 'hogere' dimensies. Dus bijvoorbeeld door het verbeteren van het aanbod van deelauto's in een stedelijke omgeving, kan ervoor gezorgd worden dat er minder parkeerplaatsen nodig zijn, wat positieve effecten heeft op de leefomgeving omdat die uitgespaarde parkeerplekken gebruikt kunnen worden voor extra groen. Om te operationaliseren hoe er beleidsmatig via mobiliteit op brede welvaart gestuurd kan worden, heeft TNO (2022) in opdracht van

het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een studie gedaan naar 'indicatoren voor brede welvaart in het mobiliteitsdomein'.



Figuur 1: relevante dimensies van mobiliteit in het kader van brede welvaart, waarbij voor elke dimensie ook aandacht zou moeten zijn voor verdelingseffecten (bron: TNO, 2022, bewerking door Min IenW)



Figuur 2: beleidscyclus

Bij brede welvaart gaat het ook over aandacht voor verdelingseffecten. Beleid kan voor bepaalde groepen mensen heel anders uitpakken dan voor andere groepen mensen. En hetzelfde geldt wanneer gekeken wordt naar verschillen tussen gebieden. Wat wordt bijvoorbeeld het effect van 'betalen naar gebruik' voor mensen met een smalle portemonnee, die geen woon-werk reiskostenvergoeding hebben en die ook nog eens relatief langere afstanden per auto moeten afleggen omdat zij in een perifeer gebied wonen?

Om de verschillende aspecten van brede welvaart goed mee te kunnen nemen in verschillende fasen van de beleidscyclus, heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat met hulp van de Argumentenfabriek, een 'denkkader brede welvaart' opgesteld. Het is niet specifiek voor mobiliteit opgesteld, maar voor het hele werkveld van het ministerie, dus inclusief water, bodem en milieu. Gezien de samenkomst van al deze verschillende thema's in dezelfde fysieke leefomgeving, is het waardevol om ook deze dimensies mee te nemen in het bepalen van mobiliteitsopgaven (zie figuur 2).

4. Alvast een aantal voorbeelden van mobiliteit en brede welvaart

Internationaal gezien is er de laatste jaren al een paar mooie voorbeelden die het brede welvaartsperspectief in mobiliteitsbeleid reflecteren. Wales heeft bijvoorbeeld in 2015 de 'Well-being of Future Generations Act' geadopteerd waaronder zij in 2021 de beslissing heeft genomen om de komende 30 jaar alle nieuwe wegen projecten op te schorten. Dit werd getriggerd door een heel groot voorgenomen nieuw wegenproject dat meer dan een

miljard zou kosten en een kwetsbaar historisch gebied zou doorkruisen. Dit werd afgewezen door de overheid en triggerde een bredere reflectie op het onderwerp wegenbouw en de gerelateerde voor- en nadelen voor de samenleving. De stop van de prioritering van wegenbouwprojecten was mede ingegeven op advies van de 'Future Generations Commissioner', die adviseerde om meer te kijken naar alternatieven in de transport planning. Er is gekozen voor investeringen in lokale co-working hubs en het voorzien in e-bikes in rurale gebieden (ZOE Institute, 2022, in opdracht van Ministerie van IenW).

Ook in Nederland heeft recent een opvallende beslissing plaatsgevonden die (impliciet) veel parallellen vertoont met de brede welvaartsgedachte: het besluit tot het beperken van het aantal vliegbewegingen rond Schiphol. Op 24 juni 2022 kwam naar buiten dat het kabinet had besloten het maximum aantal toegestane vliegbewegingen van en naar Schiphol te reduceren tot 440.000 per jaar (i.p.v. 500.000 vliegtuigbewegingen uit het ontwerp-Luchthavenbesluit) (Minister van IenW/Harbers, 2022). Na jarenlang de groei van de luchtvaart met als kernopgave het behoud van de internationale verbondenheid en concurrentiepositie centraal te hebben gesteld, wordt nu meer rekening gehouden met o.a. de geluidsoverlast.

5. Kampvuursessie

Tijdens de kampvuursessie op het CVS-congres 2022 zullen we aan de hand van het denkkader en een bijbehorend workshop format een mobiliteitscasus behandelen. We zullen vooral stilstaan bij het hanteren van een brede blik, met oog voor de verschillende dimensies, en aandacht hebben voor de effecten op verschillende groepen mensen. Uit eerdere ervaringen met het toepassen van het denkkader blijkt dit behulpzaam te zijn om de relevante onderliggende opgaven te identificeren (begin van de beleidscyclus, zie figuur 2) of om bepaalde beleidsopties met elkaar te vergelijken (iets verderop in de beleidscyclus). In figuur 3 is het denkkader op hoofdlijnen gevisualiseerd. In de bijlage is het complete denkkader brede welvaart terug te vinden.



Figuur 1: Denkkader Brede Welvaart IenW, schematische weergave

Literatuur

CBS (2022): Monitor Brede Welvaart & SDG's 2022. Definities. <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/brede-welvaart/monitor-brede-welvaart-sustainable-development-goals-2022/toelichting/definities#:~:text=Brede%20welvaart%20betreft%20de%20kwaliteit,mensen%20elders%20in%20de%20wereld.>

CBS (2022): Monitor Brede Welvaart & SDG's 2022. Het verhaal. <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/brede-welvaart/monitor-brede-welvaart-sustainable-development-goals-2022/brede-welvaart/het-verhaal>

Economisch Statistische Berichten (2021): Welvaartsgroei blijft sinds 1950 achter bij de economische groei. <https://esb.nu/esb/20062594/welvaartsgroei-blijft-sinds-1950-achter-bij-de-economische-groei>

Harbers, M. (2022): Hoofdlijnenbrief Schiphol. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/24/hoofdlijnenbrief-schiphol>

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2022): Denkkader brede welvaart IenW. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2022/04/29/denkkader-brede-welvaart-ienw>

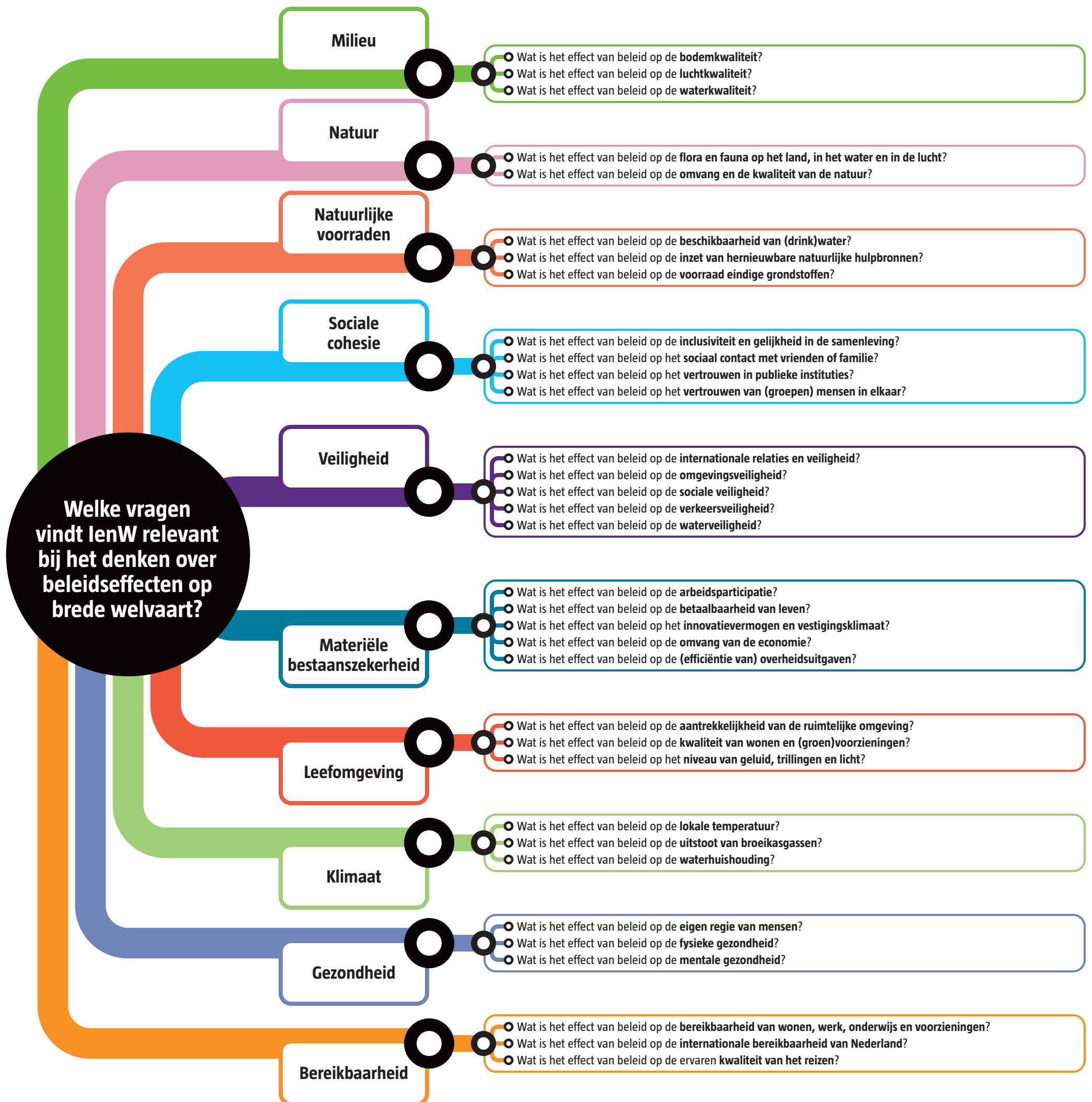
Planbureau voor de Leefomgeving (2021): Brede welvaart en mobiliteit. Den Haag. <https://www.pbl.nl/publicaties/brede-welvaart-en-mobiliteit>

TNO (2022): Indicatoren voor brede welvaart in het mobiliteitsdomein – een vertrekpunt voor discussie gebaseerd op een quickscan. Den Haag. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/01/10/indicatoren-voor-brede-welvaart-in-het-mobiliteitsdomein---een-vertrekpunt-voor-discussie-gebaseerd-op-een-quickscan>

ZOE Institute (2021): International Examples of a Wellbeing Approach in Practice. <https://zoe-institut.de/en/publication/international-examples-of-a-wellbeing-approach-in-practice/>

Denkkader Brede Welvaart

Voor hier en nu, later en elders



Over deze kaart

Dit denkkader beschrijft welke beleidseffecten het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) relevant vindt bij het denken over brede welvaart in verschillende fases van de beleidscyclus. De werkdefinitie van 'brede welvaart' luidt hier als volgt: de kwaliteit van leven, hier en nu (Nederland), elders in de wereld, en voor latere generaties. Binnen kwaliteit van leven onderscheiden we tien elementen die het ministerie van IenW relevant vindt. Het doel van dit kader is om beleidsmakers te helpen om met alle elementen van brede welvaart rekening te houden bij het maken van en besluiten over IenW-beleid. Het doel van dit kader is uitdrukkelijk niet om hiërarchie aan te brengen in dimensies of effecten meetbaar te maken, maar juist om de effecten in samenhang te analyseren,

te expliciteren en te bespreken. Dit denkkader is gebaseerd op een analyse van bestaande modellen en studies van brede welvaart, zoals van het Centraal Bureau van de Statistiek, het Planbureau voor de Leefomgeving en de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties. In een reeks denksessies met medewerkers van IenW en andere experts in de periode januari-april 2022 heeft De Argumentenfabriek het denkkader verder ontwikkeld.

Bij deze kaart hoort een instructie en invulkaart met hulpvragen die is opgesteld om het denkkader optimaal te gebruiken. Wil je met deze kaart aan de slag of heb je vragen? Neem dan contact op met asa@minienw.nl.