

Werken aan een inclusief mobiliteitssysteem

Het effect van beleidsknoppen op de inclusiviteit
van het mobiliteitssysteem binnen de MRA

Lamar van Frederikslust – Goudappel – Lvfrederikslust@goudappel.nl

Thomas Straatemeier – Goudappel – tstraatemeier@goudappel.nl

Hans Voerknecht – Een nieuwe kijk – hans@eennieuwekijk.nl

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

Samenvatting

Binnen de mobiliteitssector krijgt het realiseren van brede welvaartsdoelen op het gebied van leefbaarheid en inclusiviteit een steeds grotere rol. Hierbij spelen ontplooiingsmogelijkheden een grote rol. Deze zijn gekoppeld aan de mate waarin iemand in staat is een verplaatsing te realiseren. Dit hoeft niet alleen op het individuele-fysieke vlak scheef te lopen. Ook ons mobiliteitsbeleid speelt een grote rol in de mogelijkheden voor mensen om kansen te benutten. Zo zijn er legio beleidsknoppen binnen het mobiliteitsbeleid waarmee, in algemene zin, invloed kan worden uitgeoefend op de mate van bereikbaarheids(on)gelijkheid.

Voor een onderzoek naar de bereikbaarheidsongelijkheid binnen de MRA, is er gekeken naar de bereikbaarheid van cruciale bestemmingen voor verschillende doelgroepen en welke invloed bepaalde beleidsknoppen hierop hebben. Hierbij is primair naar twee zaken gekeken: Aan de ene kant is gekeken waar deze doelgroepen wonen. Aan de andere kant hoe goed de bereikbaarheid is van activiteiten die voor hen belangrijk zijn. Voor ouderen en jongeren is een eenvoudige analyse gemaakt op basis van afstand. Voor de beroepsbevolking is een uitgebreidere analyse gemaakt met behulp van de IKOB-methode.

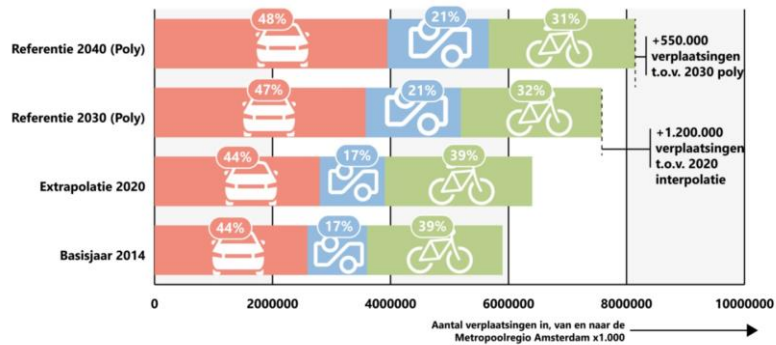
Analyses laten zien dat verbeteren van de fiets en benutten van het grotere bereik dat de E-fiets biedt, de ongelijkheid in bereikbaarheid behoorlijk kan verkleinen, maar hier moet gelet worden op culturele verschillen. Daarnaast helpt meer differentiatie in OV-tarieven, rekening houdend met inkomen en oog voor de bereikbaarheid van praktisch geschoold werk, om inclusiviteit te verhogen. Betalen naar gebruik kan met name negatief uitpakken voor gebieden waar de woon-werkafstanden voor lage inkomens en middellage inkomens relatief lang zijn, zoals in Flevoland. Ook bij andere beleidsmaatregelen zoals parkeerbeleid of subsidiëren van elektrisch rijden is het belangrijk om oog te hebben voor de verdelingseffecten. Daarnaast is het belangrijk om werkgevers meer verantwoordelijk te maken voor de bereikbaarheid van hun werknemers. Met de oplopende arbeidstekorten ontstaat er ook momentum om meer oog te hebben voor aanvullende arbeidsvoorwaarden

De analyse in deze paper laten zien dat ongelijkheid kan toenemen als gevolg beleid, maar dat er ook mogelijkheden zijn om dit met beleid te verkleinen. Maar dit er ook toe leidt dat mensen minder problemen ervaren en hoe groot de groep is binnen de gedefinieerde doelgroepen is moeilijk om aan te geven. Het is daarom belangrijk om met elkaar meer grip te krijgen wanneer er sprake is van een tekort aan bereikbaarheid en welke mogelijkheden er zijn om het op te lossen.

1. Een inclusief mobiliteitssysteem in de Metropoolregio Amsterdam

In de Metropoolregio Amsterdam (MRA) komen er tot 2040 250.000 woningen bij en groeit de werkgelegenheid met 230.000 arbeidsplaatsen. Met deze groei groeit ook de mobiliteit in, van en naar de MRA. Deze groeiopgave moet samengaan met het behalen van de klimaatdoelen van de Europese Klimaatwet: 55% minder CO₂-uitstoot in 2030 en 95% in 2050. Daarnaast willen we ook brede welvaartsdoelen realiseren op het gebied van leefbaarheid en inclusiviteit. Zonder aanvullend beleid leidt de grote verstedelijkingsopgave zoals vastgesteld in de Verstedelijkingsstrategie MRA tot een sterke groei van de mobiliteit, met 50% groei van het openbaar vervoer, 40% meer autoverplaatsingen in 2040 ten opzichte van 2020 (zie figuur rechts) en 30 tot 40% meer goederenvervoer afhankelijk van de economische ontwikkeling. Deze sterke groei van de mobiliteit wordt niet alleen veroorzaakt doordat de MRA zelf sterk groeit, maar ook de rest van de Randstad kent een sterke groei. Er is steeds meer woon-werkmobiliteit over langere afstanden naar de Randstad vanuit de rest van Nederland. Dit ondanks de inzet op een polycentrische ontwikkeling van de MRA, waarbij de nabijheid van wonen, werken en voorzieningen het uitgangspunt is.

De dalende gebruikskosten van het autogebruik als gevolg van elektrificatie zijn vooral het gevolg van de toename van het aantal elektrische auto's. De verwachting is dat in 2040 bijna de helft van de auto's elektrisch is. Zonder wijziging in fiscaal beleid zijn elektrische auto's veel goedkoper in het gebruik en maken deze dus aantrekkelijker. Hierdoor groeit het verschil tussen betaalbare bereikbaarheid voor de 'haves' en de 'have nots'.



Figuur 1.1 Modal split prognoses voor de MRA

Als we op het gebied van mobiliteit geen aanvullende (beleids-) maatregelen nemen en de vervoervraag blijven faciliteren, de negatieve gevolgen onder andere zullen zijn: De leefkwaliteit en gezondheid in de steden en de regio gaan dan sterk achteruit, maar ook neemt de ongelijkheid in bereikbaarheid tussen groepen mensen en gebieden verder toe. Reden genoeg om hier dieper op in te gaan om de opgave scherper te krijgen en de mogelijkheden voor een inclusiever mobiliteitssysteem in beeld te brengen. Drie aspecten staan hierbij centraal:

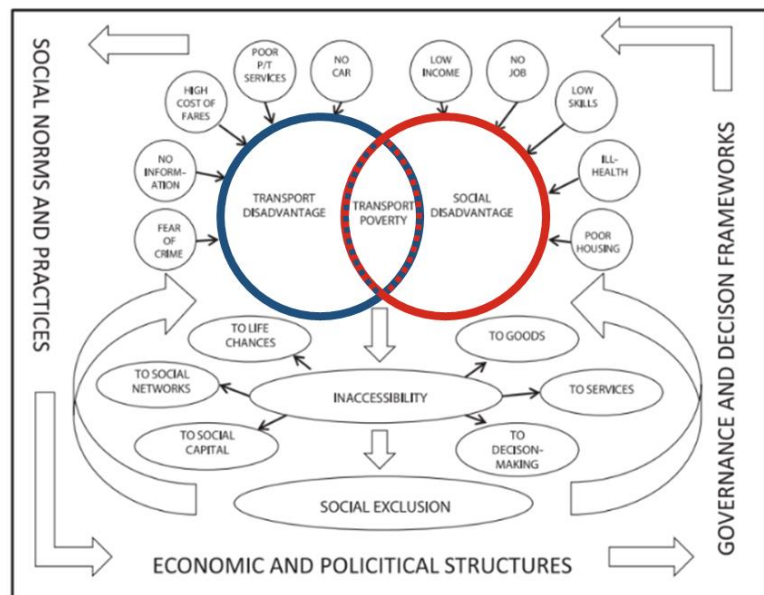
- Nader definiëren van het begrip 'bereikbaarheidsongelijkheid' en 'vervoersarmoede'
- Binnen de opgave nader onderscheid maken in verschillende doelgroepen.
- In beeld brengen van mogelijk kansrijke 'beleidsknoppen' om huidige en toekomstige ongelijkheid te verkleinen of om het basisniveau van bereikbaarheid te vergroten voor kwetsbare groepen.

Tegelijkertijd inventariseren we beleidsknoppen om bereikbaarheidsongelijkheid te verminderen voor de onderzochte groepen en geven aan welke potentiële effecten deze knoppen hebben indien daarover al meer bekend is. We kijken hierbij in ieder geval naar (kosten van mobiliteit, toegang tot verschillende vervoersmiddelen en ruimtelijk beleid). In stap 3 confronteren we de opgaven en de oplossingen om te komen tot een voorstel hoe we het thema bereikbaarheidsongelijkheid handvatten kunnen geven en zo makkelijker aan te pakken.

2. Theorie

2.1 Vervoersongelijkheid en sociale exclusie

Het conceptueel model uit het baanbrekende werk "Transport poverty and Social exclusion" van de Britse hoogleraar Karen Lucas (2012) laat zien dat bereikbaarheidsongelijkheid een gelaagd probleem is, waarop veel verschillende factoren van invloed zijn. Het is belangrijk om hierbij onderscheid te maken tussen aspecten die maken dat mensen een **sociale achterstand** hebben, zoals laag inkomen of opleidingsniveau of een minder goede gezondheid en aspecten die er voor zorgen dat mensen een **achterstand in bereikbaarheid** hebben, zoals



Figuur 2.1: Lucas (2012). Transport poverty and Social exclusion.

het niet hebben van een auto, gebrek aan goed openbaar vervoer in de buurt of te hoge kosten van het openbaar vervoer. Deze aspecten samen bepalen of iemand risico heeft op vervoersarmoede. Uiteraard is er ook een sterke wisselwerking tussen beiden. Op het moment dat iemand een laag inkomen heft, dan zullen kosten van vervoer ook eerder een obstakel vormen. Uiteindelijk kan dit er toe leiden dat bepaalde groepen sociaal worden uitgesloten, doordat ze als gevolg van achterstanden in bereikbaarheid en sociale achterstand maatschappelijk niet goed meer kunnen participeren. Doordat er zoveel factoren van invloed zijn op bereikbaarheidsongelijkheid is ook het oplossen er van niet eenvoudig en zal een 'one size fits all' aanpak vaak niet werken. Afhankelijk van het gebied of de doelgroepen zijn andere aspecten belangrijk. In dit onderzoek kijken we vooral naar de achterstand in bereikbaarheid, omdat dit gaat over aspecten die met beleid op het gebied van mobiliteit en bereikbaarheid beïnvloedt kunnen worden. Uiteraard houden we hierbij wel rekening met de invloed van sociale aspecten door te kijken naar doelgroepen en hun kenmerken.

2.2 Ongelijkheid in bereikbaarheid in plaats van vervoersarmoede

De term armoede wordt regelmatig stigmatiserend gebruikt, waarbij het wordt gezien als bewijs van individueel tekortkomen. In het multimodaal toekomstbeeld kiezen we er daarom voor deze term verder niet te gebruiken.

Met het Multimodaal Toekomstbeeld kijken naar de lange termijn. Hoe het mobiliteitsgedrag van verschillende doelgroepen er dan precies uit ziet en of zij mogelijk te maken hebben met uitsluiting als het gaat om mobiliteit is niet te voorspellen. Wat wel kan, is kijken hoe de bereikbaarheid van werk en voorzieningen verandert als gevolg van de aanleg van nieuwe infrastructuur, nieuw mobiliteitsbeleid en de keuzes waar te verstedelijken.

Van deze aspecten kunnen we laten zien of dat de bereikbaarheid verbetert voor groepen die mogelijk risico lopen op uitsluiting en hoe dit verschilt van andere groepen. Op die manier kunnen we in beeld brengen of we het risico op een tekort aan bereikbaarheid voor groepen die kwetsbaar zijn verhogen of verlagen. Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat er een positief verband is tussen het aantal banen dat mensen kunnen bereiken en de kans dat iemand ook daadwerkelijk een baan heeft (Bastiaansen 2020).

2.3 Hebben-willen-kunnen

Mobiliteit beschikbaar hebben gaat over méér dan alleen de bushalte in de straat. Er zijn meer zaken die een rol spelen in mobiliteitskeuzes die mensen maken. Versimpeld kunnen deze zaken worden opgesplitst in drie factoren: Hebben, kunnen en willen:

Hebben kan worden gezien als het basisprincipe voor mobiliteit. Is het beschikbaar? Voldoe ik aan de randvoorwaarden om gebruik te maken van het middel? het gaat hier vooral om de bereikbaarheidsaspecten uit het model van Lucas (2012).

Kunnen gaat dieper in op hoe toegankelijk het mobiliteitssysteem is voor verschillende groepen. Ben ik fysiek in staat een mobiliteitsmiddel te gebruiken? Heb ik de mentale vaardigheden? Kan ik het betalen? Hier komen de sociale aspecten uit het model van Lucas (2012) meer in terug.

Willen gaat over de daadwerkelijke behoefte en voorkeuren om een bepaald middel te gebruiken. Hier gaat het om de moeite dat het kost en voldoening die het kan geven, maar bijvoorbeeld ook over de sociale veiligheid en verkeersveiligheid (ik fiets liever niet want ik ben bang dat ik een ongeluk krijg). Hieronder scharen we ook culturele en sociale voorkeuren.

Deze uitwerking laat ook zien dat er een verschil zit tussen de feitelijke bereikbaarheid (de basis) en hoe die bereikbaarheid door verschillende groepen ervaren kan worden, mede omdat er ook subjectieve factoren tussen zitten. Bij een gelijke basis is het goed denkbaar dat de ene persoon wel beperkingen ervaart in zijn bereikbaarheid en de andere niet. Het is daarom belangrijk om naar verschillende doelgroepen en hun mogelijkheden en behoeften te kijken om te komen tot oplossingen.

2.4 Kijken naar bereikbaarheid

Vanuit het verleden zijn we gewend om mobiliteitsopgaven te benaderen vanuit een **utilitaristisch** perspectief. Hierbij is de doelstelling voornamelijk het behalen van maximale bereikbaarheid voor een zo groot mogelijk groep. Het utilitarisme leidt er in de praktijk dat bereikbaarheid voor groepen die minder daadkrachtig zijn, achterblijft en ongelijkheid toeneemt.

| | Maximale bereikbaarheid | Gelijke bereikbaarheid | Voldoende bereikbaarheid |
|-------------------------------------|--|---|---|
| Ethische stroming | Utilitarisme | Egalitarisme | Sufficiëntarisme |
| Verdelingsprincipe | Maximaal voor een zo groot mogelijke groep | Iedereen hetzelfde | Iedereen voldoende |
| Methode/techniek (voorbeeld) | MKBA | Gini-index | Onder- of bovengrenzen |
| Beleid (voorbeeld) | Investerings hoofdinfra | Elke buurt een bushalte | 15-minutenstad |
| Nadelen | Negeert verdelingseffecten Bevoordeeld draagkrachtigen Risico op bevoordelen wat je kunt monetariseren | Gelijkheid zegt niet zoveel over welzijn Gelijk aanbod ≠ gelijke toegang Gelijkheid is vrijwel onmogelijk te realiseren | Vergt een politiek debat over wat genoeg is Waar begin je? |

Figuur 2.2. Drie perspectieven op bereikbaarheid. ⁶
Bron: Webinar 'Brede welvaart en beleid', PBL (2021)

Echter zijn er ook andere manieren om te kijken naar verbetering van de bereikbaarheid die meer rekening houden met ongelijkheid in bereikbaarheid, te weten het egalitarisme en sufficiëntarisme. Het **egalitarisme** streeft naar gelijke bereikbaarheid voor iedereen. Beleid richt zich op het verkleinen van verschillen tussen groepen en gebieden en zorgen dat iedereen dezelfde mate van toegang heeft tot het mobiliteitssysteem. Een methode om doelstellingen te meten die in lijn zijn met het egalitarisme is de GINI-index. Deze meet de mate van ongelijkheid tussen groepen op een bepaald aspect. Het egalitarisme gaat voorbij aan het feit dat behoeften tussen groepen kunnen verschillen en dat niet iedereen hetzelfde nodig heeft. Daarnaast is er het **sufficiëntarisme**. Deze stroming gaat uit van voldoende bereikbaarheid voor iedereen. Deze stroming neigt naar doelstellingen op het gebied van 'basisbehoeften' of het stellen van onder- of bovengrenzen te kijken om te komen tot oplossingen. Dit vereist wel een politiek gesprek over hoeveel bereikbaarheid dan genoeg is?

3. Een inclusief mobiliteitssysteem definiëren

De verschillende manieren van kijken naar bereikbaarheid zijn gebruikt om met de samenwerkende partijen van het Multimodaal Toekomstbeeld vanuit de metropoolregio Amsterdam (MRA) het gesprek aan te gaan over wat we eigenlijk een inclusief mobiliteitssysteem vinden? Wat zijn de voorwaarden voor een inclusief mobiliteitssysteem? Hieruit kwamen drie belangrijke lijnen naar voren: **Basis verbeteren voor kwetsbare groepen, Optimale kansen voor iedereen en tegengaan van ongelijkheid.**

Basis verbeteren voor kwetsbare groepen gaat over een minimaal niveau van bereikbaarheid voor iedereen. Wat moet voor iedereen toegankelijk, betaalbaar en beschikbaar zijn? Door in te zetten op basisbereikbaarheid voor iedereen werk je vanuit de 'onderkant' aan een inclusiever mobiliteitssysteem. Dit betekent echter wel dat er gedefinieerd moet worden wat wordt gezien als een basisniveau van bereikbaarheid. Het bepalen van een basisniveau van bereikbaarheid speelt bij het denken over toegankelijkheid van het mobiliteitssysteem een belangrijke rol. Het gaat dan over het wegnemen van fysieke en mentale barrières om gebruik te maken van het mobiliteitssysteem.

Optimale kansen gaat over het creëren van een mobiliteitssysteem dat in staat is om iedereen in zijn essentiële behoeften te voorzien als het gaat om activiteiten die men wil bereiken. Per doelgroep of individu kunnen deze behoeften verschillen. Voor ouderen kan het gaan om toegang tot zorg, terwijl voor jongeren toegang tot onderwijs heel belangrijk is. Optimale kansen betekent ook oog hebben voor groepen die het nu nog niet optimaal hebben. Vaak zien we dat voorgestelde verbeteringen van de bereikbaarheid, of het nu gaat om uitbreiding van de wegcapaciteit of verhogen van het aantal intercity's, vooral groepen bevoordelen die al relatief veel kansen hebben. Een mobiliteitssysteem dat iedereen optimale kansen biedt moet misschien wel extra aandacht hebben voor de kansen van kwetsbare groepen. Dit raakt ook het punt van ongelijkheid.

In lijn met het egalitarisme kan ook ingezet worden op het **tegengaan van de ongelijkheid** in bereikbaarheid tussen de 'haves' en 'have nots'. Dit kan gaan over het verschil tussen bepaalde groepen, maar ook over het verschil tussen bepaalde gebieden. Vanuit de werkgroep wordt aangegeven dat in ieder geval het streven moet zijn, als gevolg van beleid op het gebied van mobiliteit, de verschillen tussen bereikbaarheid van groepen niet verder te laten toenemen. Dit kan door het niveau van bereikbaarheid voor kwetsbare groepen te verhogen, maar dit kan ook gaan om tegengaan van al te grote groei van de bereikbaarheid van groepen die het al heel goed hebben. Deze groep heeft over het algemeen al een goede bereikbaarheid en verder verbeteren van die bereikbaarheid leidt tot mogelijk tot nog meer groei van de mobiliteit over grotere afstanden, met niet alleen negatieve consequenties voor de gelijkheid, maar ook voor duurzaamheid en leefbaarheid in de regio.

4. Doelgroepen

Uit verschillende studies komen een aantal groepen naar voren die mogelijk een verhoogd risico hebben op een tekort aan bereikbaarheid. Deze groepen staan in bijlage 1 opgesomd. In het Multimodaal Toekomstbeeld wordt gekeken naar de lange termijn en zijn we op zoek naar opgaven die de ontwikkeling van het regionale mobiliteitssysteem raken. Daarom is gekozen om de doelgroepen bewust wat groter te houden om te kijken of er dan al tekorten in bereikbaarheid zichtbaar zijn, waarna ingezoomd kan worden op segmenten binnen de grotere groepen die echt risico lopen. Daarom hebben wij drie kerngroepen behandeld. Deze zijn zichtbaar in bijlage 2.

In deze paper zullen we onze analyses en methode uitleggen aan de hand van de groep 'Mensen die willen werken, met een (middel)laag inkomen'. Hierbij is de cruciale bestemming praktische werkgelegenheid. De conclusie zal gaan over alle groepen zoals genoemd in bijlage 2.

| Doelgroep | % bevolking MRA (huidig) | Cruciale bestemming | Potentieel gevaar | Belangrijke beperking | Risicofactoren m.b.t. vervoersarmoede |
|--|--------------------------|---|----------------------|---------------------------|---|
| Mensen die willen werken met een (middel)laag inkomen | 23% (Laag inkomen) | Praktische werkgelegenheid Cruciale beroepen | Tijd, kosten, moeite | Laag inkomen en autobezit | <ul style="list-style-type: none"> • Afstand tot OV • Reiskosten • Gezondheid • Taal/reisinformatie |

Figuur 4.1 Geselecteerde doelgroep, cruciale bestemming en gevaren en beperking m.b.t. bereikbaarheidsongelijkheid

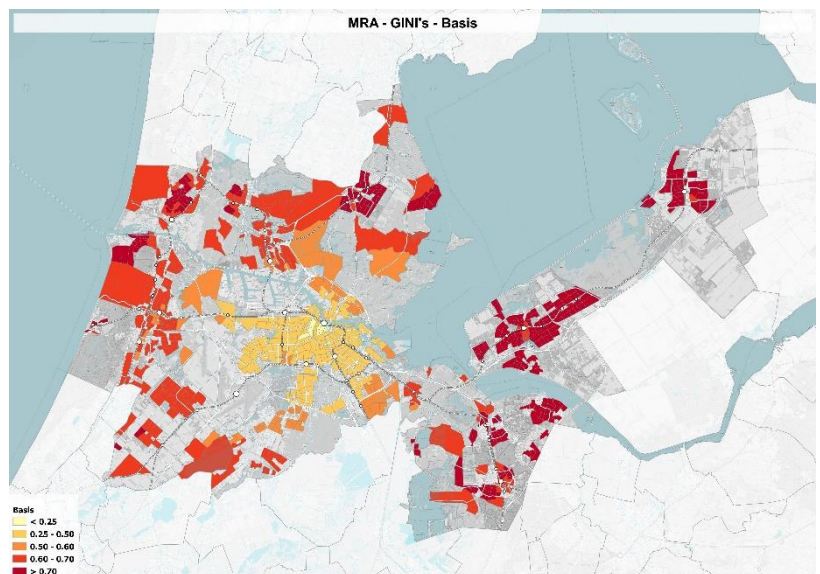
Er is een grote groep mensen met een laag of middellaag inkomen, die vaak wel een baan hebben, maar voor wie de toegenomen kosten van mobiliteit als gevolg van hogere brandstofprijzen of toename van parkeertarieven een struikelblok kunnen vormen. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat ze een flexcontract hebben en geen of nauwelijks reiskostenvergoeding ontvangen. Ook kan het voorkomen dat ze zich niet meer kunnen veroorloven om in de stad te wonen en daarom meer reiskosten moeten maken om op hun werk te komen of dat hun baan zich op een plek bevindt die moeilijk te bereiken is met fiets en ov, waardoor ze een auto nodig hebben om op hun werk te komen.

De MRA kent relatief veel (werkende) inwoners met een laag inkomen tot de huurtoeslaggrens*, namelijk 23%³. Een gedeelte van deze groep ervaart afstand tot de arbeidsmarkt, het percentage werkloosheid in de MRA is ongeveer 4,5%. Voor deze doelgroep lijkt het voornaamste risico te worden bepaald door de prijs van de reis, maar ook tijd en moeite zijn relevant.

5. Analyses & Methode

5.1 Gini-coëfficiënt

De Gini-coëfficiënt is een tool om ongelijkheid te meten. Oorspronkelijk bedoeld om inkomensongelijkheid te meten. In ons onderzoek laat de Gini-coëfficiënt zien hoe groot het verschil is in bereikbaarheid van werk tussen hoge inkomens en lage inkomens. Hoe dichter de coëfficiënt bij de 1 ligt hoe groter de ongelijkheid. Is de coëfficiënt 0 dan is de bereikbaarheid voor alle groepen gelijk. Aan de hand van de GINI-coëfficiënt kunnen we bekijken hoe de bereikbaarheidsongelijkheid is verdeeld in de metropoolregio Amsterdam (Figuur 5.1) voor alle modaliteiten bij elkaar. Hierbij valt op dat Amsterdam goed scoort, maar dat daarbuiten de bereikbaarheidsongelijkheid sterk toeneemt. Uitschieters zijn zichtbaar in Almere. Lelystad en Gooi en Vechtstreek



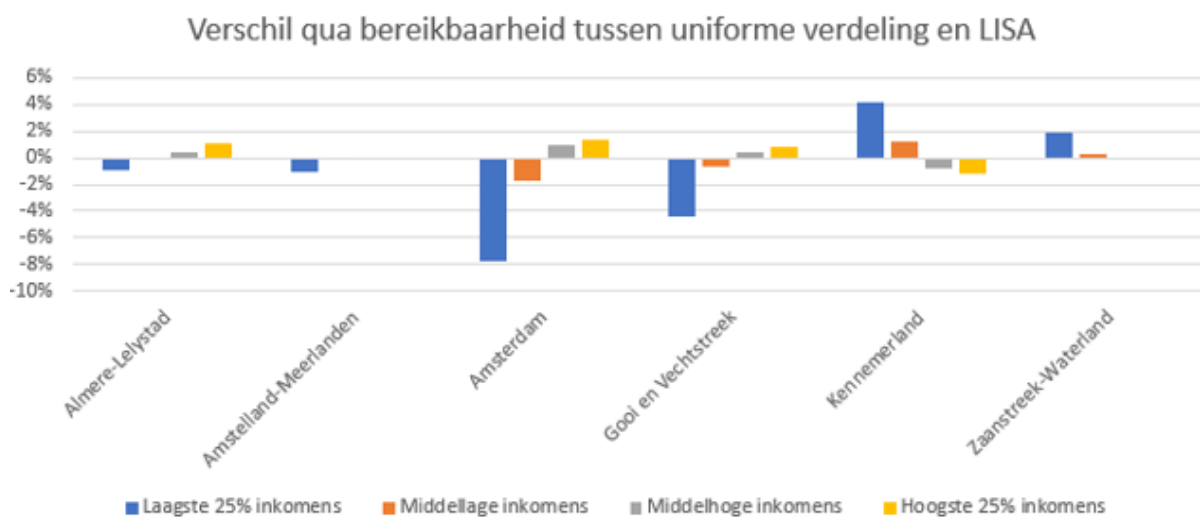
Figuur 5.1 GINI-coëfficiënt voor de MRA in het basisjaar (2014).

5.2 IKOB

Voor het in beeld brengen van de bereikbaarheid van banen maken we gebruik van de methode Integrale kijk op bereikbaarheid (IKOB-methode). Hierbij wordt gekeken naar naar de reistijd en kosten die mensen moeten maken om een baan te bereiken met fiets, auto of openbaar vervoer. Er wordt in beeld gebracht hoeveel banen mensen kunnen bereiken vanuit een bepaald gebied, hetgeen te zien is als een proxy voor de kans of toegang tot werk die mensen hebben. De reistijden en kosten zijn afgeleid uit het regionaal verkeersmodel VENOM. Binnen de IKOB-methode wordt gewerkt met afstandsvervalcurves, wat inhoudt dat banen die dichterbij liggen zwaarder worden gewogen dan banen die verder weg liggen. Verder worden de reistijd en kosten op een andere manier gewogen afhankelijk van de doelgroep, waarbij het mogelijk is om onderscheid te maken naar: Inkomen (laag, middellaag, middelhoog, hoog), toegang tot een auto / reiskostenvergoeding OV en voorkeur voor auto, ov, fiets of neutraal. Voor mensen met een laag inkomen wegen de kosten zwaarder dan voor mensen met een hoog inkomen.

5.3 Differentiatie van arbeidsplaatsen

Tevens is er een differentiatie naar verschillende soorten arbeidsplaatsen gemaakt, rekening houdend met opleidingsniveau en inkomen. Immers een praktisch geschoold iemand zal niet snel een theoretische baan hebben en andersom. waarbij voor elk inkomenssegment verschillen ontstaan in het aantal bereikbare banen per deelregio ten opzichte van een uniforme verdeling van banen. De bereikbaarheid van Kennemerland en Zaanstreek-Waterland verbetert voor de laagste inkomens als rekening wordt gehouden met differentiatie van arbeidsplaatsen, doordat er relatief veel praktisch geschoold werk in het Noordzeekanaalgebied is. In Amsterdam zijn juist relatief veel banen voor hoogopgeleiden.



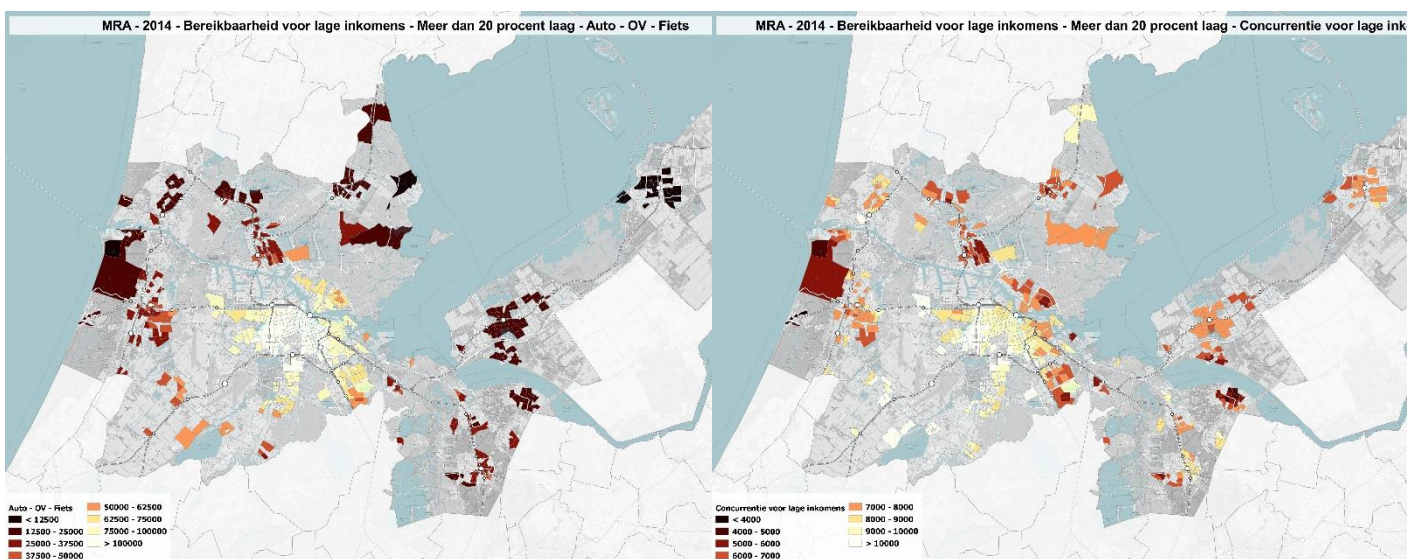
Figuur 5.2 Procentueel verschil per MRA-deelregio en inkomensklasse in het aantal bereikbare banen tussen een uniforme verdeling en gedifferentieerde verdeling in verschillende soorten arbeidsplaatsen.

5.4 Concurrentie op arbeid

Tot slot is er ook gekeken naar het effect van concurrentie op de bereikbaarheid van arbeidsplaatsen. Op het moment dat iemand weinig arbeidsplaatsen kan bereiken in een bepaald gebied, maar er wonen in dat gebied ook maar weinig mensen dan valt de relatieve bereikbaarheid van arbeidsplaatsen wellicht nog best mee. Tegelijkertijd is het wel zo dat hoe meer banen iemand kan bereiken hoe groter de kans is dat daar iets geschikt tussen zit, er is daarom voor beide invalshoeken iets te zeggen.

5.5 Baanbereikbaarheid (middel)lage inkomens referentie

Uit de analyse van de huidige situatie blijkt dat de bereikbaarheid van banen voor mensen met een laag of middellaag inkomen in het basisjaar het laagst is in Lelystad en Edam/Volendam gevolgd door Almere, Gooi en Vechtstreek, IJmond en de noordkant van de Zaanstreek (zie volgende pagina). Als Amsterdam buiten beschouwing wordt gelaten zijn er in de regio grotere verschillen waar te nemen tussen gebieden, waarbij gebieden die dichterbij banen en/of goed OV liggen beter scoren. Uitzonderingen zijn Almere en Lelystad, waar minder groot verschil is te zien tussen wijken. Dit kan komen door het goede lokale OV-systeem of door minder concentratie van werk. In de onderstaande analyse is uitsluitend gekeken naar zones waar ten minste 500 mensen wonen en minstens 20% van de inwoners een laag inkomen heeft.



Figuur 3.2. Het aantal bereikbare lage-inkomensbanen met auto, ov, fiets in zones met minstens 500 inwoners en minstens 20% inwoners met laag inkomen (Links). Rekening houdend met concurrentie om arbeidsplaatsen (Rechts).

6. Beleidsstrategieën en Beleidsknoppen

Huidige regelingen zoals we kennen uit het sociaal domein, zijn vooral een middel om mobiliteitsdrempels te verlichten, welke zijn ingebed in ons systeem. Dit is dus gefocust op het genezen van de disbalans. Volgende stap is, op voorhand te bekijken wat impact is van de beleidskeuzes die we maken omtrent mobiliteit en wat de impact daarvan is op de inclusiviteit van het systeem. Met de focus op het MRA zijn deze beleidsknoppen voornamelijk gericht op het voorkomen van bereikbaarheidsongelijkheid door te sturen op inclusieve ruimtelijke ordening. Hieruit kunnen twee beleidsrichtingen voortvloeien. Beleidsknoppen gefocust op mobiliteit of op de inrichting van de openbare ruimte. Wij zullen nu alleen ingaan op beleidsknoppen rondom mobiliteit. Dit betekent niet dan de inrichting van de openbare ruimte van minder belang is, maar deze stap vraagt vooral inzet op de korte termijn. Hierdoor valt dit buiten de scope van dit huidige onderzoek, aangezien wij kijken naar wat het systeem baat op de lange termijn.

6.1 Beleidsstrategieën

In Figuur 6.2. zijn een aantal beleidsstrategieën gesommeerd welke naar voren zijn gekomen uit voorgaande sessies in het MTB. Er is dus gezocht naar strategieën die voorkomen dat genezende maatregelen benodigd zijn. Uit de beleidsstrategieën zijn de beleidsknoppen opgesteld. De beleidsknoppen zijn als het ware instrumenten voor beleidsmakers op basis van de strategieën ter bevordering van inclusieve mobiliteit. Elke beleidsknop kent bepaalde karakteristieken en zwaarte en beleidsknoppen zijn vaak ook onderling verbonden aan elkaar. De mogelijke impact van een aantal beleidsknoppen op de groep mensen met een (middel)laag inkomen of afstand tot de arbeidsmarkt worden in het volgende hoofdstuk toegelicht.

- **Ruimtelijk beleid** – Slimmer verstedelijken. Beter matchen woon- en werklocaties en disbalans tegengaan (meer banen naar locaties met relatief veel laag opgeleiden, of meer woningen naar locaties met relatief veel laaggeschoold werk)
- **Prijsbeleid en verdelingseffecten** - sturen op gebruik met prijsbeleid (OV, auto) en meenemen inclusiviteit in overwegingen toekomstige inkomstenbronnen uit gebruik ('betalen naar gebruik', congestiebijbetaling)
- **Verduurzaming** - prioriteer kwetsbare groepen in mobiliteitstransitie en klimaatdoelen en zorg dat kwetsbare groepen toegang hebben tot nieuwe vormen van mobiliteit, zoals deelscooters (bv. kortingscodes, eisen stellen aan beschikbaarheid in kwetsbare wijken)
- **Inclusiviteit prioriteit geven in het proces** - overweeg in beleidsvorming hoe dit uitpakt voor kwetsbare groepen (bv. ouderen, jongeren, gehandicapten) en betrek deze groepen
- **Inclusiviteit meenemen in investeringsbeleid** - overweeg waar strategische investeringen de grootste impact maken in het tegengaan van ongelijkheid, borg toegankelijkheid van infrastructuur, investeer in verbindingen tussen kwetsbare wijken en voorzieningen en investeer in betere verbindingen tussen woon- en werklocaties (bv. regionale fietsnetwerk, BRT woon-/werklocaties)
- **Maatwerk/regelingen per doelgroep** – comfort van de reis borgen (o.a. met reisinformatie en sociale veiligheid), programma's gericht op het tegengaan van belemmeringen voor kwetsbare groepen (bv. regiotaxi voor ouderen, reisvergoeding/ OV-tegoed voor werkzoekenden, fietslessen)

Figuur 6.2. Beleidsstrategieën als basis voor de beleidsknoppen

6.2 Beleidsknoppen gehanteerd

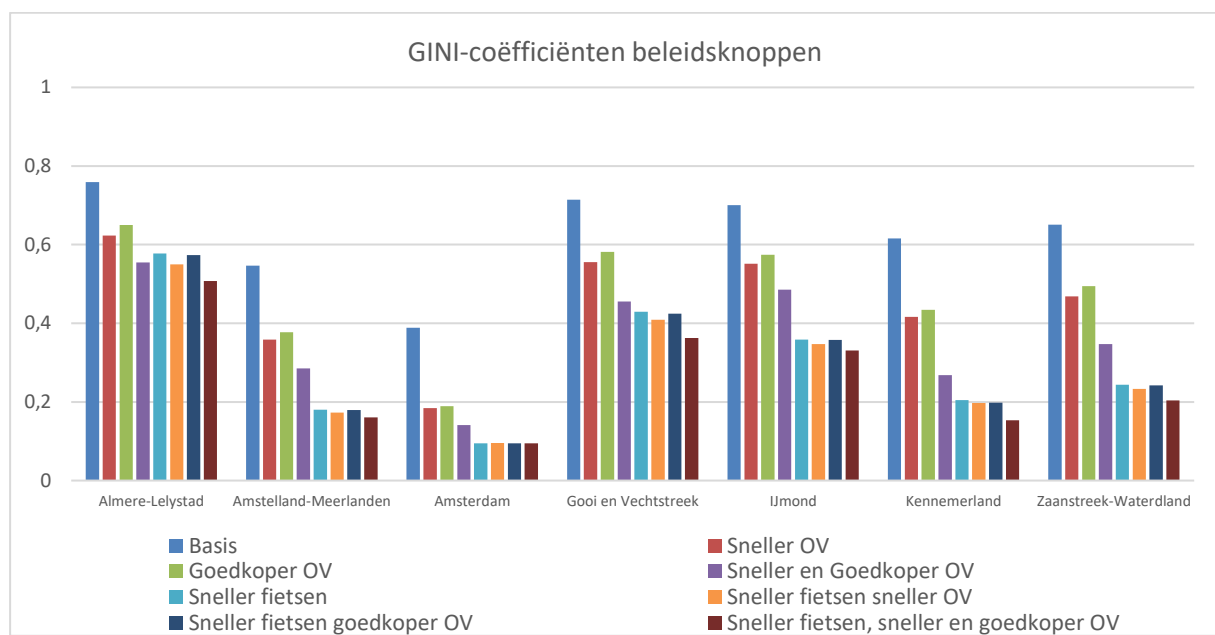
Er is gericht op de bereikbaarheid van werk voor gebieden met een concentratie van inwoners met een laag (en middellaag) inkomen, waarbij is gekeken naar zowel het basisjaar (inwoners en arbeidsplaatsen uit 2014 met recente CBS data) als het referentiejaar (2040). Er zijn een aantal beleidsknoppen globaal doorgerekend om de effecten op het tegengaan van bereikbaarheidsongelijkheid inzichtelijk te maken. De volgende beleidsscenario's zijn daarna doorgerekend:

- Verbeteren OV en fiets: 50% kortere reistijd en grotere fietsbereidheid (aangepaste afstandsvervalcurve)
- Goedkoper OV: 50% lagere kosten voor OV (lager starttarief en lagere kosten per kilometer)
- Nabijheid van werk vergoten: evenwichtigere verdeling van werk in 2040
-

Hierbij moet worden aangetekend dat het om "what-if" scenario's gaat om gevoel te krijgen voor de richting van bepaalde effecten. De genoemde verbeteringen met name waar het gaat om de korte reistijden zullen in de praktijk een enorme inspanning vergen.

6.3 Beleidsknoppen en GINI-coëfficiënt

Deze beleidsknoppen zijn apart en gecombineerd doorgerekend, bijvoorbeeld sneller fietsen en sneller fietsen met sneller OV). Uit de doorrekening van de aparte beleidsscenario's komt naar voren dat de GINI-coëfficiënt¹ verbetert. Verder blijkt dat sneller fietsen de grootste impact heeft in de meeste regio's. Goedkoper OV heeft over het algemeen een iets minder groot effect dan sneller OV, vooral combineren van beleidsmaatregelen is effectief. Het gecombineerde scenario sneller fietsen met sneller OV is zeer effectief in de meeste regio's. In Flevoland en Gooi- en Vechtstreek heeft sneller en goedkoper OV een vergelijkbaar effect.



Figuur 6.1 Effect van beleidsknoppen op de bereikbaarheidsongelijkheid, uitgedrukt in GINI-index

6.4 Beleidsknoppen en effect op het aantal bereikbare banen

Een andere manier om de effecten van de beleidsscenario's uit te drukken is door te kijken naar het verschil in het aantal bereikbare en geschikte banen per inkomensgroep. Met andere woorden gaan mensen er in absolute zin op vooruit? In de grafiek in bijlage 3 is te zien dat elke beleidsknop ervoor zorgt dat er in elke inkomensgroep meer banen bereikbaar worden, maar de grootste toename te zien is in de lage en middellage inkomensgroep. Daarmee verbeteren de kansen voor deze doelgroep.

¹ GINI-coëfficiënt is een meetinstrument om de mate van ongelijkheid te meten, waarbij 1 staat voor volledige ongelijkheid en 0 voor volledige gelijkheid

In dit autonome scenario van de MRA neemt het aantal bereikbare banen voor de lage inkomensgroep in absolute zin toe ten opzichte van het basisjaar, maar doordat het merendeel van deze toename terecht komt in het hart van de regio (waar al relatief veel banen bereikbaar zijn) zijn de effecten op het tegengaan van de bestaande ongelijkheden gering of negatief (c.q. het aantal bereikbare banen voor de midden en hoge inkomensgroep groeit harder). Zo blijven in Flevoland, Gooi en Vechtstreek en IJmond het aantal extra banen achter bij andere deelregio's van de MRA.

Er is ook gekeken naar de effecten van het verschuiven van lage-inkomens arbeidsplaatsen middels een alternatieve verstedelijkingsvariant. In deze variant is gekeken naar een betere verhouding van het aantal arbeidsplaatsen ten opzichte van het aantal inwoners in elke zone. Zo is bijvoorbeeld een aantal banen van Amsterdam naar Almere verplaatst.

Echter, door de scheve verdeling van lage-inkomensbanen op regionaal niveau betekent dit dat er per saldo minder lage-inkomensbanen zouden zijn in deze variant. Per deelregio is daarom een correctie gemaakt zodat de gebieden met relatief weinig extra lage-inkomensbanen in 2040 relatief meer banen erbij kregen. Daarmee wordt de verdeling van geschikte banen gelijkmatiger.

7. Conclusie en vervolg

Met deze paper ontstaat meer duidelijkheid over de opgave en mogelijke oplossingsrichtingen met betrekking tot het thema inclusieve mobiliteit en bereikbaarheidsongelijkheid. De belangrijkste inhoudelijke conclusies vatten we hier samen. Tegelijkertijd is het ook een onderwerp wat nog in de kinderschoenen staat en nog verdere uitwerking verdient. We schetsen ook een aantal vervolgstappen voor verder onderzoek en kennisuitwisseling.

- **Werken aan nabijheid van werk buiten Amsterdam:** *De scheve woon-werkbalans in de regio maakt dat de bereikbaarheid van voorzieningen en met name werk sterk verschilt tussen gebieden. **Zorgen voor complete steden buiten de huidige kernen draagt niet** alleen bij aan een evenwichtiger benutting van de infrastructuur, maar kan ook een belangrijke bijdrage leveren aan een inclusief mobiliteitssysteem.*
- **Fiets is belangrijk middel voor verkleinen ongelijkheid:** *Fietsen is relatief goedkoop en daardoor voor veel mensen een toegankelijk vervoermiddel. Analyses laten zien dat verbeteren van de fietsbereikbaarheid de ongelijkheid in bereikbaarheid behoorlijk kan verkleinen. Alleen goede infrastructuur is niet genoeg, want sommige groepen voor wie de fiets interessant zou kunnen zijn, zijn minder geneigd om te fietsen en ook de kosten van een E-bike zijn voor sommige mensen nog steeds erg hoog. Stimuleren van fietsen vraagt dus om een bredere aanpak.*
- **Werkgevers hebben een verantwoordelijkheid:** *Mensen met een flexibel arbeidscontract hebben vaak geen of maar een beperkte reiskostenvergoeding. Ook hebben werkgevers niet altijd oog voor de drempels die praktisch geschoolden hebben om hun baan te bereiken. Het is belangrijk om werkgevers meer verantwoordelijk te maken voor de bereikbaarheid van hun werknemers.*
- **Zorg dat verbeteringen OV bijdragen aan verminderen ongelijkheid:** *Veel verbeteringen van het openbaar vervoer richten zich op de dikke stromen en de grote knooppunten en dat zijn niet altijd de plekken, waar zich veel praktisch geschoold werk bevindt. Ook kunnen de kosten van openbaar vervoer en in het bijzonder de trein voor mensen met een laag inkomen een struikelblok vormen zeker wanneer men geen reiskostenvergoeding ontvangt. Meer differentiatie in OV-tarieven rekening houdend met inkomen en oog voor de bereikbaarheid van praktisch geschoold werk kan bijdragen aan een inclusiever mobiliteitssysteem.*
- **Heb oog voor verdelingseffecten van prijsbeleid:** *Verhogen van tarieven en kosten van mobiliteit kan mensen met een laag inkomen onevenredig hard raken. Omgekeerd is het goed om na te denken of stimuleringsmaatregelen, zoals subsidiëring van*

elektrisch rijden bepaalde groepen die het al goed hebben niet een extra voordeel geven. Heb ook voor de verdelingseffecten van maatregelen.

7.1 Zet onderzoek voort, wissel kennis uit en ontwikkel gezamenlijk instrumentarium

Om tot een goede aanpak van ongelijkheid in bereikbaarheid te komen zijn meer stappen nodig. De analyses in dit paper laten zien dat ongelijkheid kan toenemen als gevolg beleid en dat er mogelijkheden zijn om dit met beleid te verkleinen. Maar of dit er ook toe leidt dat mensen minder problemen ervaren en hoe groot de groep is binnen de gedefinieerde doelgroepen is moeilijk om aan te geven. Het is daarom belangrijk om met elkaar meer grip te krijgen wanneer er sprake is van een tekort aan bereikbaarheid en welke mogelijkheden er zijn om het op te lossen.

De methode IKOB biedt daarbij een mooi handvat om ongelijkheid in bereikbaarheid in beeld te brengen. Er zijn veel mogelijkheden om het instrument breder in te zetten door bijvoorbeeld te kijken naar andere doelgroepen (bijvoorbeeld ouderen en jongeren) en andere aspecten van bereikbaarheid, bijvoorbeeld toegang tot zorg of onderwijs. Ook is het interessant om naast tijd en kosten ook te kijken naar moeite die het mensen kost om zich te verplaatsen. Ouderen willen misschien niet te vaak overstappen. Om IKOB verder te verbeteren is ook verder wetenschappelijk onderzoek nodig. Een deel van de parameters en wegingsfactoren is goed te schatten op basis van bestaande onderzoek zoals het ODiN, maar zeker wanneer je meer wilt segmenteren dan ontbreekt soms de data om aannames op te baseren en moet dit gebeuren op basis van expert judgement.

Tot slot zou het goed zijn om succesvolle voorbeelden van de aanpak van ongelijkheid in bereikbaarheid met elkaar uit te wisselen en ook te analyseren, waarom deze succesvol waren. Welke effecten zien we bij de doelgroepen waar het om gaat? Op die manier steeds meer inzicht in welke strategieën werken voor een bepaalde doelgroep rekening houdend met de context.

Referenties

- Lucas, K. (2012) Transport and Social Exclusion: Where Are We Now? *Transport Policy*, 20. DOI: [10.1016/j.tranpol.2012.01.013](https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2012.01.013)
- Bastiaanssen, J., & Johnson, D., & Karen Lucas (2020) Does transport help people to gain employment? A systematic review and meta-analysis of the empirical evidence, *Transport Reviews*, 40:5, 607-628, DOI: 10.1080/01441647.2020.1747569

Bijlagen

Bijlage 1 Kwetsbare groepen en het aandeel van deze groep in de totale bevolking van de Metropoolregio Amsterdam (2,5 miljoen inwoners).

- **Inwoners met laag inkomen tot huurtoeslaggrens* (23%)** – risico door prijs van de reis
- **Mensen met een beperking (fysiek en mentaal) (12,5%)**: Toegang tot mobiliteit vergt bepaalde (cognitieve en fysieke) vaardigheden, waar deze groep hulp bij nodig heeft
- **Ouderen 75+ (9%)**: Door beperkte fysieke en digitale vaardigheden vaak minder mobiel
- **Migratieachtergrond (8% 1^e generatie, <10 jaar in NL)**: Het verkrijgen van de juiste reisinformatie kost meer moeite, daarnaast is de fiets niet direct een veilig vervoermiddel
- **Eenoudergezin (8%)**: Combineren meer ritten in een reis (bijvoorbeeld kinderopvang en werk)
- **Afstand tot arbeidsmarkt (4,2% werkloosheid)**: Als er beperkte werkgelegenheid op reisafstand te vinden is nemen de ontplooiingsmogelijkheden af (zie volgende slide). Dit kan ook komen doordat het draaien van nachtdiensten geen optie is door beperkt OV-aanbod
- **Ook gender, angst om auto te rijden en het wel/niet beschikken over een rijbewijs vergroten het risico op vervoersarmoede** - door een subjectief veiligheidsverschil

*Bronnen: MRA - Factsheet Wonen in de Metropoolregio Amsterdam 2019, Economische verkenning, Stroomstudie inclusieve en leefbare MRA 2021

Bijlage 2: Geselecteerde doelgroepen uit de kwetsbare groepen

| Doelgroep | % bevolking MRA (huidig) | Cruciale bestemming | Potentieel gevaar | Belangrijke beperking | Risicofactoren m.b.t. vervoersarmoede |
|--|-----------------------------|--|----------------------|--|--|
| Ouderen (65+) die niet kunnen fietsen en autorijden | 24% (totaal aantal 65+'ers) | Gezondheidszorg, Sociale contacten | Moeite en kosten | Beperkte fysieke mobiliteit (gezondheid) | <ul style="list-style-type: none"> • Nabijheid voorzieningen, familie en OV • Reiskosten • Digitale mogelijkheden |
| Jongeren die in aanmerking komen voor het MBO | 2,5% | Onderwijs en Sport | Tijd, moeite | Laag autobezit | <ul style="list-style-type: none"> • Afstand tot OV • Taal/reisinformatie |
| Mensen die willen werken met een (middel)laag inkomen | 23% (Laag inkomen) | Praktische werkgelegenheid Cruciale beroepen | Tijd, kosten, moeite | Laag inkomen en autobezit | <ul style="list-style-type: none"> • Afstand tot OV • Reiskosten • Gezondheid • Taal/reisinformatie |

Bijlage 3: Aantal extra banen (Y-as) per deelregio bij inzet diverse beleidsknoppen t.o.v. basisjaar

