

# De perceptie van beleidsmedewerkers over een rechtvaardig vervoerssysteem in rurale krimpgebieden in Noord-Nederland

---



Bron afbeelding: Rover (2020)

Chris van den Heuvel

S2731525

Supervisors: prof. dr. ir. T. Tillema & F. Pot

Master Economic Geography

Rijksuniversiteit Groningen

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

05-08-2020

## Samenvatting

In Nederlandse rurale krimpgebieden wordt de bevolking geconfronteerd met afnemende bereikbaarheid van voorzieningen. Als gevolg hiervan is er een toenemende behoefte voor mobiliteit voor bewoners van deze gebieden om te kunnen participeren in activiteiten. Bepaalde groepen mensen met een lage mobiliteit, zoals fysiek beperkten of mensen zonder rijbewijs, lopen het risico op sociale uitsluiting. Er is in Nederland echter geen fundamenteel grondrecht op mobiliteit, wat beleidsmedewerkers veel ruimte geeft in het maken van mobiliteitsbeleid. Om de risico's op sociale uitsluiting van bewoners van rurale krimpgebieden te verminderen zal geschikt beleid gevoerd moeten worden. Hierbij zal de perceptie van een beleidsmedewerker over rechtvaardig mobiliteitsbeleid een grote rol hebben. Uit de literatuur blijkt dat rechtvaardig mobiliteitsbeleid op verschillende manieren geïnterpreteerd kan worden. In dit onderzoek worden de vijf meest genoemde rechtvaardigheidsperspectieven beschreven en vervolgens geïnterpreteerd in de context van bereikbaarheid in rurale krimpgebieden. De rechtvaardigheidsperspectieven hebben verschillende visies op de rol die de overheid zou moeten hebben omtrent mobiliteit en hoeveel er geïnvesteerd moet worden in deze gebieden.

De meeste rurale krimpgebieden zijn voornamelijk in Noord-Nederland geconcentreerd, dit maakt deze regio een relevant onderzoeksgebied voor deze studie.

Acht semi-gestructureerde interviews zijn afgenomen met beleidsmedewerkers van verschillende overheden in Noord-Nederland. Hierdoor kon een goed beeld verkregen worden van de percepties van beleidsmedewerkers over rechtvaardig mobiliteitsbeleid. De beleidsmedewerkers zijn over het algemeen tevreden over de bereikbaarheid van hun beleidsgebied. Ze zijn zich er echter wel van bewust dat niet iedereen hetzelfde niveau van bereikbaarheid heeft en sommige mensen afhankelijk zijn van het openbaar vervoer. De percepties blijken niet sterk gerelateerd te zijn aan een van de gepresenteerde rechtvaardigheidsperspectieven. Perspectieven waarbij weinig geïnvesteerd moet worden in de bereikbaarheid van rurale krimpgebieden lijken niet dominant onder beleidsmedewerkers. Daarentegen streven de beleidsmedewerkers ook niet naar een gelijk niveau van bereikbaarheid voor iedereen. Mensen moeten volgens hen ook zelf verantwoordelijkheid nemen als ze op een afgelegen plek wonen. De beleidsmedewerkers vinden echter wel dat de overheid een manier van openbaar vervoer moet aanbieden in rurale krimpgebieden. Dit blijkt ook daadwerkelijk te gebeuren door middel van initiatieven die bijvoorbeeld zijn opgezet om afnemende bereikbaarheid te compenseren. Toch lijkt het geven van garanties op een minimaal niveau van bereikbaarheid in deze gebieden niet in lijn met de opvattingen van de beleidsmedewerkers. De beleidsmedewerkers redeneren vaak niet vanuit bepaalde universele principes over rechtvaardigheid, maar zoeken voornamelijk naar logische oplossingen die binnen het beschikbare budget passen. Hierbij wordt vaak intuïtief gezocht naar passende en rechtvaardige oplossingen. Als gevolg hiervan kan rechtvaardig mobiliteitsbeleid er per beleidsgebied anders uitzien. Dit kan zorgen voor een gebrek aan consistentie in mobiliteitsbeleid binnen Nederland, hoewel een contextafhankelijke benadering wel passende oplossingen kan bieden.

**Sleutelwoorden:** *Mobiliteitsbeleid, bereikbaarheid, rechtvaardigheid, rurale krimpgebieden*

## **Inhoudsopgave**

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>Inhoudsopgave</b>	<b>2</b>
<b>1. Introductie</b>	<b>3</b>
1.1 Aanleiding	3
1.2 Probleemstelling	3
1.3 Hoofd- en deelvragen	7
1.4 Relevantie	7
1.5 Leeswijzer	8
<b>2. Theoretisch kader</b>	<b>9</b>
2.1 Bereikbaarheid	9
2.2 Transport gerelateerde uitsluiting	10
2.3 Rechtvaardigheid	13
2.4 Dominante opvattingen over rechtvaardigheid	14
2.5 Rechtvaardigheid in relatie met bereikbaarheid	17
2.6 Voorbeelden van rechtvaardigheid in mobiliteitsbeleid in het buitenland en in Nederland	21
2.7 Verwachtingen	22
<b>3. Methode</b>	<b>24</b>
3.1 Onderzoeksgebied	24
3.2 Onderzoeksmethode	24
3.3 Analyse	27
3.4 Ethische overwegingen	27
<b>4. Resultaten</b>	<b>28</b>
4.1 Uitdagingen op het gebied van bereikbaarheid in rurale krimpgebieden volgens beleidsmedewerkers	28
4.2 Toereikende bereikbaarheid volgens beleidsmedewerkers	30
4.3 Manieren hoe beleidsmedewerkers omgaan met afnemende bereikbaarheid in rurale krimpgebieden	34
<b>5. Discussie</b>	<b>37</b>
5.1 Bereikbaarheid en transport gerelateerde uitsluiting	37
5.2 Relatie tussen opvattingen van beleidsmedewerkers en rechtvaardigheids perspectieven	38
5.3 Representativiteit	41
5.4 Beperkingen van het onderzoek	41
5.5 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	42
<b>6. Conclusie</b>	<b>43</b>
<b>Referenties</b>	<b>45</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>51</b>
Bijlage A – Interview guide	51
Bijlage B – Informatie uit transcripten van ondervraagde gemeentes weergegeven in tabellen	XX
Bijlage C – Informatie uit transcripten van ondervraagde provincies weergegeven in tabellen	XX
Bijlage D – Informatie uit transcripten van OV-Bureau Groningen-Drenthe & Groningen Bereikbaar weergegeven in tabellen	XX

# **1. Introductie**

## **1.1 Aanleiding**

Begin 2020 besluit vervoersbedrijf Arriva dat buslijn 312 tussen Breda en Roosendaal 'gestrekt' gaat worden. Een besluit dat grote gevolgen heeft voor het dorp Sint Willebrord, dat haar enige busverbinding met de omliggende steden ziet verdwijnen. Doordat er in het dorp te weinig mensen op de bus stappen is het voor het vervoersbedrijf niet meer rendabel bij bushaltes in het dorp te stoppen. Mensen die afhankelijk zijn van het openbaar vervoer worden gedwongen twee kilometer te lopen naar de dichtstbijzijnde bushalte en voelen zich afgesloten van de buitenwereld (De Volkskrant, 2020). Een soortgelijk geval leek zich in 2019 voor te doen wanneer OV-bureau Groningen-Drenthe bekend maakt bepaalde haltes te schrappen als gevolg van een nieuwe busregeling. De kleine dorpen Gieterveen en Eexterveen dreigden hun busverbinding met de omliggende dorpen te verliezen. Als gevolg van de verdwijnende toegang tot voorzieningen vreesden de bewoners voor een afnemende leefbaarheid in de regio. Na veel weerstand van belangenorganisaties en de gemeente Aa en Hunze zelf is men er uiteindelijk in geslaagd de bushaltes in de dorpen te behouden (RTV Drenthe, 2019). Bovenstaande gevallen zijn slechts enkele voorbeelden van hoe inwoners van kleine dorpen de mogelijkheden om voorzieningen te bereiken aangetast zien worden. Vervoersbedrijven proberen efficiëntere dienstregelingen te maken en kijken hierbij vaak naar de bezettingsgraad van buslijnen en naar het aantal mensen dat per halte opstapt. Op basis hiervan kan vaak geconcludeerd worden dat het rendabeler is bepaalde haltes op te heffen of te verplaatsen. Inwoners die afhankelijk zijn van het openbaar vervoer in deze gebieden zien de mogelijkheden om voorzieningen te bereiken hierdoor afnemen, bijvoorbeeld doordat er nu grotere afstanden overbrugd moeten worden om de eerstvolgende bushalte te bereiken. Bij dit soort vraagstukken komen bedrijfseconomische belangen en sociaal-maatschappelijke belangen tegenover elkaar te staan.

## **1.2 Probleemstelling**

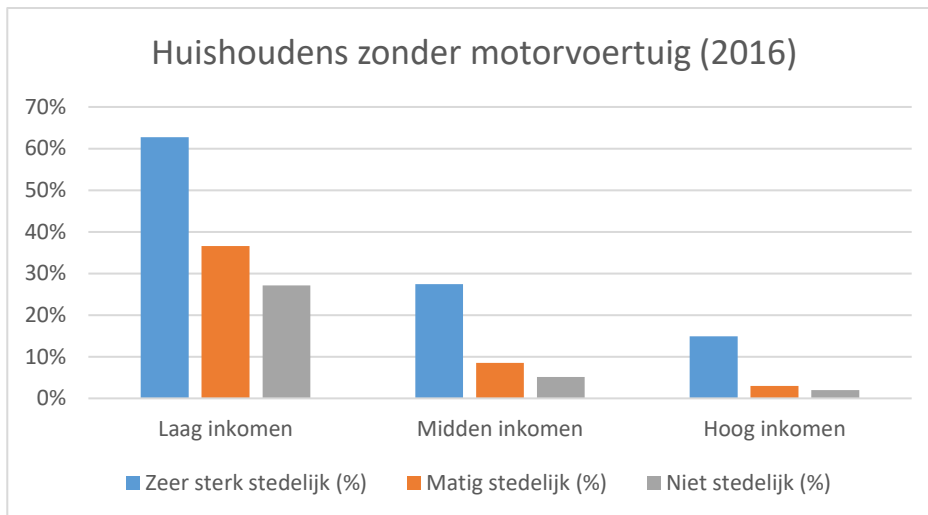
Bovenstaande voorbeelden staan niet op zichzelf en zijn representatief voor alle rurale gebieden. Het aantal mensen dat gebruikmaakt van het openbaar vervoer in deze gebieden ligt over het algemeen een stuk lager dan in stedelijke gebieden als gevolg van de lagere dichtheden (Scott & Horner, 2008). Rurale gebieden zijn bovendien vatbaarder voor bevolkingskrimp vergeleken met stedelijke gebieden in Nederland. Deze demografische verschillen binnen Nederland zullen komende jaren verder toenemen als gevolg van de toenemende verstedelijking en onderlinge verschillen in bevolkingsgroei. Gemeenten aan de randen van Nederland zullen te maken krijgen met een sterke bevolkingskrimp terwijl het grootste deel van de verwachte bevolkingsgroei in grote en middelgrote gemeentes van de Randstand zal plaatsvinden (Kooiman et al., 2016). Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2010) stelt dat de kwaliteit van het openbaar vervoer waarschijnlijk achteruit zal gaan in gebieden waar niet alleen de vraag naar openbaar vervoer laag is, maar ook de bevolking krimpt. Daarnaast trekken voorzieningen als scholen en winkels weg uit deze gebieden naar de grotere dorpskernen of verdwijnen zelfs helemaal. Grotere afstanden zullen dus moeten worden afgelegd en de gemiddelde reistijd zal toenemen voor inwoners van krimpgebieden (Tillema et al. 2019). Het wegtrekken van voorzieningen in rurale gebieden kan tot emotionele reacties leiden bij de bewoners en ervaren worden als een verstoring van het dagelijkse leven (Christiaanse & Haartsen, 2017). Wanneer mensen niet meer in staat zijn om te participeren in bepaalde activiteiten, bijvoorbeeld met een lidmaatschap van een

sportvereniging, kan dit verstrekkende gevolgen hebben. Sociale uitsluiting van bepaalde groepen met een lage mobiliteit kan uiteindelijk een gevolg zijn (Lucas, 2012). Stockdale (1993) stelt dan ook dat het wegtrekken van voorzieningen gecombineerd met een afnemend aanbod van openbaar vervoer als problematisch kan worden ervaren. Vooral voor mensen met een laag potentiële mobiliteit, zoals mensen met een laag inkomen, mensen zonder gemotoriseerd voertuig of ouderen.

Een daling van de bereikbaarheid zal er dus voor zorgen dat het aantal activiteiten waaraan deel wordt genomen naar alle waarschijnlijkheid zal dalen voor mensen die afhankelijk zijn van openbaar vervoer. Op deze manier kan het mobiliteitssysteem een barrière creëren voor volwaardige deelname aan de samenleving. Men spreekt van 'vervoersarmoede' of 'mobiliteitsarmoede' wanneer de afgenomen bereikbaarheid een wezenlijk effect heeft op de kwaliteit van leven. Zolang het geen wezenlijk effect heeft op de kwaliteit van leven, hoeft het niet problematisch te zijn. Als dit wel het geval is, kan dit gezien worden als onacceptabel omdat het in strijd is met het maatschappelijke doel om ieder de mogelijkheid te bieden te participeren in de samenleving (Martens, 2014). Een rechtvaardig mobiliteitssysteem lijkt dus nodig in Nederland om de bereikbaarheid van iedereen op een acceptabel niveau te houden.

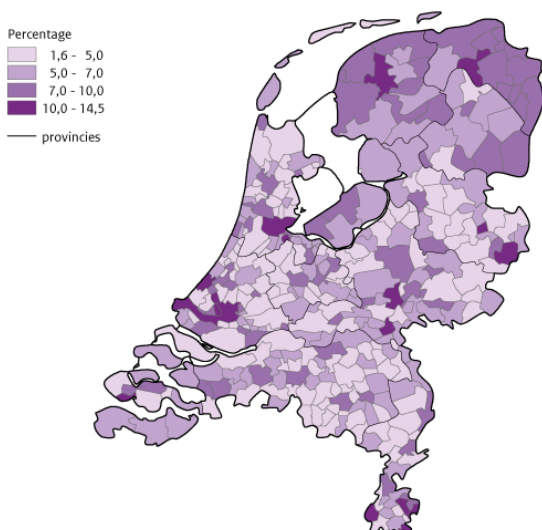
Het hebben van auto kan zorgen voor toenemende mobiliteit en zal een hoop problemen kunnen voorkomen, zoals het niet in staat zijn om voorzieningen te bereiken of niet in staat zijn sociale contacten te onderhouden. Echter bezit niet iedereen in Nederland een auto vanwege bijvoorbeeld financiële redenen of het fysiek niet in staat zijn een auto te besturen. In 2016 was in 2.1 miljoen huishoudens in Nederland geen motorvoertuig (auto, motor of bromfiets) aanwezig. De laagste inkomensgroepen hebben over het algemeen aanzienlijk vaker geen motorvoertuig dan hogere inkomensgroepen. Van de huishoudens in de lagere inkomensgroepen had 46 procent van de mensen geen beschikking over een motorvoertuig in 2016 (CBS, 2020). Er blijken echter wel grote verschillen te zitten tussen huishoudens zonder motorvoertuig in stedelijke en in niet-stedelijke gebieden (Figuur 1).

Het autobezit in rurale gebieden ligt in Nederland gemiddeld hoger dan in stedelijke gebieden (CBS, 2018). Een mogelijke verklaring hiervoor is de grotere afhankelijkheid van auto's in deze gebieden als gevolg van grotere afstanden die moeten worden afgelegd. In deze gebieden is het autobezit dus relatief hoog, maar kan het wel zijn dat het inkomen relatief laag is. Deze constatering kan duiden op 'gedwongen autobezit' met vervoersarmoede als gevolg (Matioli, 2017). Volgens Gleeson & Randolph (2002) is sprake van gedwongen autobezit wanneer een huishouden gedwongen is om meer reiskosten te hebben dan dat het zich eigenlijk kan veroorloven. Dit uit zich vooral in kosten die te relateren zijn aan het bezit en gebruik van een auto of ander motorvoertuig.

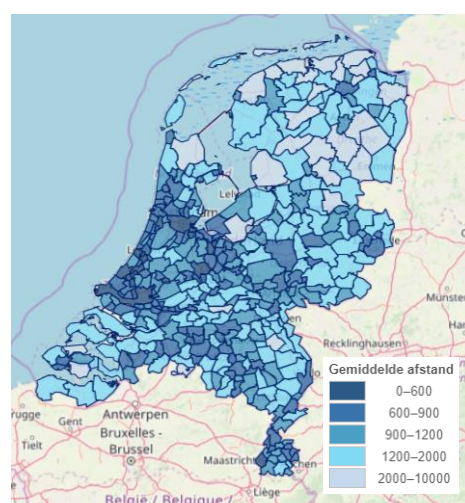


*Figuur 1: Percentages van huishoudens zonder motorvoertuig per inkomensklasse en stedelijkheid van woonlocatie in 2016. Data verkregen via CBS (2018)*

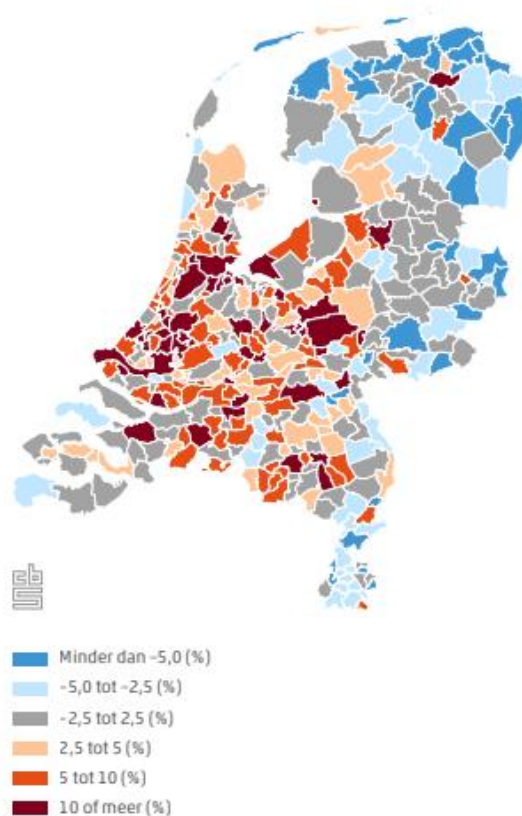
De geschetste problematiek lijkt het meest relevant voor Noord-Nederland, bestaande uit Groningen, Friesland & Drenthe. Noord-Nederland is een regio waar het percentage huishoudens met een laag inkomen relatief groot is (Figuur 2) ten opzichte van de rest van Nederland (CBS Statline, 2019). Dit zou in eerste instantie kunnen duiden op een laag percentage autobezit. Er zijn in deze regio echter veel rurale gebieden, waar de afstanden tot voorzieningen relatief groot zijn (RIVM, 2015) (Figuur 3). Dit zou een relatief hoog percentage autobezit kunnen verklaren. Hoge percentages autobezit en relatief lage inkomens kunnen duiden op gevallen van gedwongen autobezit in Noord-Nederland. Bovendien is er in grote delen van Noord-Nederland sprake van een negatieve bevolkingsgroei voor de komende 15 jaar (CBS, 2019) (Figuur 4). Als gevolg hiervan zal in deze regio de druk op voorzieningen blijven toenemen en zal de gemiddelde afstand tot voorzieningen waarschijnlijk groter worden. Een goed vervoerssysteem waar ook mensen zonder motorvoertuig in kunnen participeren zal dus van groot belang zijn in Noord-Nederland om afnemende bereikbaarheid te beperken.



*Figuur 2: Percentage van huishoudens met een laag inkomen per gemeente (CBS Statline, 2019)*



*Figuur 3: Gemiddelde afstand tot voorzieningen (supermarkt, educatie, sport etc.) per gemeente in 2017 (Geroscoop, 2018)*



*Figuur 4: verwachte bevolkingsgroei Nederland per gemeente 2018-2035 (CBS, 2019)*

Cruciale beleidsterreinen zoals gezondheidszorg en onderwijs zijn gebaseerd op breed gedeelde principes van rechtvaardigheid, zo heeft bijvoorbeeld iedereen recht op onderwijs. Dit is echter niet het geval voor het beleidsterrein verkeer en vervoer, terwijl mobiliteit gezien kan worden als cruciale voorwaarde voor deelname aan de samenleving. Dit biedt mensen kans op werk, het gebruik van voorzieningen en het hebben van sociale contacten (Martens, 2014). Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019) stelt dan ook dat mobiliteit een essentiële voorwaarde is om volwaardig deel te kunnen nemen aan maatschappelijke activiteiten. In de grondwet spreekt men van een recht op zelfontplooiing, dit wordt onder andere gefaciliteerd door mobiliteit (Martens, 2000). Hoewel de zwakkeren in de samenleving niet geheel vergeten worden in het mobiliteitsbeleid, is van duidelijke rechten is geen sprake (Martens, 2017a).

Om de risico's op sociale uitsluiting van bewoners van rurale krimpregio's te verminderen zal geschikt beleid gevoerd moeten worden. De overheid is beleidsmatig betrokken bij mobiliteit, voor zowel personen- als goederenvervoer. Voorbeelden hiervan zijn: aanleg en onderhoud van transportinfrastructuur, verkeersmanagement, het subsidiëren of belasten van allerlei vormen van transport en partiële zeggenschap over openbaarvervoerbedrijven (Rijksoverheid, 2016). Dit gebeurt op landelijk niveau, provinciaal niveau en gemeentelijk niveau. Verschillende overheidslagen zijn dus betrokken bij het ontwikkelen van mobiliteitsbeleid. Beleidsmedewerkers vervullen een grote rol in het tegengaan van afnemende bereikbaarheid in rurale gebieden. Er is in Nederland namelijk geen fundamenteel grondrecht op mobiliteit, wat beleidsmedewerkers veel ruimte geeft in het maken van beleid. Het is van belang voor de bereikbaarheid van deze gebieden, dat er

rechtvaardige beslissingen worden genomen. De perceptie van een beleidsmedewerker over rechtvaardig mobiliteitsbeleid zal hier een grote rol in hebben.

Rechtvaardigheid is echter een subjectief begrip en het kan dus per persoon verschillen wat hij of zij als rechtvaardig ziet. In de literatuur worden verschillende dominante opvattingen van rechtvaardigheid belicht. De opvattingen zijn te relateren aan verschillende beleidsdomeinen, waaronder ook mobiliteit en vervoer. Rechtvaardig mobiliteitsbeleid kan, redenerend vanuit verschillende perspectieven, verschillende uitkomsten hebben. Hoe een rechtvaardig mobiliteitssysteem eruit komt te zien is dus sterk afhankelijk van de perceptie van rechtvaardigheid van een beleidsmedewerker.

Bewoners van rurale krimpgebieden in Noord-Nederland zullen te maken krijgen met toenemende afstanden tot voorzieningen. De manier waarop dit de bereikbaarheid in deze gebieden zal aantasten is afhankelijk van de hoeveelheid investeringen die de overheid zal doen om deze gebieden bereikbaar te houden. Voor de bewoners van deze gebieden is de perceptie van beleidsmedewerkers over rechtvaardig mobiliteitsbeleid dus van belang voor de mate waarop de bereikbaarheid in het gebied wordt beïnvloed.

### **1.3 Hoofd- en deelvragen**

Om een beter inzicht te krijgen in opvattingen die beleidsmedewerkers hebben over een rechtvaardig transportsysteem in rurale gebieden is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Hoe relateren percepties van beleidsmedewerkers aan dominante opvattingen over een rechtvaardig vervoerssysteem in rurale krimpgebieden in Noord-Nederland?

De volgende secundaire vragen zijn opgesteld om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden:

1. Wat beschouwen beleidsmedewerkers als de grootste uitdagingen op het gebied van bereikbaarheid in rurale krimpgebieden?
2. Wat is toereikende bereikbaarheid volgens beleidsmedewerkers?
3. Hoe vinden beleidsmedewerkers dat met deze uitdagingen omgegaan moet worden?

### **1.4 Relevantie**

De afgelopen decennia is het aantal studies naar rechtvaardigheid in vervoerssystemen sterk gestegen (Pereira et al., 2017). In de bestaande Nederlandse literatuur over rechtvaardig mobiliteitsbeleid wordt nauwelijks ingegaan op percepties en belevingen van beleidsmedewerkers. In Groot-Brittannië is daarentegen wel eerder onderzoek gedaan naar percepties over rechtvaardigheid in transportbeleid onder lokale beleidsmakers (Hay & Trinder, 1991). Dit onderzoek is echter gedateerd en de uitkomsten zijn lastig te interpreteren in de Nederlandse context.

Van Acker et al. (2011) constateren in hun onderzoek dat er mobiliteitsverschillen zijn tussen Europese landen. Zo stellen ze dat er grote verschillen zijn tussen de politieke systemen van landen. Dit heeft ook als gevolg dat er verschillen zitten tussen welke overheidslagen het beleid omtrent mobiliteit bepalen. Het kan dus per land verschillen hoeveel macht een beleidsmedewerker in een bepaalde regio heeft in het mobiliteitsbeleid. De stedelijke structuur van landen kan ook verschillen, waar bijvoorbeeld hoge dichtheden zich kunnen



vertalen in kortere afstanden tussen voorzieningen. Problematiek omtrent mobiliteit kan dus afhankelijk zijn van de dichtheid van bijvoorbeeld het wegen- en spoornetwerk en het bestaande aanbod van openbaar vervoer.

Tillema et al. (2019) stellen dat toekomstig onderzoek zich onder andere kan richten op de beleving van bereikbaarheid en de percepties van mobiliteit. Om erachter te komen wat beleidsmedewerkers onder rechtvaardige bereikbaarheid verstaan is het van belang hun belevingen en percepties over dit onderwerp nader te onderzoeken. Jorritsma et al. (2018) stellen dat er in de Nederlandstalige literatuur weinig aandacht is voor mobiliteitsarmoede, hoewel het een concept is dat vaak naar voren komt in discussies over rechtvaardige vervoerssystemen. De bestaande literatuur focust zich voornamelijk op hoe rechtvaardigheidsprincipes te koppelen zijn aan beleid omtrent vervoerssystemen en mobiliteit. Bovendien focust de bestaande literatuur zich voornamelijk op stedelijke gebieden en niet op rurale (krimp)gebieden (Martens, 2016; Gössling, 2016 & Sheller, 2015). Dit onderzoek zal een bijdrage aan de bestaande literatuur kunnen leveren, door specifiek te kijken naar opvattingen van beleidsmedewerkers over rechtvaardig mobiliteitsbeleid in Nederlandse rurale krimpgebieden.

De toenemende afstanden tot voorzieningen op het platteland en de verwachte bevolkingskrimp in sommige rurale gebieden kunnen negatieve gevolgen hebben voor de inwoners van deze gebieden. Dit is een trend die de komende jaren in Nederland zichtbaar zal zijn. Als gevolg hiervan lijkt de rol van beleidsmedewerkers in het garanderen van mobiliteit voor burgers lijkt steeds groter te worden. Zo kan het zijn dat zij vinden dat er veel geld geïnvesteerd moet worden om bereikbaarheid in deze rurale gebieden op peil te houden, maar kan het ook zijn dat ze vooral een beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van mensen. De overheid is immers niet verplicht iedereen in Nederland een bepaald niveau van bereikbaarheid aan te bieden. De opvattingen die beleidsmedewerkers hebben en wat volgens hen rechtvaardige oplossingen zijn, zullen van grote invloed zijn in toekomstig beleid. Er is echter weinig bekend over de acties die beleidsmedewerkers ondernemen om afnemende bereikbaarheid in deze gebieden te beperken en hoe hun opvattingen overeenkomen met rechtvaardigheidsprincipes. Door de opvattingen van beleidsmedewerkers over rechtvaardig mobiliteitsbeleid in kaart te brengen, kunnen de effecten van toenemende afstanden tot voorzieningen in rurale krimpgebieden beter voorspeld worden.

## **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk 1 is de aanleiding van het onderzoek en de probleemstelling behandeld. Tevens zijn hier de hoofd- en deelvragen die in dit onderzoek centraal staan behandeld. Hierna volgt in hoofdstuk 2 het theoretisch kader, waar relevante concepten die nodig zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen behandeld worden. In hoofdstuk 3 zal de manier van dataverzameling en data-analyse verder toegelicht worden. In hoofdstuk 4 wordt de verkregen data gepresenteerd en geanalyseerd. In hoofdstuk 5 wordt gekeken in welke mate de concepten die in het theoretisch kader besproken zijn, overeenkomen of verschillen met de verkregen data. Tot slot worden in hoofdstuk 6 de belangrijkste bevindingen van het onderzoek beschreven.

## **2. Theoretisch kader**

Een van de concepten die in dit onderzoek centraal staat, is het concept “bereikbaarheid”. In sectie 2.1 zal een definitie van dit begrip gevormd worden aan de hand van bestaande literatuur over bereikbaarheid. In sectie 2.2 wordt verder ingegaan op sociale uitsluiting als gevolg van een laag niveau van bereikbaarheid. Tevens worden meerdere dimensies van sociale uitsluiting verder belicht om zo een compleet beeld te krijgen over hoe bereikbaarheid te relateren is aan sociale uitsluiting. Vervolgens wordt ingegaan op de subjectiviteit van het begrip “rechtvaardigheid”. Vijf verschillende zienswijzen zullen behandeld worden en met elkaar vergeleken worden. Deze zullen hierna in relatie tot vervoer in rurale gebieden verder belicht worden. In sectie 2.5 zullen een aantal voorbeelden van rechtvaardigheid in mobiliteitsbeleid in binnen- en buitenland worden gegeven. Het hoofdstuk sluit af met de geschetste verwachtingen van het onderzoek op basis van de informatie uit het theoretisch kader.

### **2.1 Bereikbaarheid**

Bereikbaarheid is een sleutelbegrip in het verkeers- en vervoersbeleid in veel landen. Het begrip heeft betrekking op de mogelijkheden die personen hebben om na een verplaatsing op bestemmingen aan activiteiten deel te nemen. Deze mogelijkheden zijn onder andere afhankelijk van de hoeveelheid tijd, geld en moeite die benodigd zijn om de afstanden tussen die activiteiten te overbruggen (Dijst et al., 2002). Geurs (2014) stelt dat een goed begrip van het concept bereikbaarheid belangrijk is om drie redenen. Ten eerste is het concept bereikbaarheid belangrijk om de wisselwerking tussen mobiliteit en ruimte te begrijpen, verklaren en modelleren. Ten tweede is het begrip belangrijk bij het proces van planvorming en ontwikkeling. In de derde plaats is bereikbaarheid belangrijk als indicator in beleidsevaluaties om effecten van mobiliteitsbeleid en ruimtelijk beleid te bepalen. Ondanks de belangrijke functie die bereikbaarheid heeft in de maatschappij, slaagt men er in de bestaande literatuur niet in een eenduidige definitie te geven van het begrip. Het begrip is op verschillende manieren gedefinieerd en geoperationaliseerd, wat heeft geleid tot verscheidene betekenissen (Geurs & van Wee, 2004). Hansen (1959) was een van de eersten met een echte definitie van bereikbaarheid: “Bereikbaarheid is gedefinieerd als de potentie van mogelijkheden voor interactie” (p.73). Dit is echter een erg brede definitie van het begrip en kan op veel manieren geïnterpreteerd worden. Zo heeft het begrip bereikbaarheid een andere dimensie gekregen in het digitale tijdperk: de mogelijkheden voor interactie zijn een stuk groter geworden en dus niet alleen maar gelinkt aan fysieke mobiliteit. Dijst et al. (2002, p.158) komen daarom met een uitgebreidere definitie: “Bereikbaarheid geeft aan in welke mate de ruimtelijk-infrastructurele configuratie mensen in staat stelt ruimtegebonden activiteiten op verschillende locaties op diverse tijdstippen uit te oefenen”.

In deze studie zal de nadruk voornamelijk komen te liggen op transportsystemen en zal er worden ingegaan op de ruimtelijk-infrastructurele configuratie van activiteiten. Geurs & van Wee (2004) focussen in hun artikel onder andere op het transport van passagiers en hanteren de volgende definitie: “De mate waarin landgebruik en transportsystemen (groepen van) individuen in staat stelt om activiteiten of bestemmingen te bereiken met behulp van een of meerdere vervoersmodaliteiten” (p.128). Naar dit artikel wordt in de literatuur veel verwezen (Preston & Hajé, 2007; Martens, 2012; Pereira, 2019) en zal ook in dit onderzoek als leidraad gelden voor het definiëren van het concept bereikbaarheid.

Geurs & van Wee (2004) onderscheiden vier verschillende componenten van bereikbaarheid: De landgebruik component, de transport component, de temporele component en de individuele component.

De landgebruik component kijkt naar het aantal, de kwaliteit en de ruimtelijke distributie van de aangeboden mogelijkheden op iedere locatie. Daarnaast kijkt de landgebruik component naar de vraag naar deze mogelijkheden op deze locaties. Denk hierbij aan banen, winkels en gezondheidsfaciliteiten. De tweede component waar onderscheid in wordt gemaakt is de transport component. Bij de transport component ligt de focus op het transportsysteem. Hier staan de reistijden, reiskosten en de moeite die gedaan moet worden centraal. Maximum snelheden, capaciteit van wegen en dienstregelingen van openbaar vervoer vallen binnen deze categorie.

De derde component is de temporele component en gaat over de beschikbaarheid van mogelijkheden op verschillende tijdstippen op een dag. Denk hierbij aan openingstijden van faciliteiten die zich aanpassen op mensen die bijvoorbeeld full time werken. De laatste component is de individuele component en buigt zich over de capaciteiten en mogelijkheden die individuen hebben om zich toegang te verschaffen tot verschillende manieren van vervoer. Factoren zoals leeftijd, inkomen, fysieke gesteldheid, opleidingsniveau en reisbudget zijn hierbij van belang.

Deze concepten staan echter niet allemaal los van elkaar, maar kunnen elkaar ook direct dan wel indirect beïnvloeden. Zo is de landgebruik component een belangrijke factor voor het bepalen van de vraag naar openbaar vervoer, de transport component. Dit is een relevante interactie voor dit onderzoek, omdat in rurale gebieden de aangeboden voorzieningen relatief laag zijn en mensen dus een transport mogelijkheid nodig hebben om een groter aantal voorzieningen te bereiken.

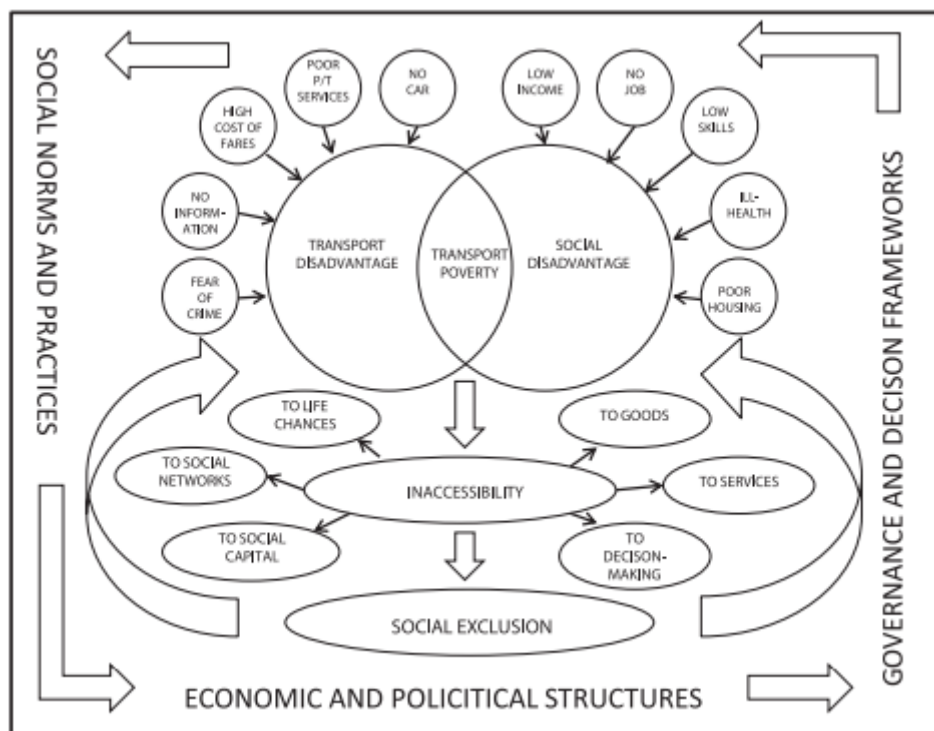
## **2.2 Transport gerelateerde sociale uitsluiting**

De onbereikbaarheid of ontoegankelijkheid van essentiële goederen, diensten en sociale netwerken kan resulteren in sociale uitsluiting. Men spreekt van sociale uitsluiting als een individu geografisch gezien onderdeel uitmaakt van een samenleving maar niet deelneemt aan de activiteiten van de mensen in die samenleving (Burchardt et al., 1999). Als gevolg van gebrekkige vervoersmogelijkheden en sociale achterstand kan er mobiliteitsarmoede ontstaan. Dit kan mensen belemmeren om activiteitenlocaties te bereiken en kan hun deelname aan het maatschappelijke leven beperken (Jorritsma et al., 2018). Er zijn verschillende kenmerken van vervoerssystemen die kunnen bijdragen aan de sociale uitsluiting van bepaalde bevolkingsgroepen. Church et al. (2000) hebben zeven dimensies van sociale uitsluiting in relatie met mobiliteit opgesteld:

- *Fysieke uitsluiting*: Fysieke barrières zorgen ervoor dat bepaalde groepen mensen niet in staat zijn gebruik te maken van een vervoerssysteem. Dit kan te maken hebben met het ontbreken van voorzieningen voor gehandicapten, maar bijvoorbeeld ook met mensen die de taal niet spreken en op deze manier niet in staat zijn informatie te verschaffen over dienstregelingen.
- *Geografische uitsluiting*: De woonlocatie van iemand kan de toegang tot vervoersdiensten beperken, zoals bij mensen die op het platteland wonen waar de vraag te klein is om vervoersdiensten te laten opereren.

- *Uitsluiting van voorzieningen:* De af te leggen afstanden van de woonlocatie tot voorzieningen is een barrière. Mensen kunnen bijvoorbeeld afzien van lidmaatschap van een sportvereniging als dit te ver van hun woonlocatie is.
- *Economische uitsluiting:* Te hoge kosten van (openbaar) vervoer kunnen mensen de toegang tot voorzieningen belemmeren.
- *Op tijd gebaseerde uitsluiting:* Mensen hebben vanwege bijvoorbeeld hun werkschema minder tijd om te reizen. Ook kunnen openingstijden van voorzieningen samenvallen met werktijden van mensen en hun op deze manier belemmeren in het gebruikmaken hiervan.
- *Op angst gebaseerde uitsluiting:* Angst om publieke ruimten in te gaan of met het openbaar vervoer te reizen kunnen mensen uitsluiten van het gebruik ervan.
- *Ruimtelijke uitsluiting:* beveiliging van bepaalde ruimten kunnen mensen belemmeren zich toegang te verschaffen tot deze ruimten.

Lucas (2012) stelt echter dat gebrekkige vervoersmogelijkheden en transport gerelateerde sociale uitsluiting niet zomaar oorzaak en gevolg van elkaar zijn. Iemand die sociaal uitgesloten is kan nog steeds beschikken over een goede toegang tot vervoer, maar door andere factoren belemmerd worden om aan activiteiten mee te doen. Figuur 5 laat zien dat alleen gebrekkige vervoersmogelijkheden of negatieve sociale kenmerken op zich niet gelijk iemand zijn niveau bereikbaarheid hoeft aan te tasten. Als echter sprake is van beide, zal er sprake zijn van vervoersarmoede. Dit tast mensen aan in hun bereikbaarheid en kan mensen belemmeren in de toegang tot onder andere goederen, sociale netwerken en educatie. Men kan vervolgens spreken van sociale uitsluiting. Volgens Lucas (2012) kan transport gerelateerde sociale uitsluiting ook te relateren zijn aan andere dingen zoals de structuur van de lokale economie en het landgebruik, zoals dit ook zichtbaar is in figuur 5.



Figuur 5: visuele weergave van hoe vervoersarmoede kan leiden tot sociale uitsluiting (Lucas, 2012)

Sociale uitsluiting hoeft ook niet altijd het gevolg te zijn van factoren waar iemand geen invloed op heeft (Barry, 2002). Mensen kunnen hun eigen sociale uitsluiting ook zelf afdwingen, door keuzes die zij zelf maken. Zo kan de door Church et al. (2000) benoemde 'op tijd gebaseerde' uitsluiting een gevolg van iemand zijn eigen keuzes. De zeven genoemde dimensies van transport gerelateerde sociale uitsluiting zijn voornamelijk gebaseerd op vervoersmogelijkheden.

In relatie tot bereikbaarheid in rurale gebieden zullen sommige vormen van sociale uitsluiting dominanter aanwezig zijn. Zo lijken uitsluiting van voorzieningen en geografische uitsluiting sterk gerelateerd te zijn aan de afstanden tot voorzieningen. Goede vervoerssystemen zouden kunnen helpen de bereikbaarheid van voorzieningen te vergroten voor mensen die in rurale gebieden wonen. McDonagh (2006) stelt dat de behoefte aan vervoersmogelijkheden die mensen in rurale gebieden hebben de mogelijkheden van die mensen belemmeren. Vooral in rurale gebieden zal dit de sociale uitsluiting van mensen kunnen verergeren. Volgens Shucksmith & Philip (2000) zijn er verschillen in vormen van sociale uitsluiting tussen rurale en urbane gebieden. Een voorbeeld dat zij geven is dat lage bevolkingsdichtheid en perifere ligging zorgen voor andere uitingen van sociale uitsluiting, zoals hogere kosten voor diensten en een grote afhankelijkheid van de auto. Ook stellen ze dat er grotere sociale heterogeniteit is in rurale gemeenschappen in tegenstelling tot steden die meer ruimtelijk gesegregeerd te lijken zijn. De sociale heterogeniteit zou collectieve initiatieven ten goede kunnen komen in rurale gebieden. Dit zou kunnen betekenen dat rurale gebieden, in het kader van afnemende bereikbaarheid, in staat zijn zelf initiatieven op te zetten om oplossingen te vinden. Tevens kunnen rurale gebieden meer robuust zijn tegen afnemende bereikbaarheid vergeleken met urbane gebieden als gevolg van 'nabuurchap'. Met dit begrip wordt een lokale en kleinschalige vorm van solidariteit bedoeld. Vroeger uitte dit zich in het feit dat arme boeren elkaar door moeilijke tijden heen hielpen (Abbas, 2013). Afhankelijk van in hoeverre nabuurchap aanwezig is in een rurale regio, zou deze lokale solidariteit uitkomst kunnen bieden voor mensen die transport gerelateerde sociale uitsluiting ervaren. Een auto lenen van de buurman of een lift krijgen van een dorpsgenoot zou de implicaties van afnemende bereikbaarheid van deze gebieden kunnen verlichten. Shucksmith & Philip (2000) stellen dat ondersteuning door vrienden en familie, dat vaak gebaseerd is op het principe van wederkerigheid, belangrijk is voor mensen in moeilijke tijden. Toch kan het principe van wederkerigheid ervoor zorgen dat mensen juist niet om hulp zullen vragen, omdat ze anderen niet te veel tot last willen zijn (Reijnders et al., 2017). Tevens wordt het als gevolg van toenemende afstanden en dalende geboortecijfers moeilijker om zulke sociale netwerken te onderhouden in rurale gebieden (Shucksmith & Philip, 2000). Bovendien zal toenemende vergrijzing, waar rurale krimpgebieden mee te maken hebben, kunnen zorgen voor meer transport gerelateerde sociale uitsluiting. Doordat ouderen minder mobiel zijn en vaak over kleinere sociale netwerken beschikken dan jongeren, kan afnemende bereikbaarheid juist voor deze groep tot sociale uitsluiting leiden. Deze constatering komt overeen met de geschetste verbanden in figuur 5. In deze situatie hebben ouderen te maken met gebrekkige transport mogelijkheden, zoals het niet meer hebben van een auto. Tevens kunnen ze door hun gezondheid en kleine sociale netwerk sociaal nadeel ondervinden.

Baeten et al. (1997) stellen dat er verschillen in vervoersmogelijkheden kunnen ontstaan als gevolg van beleidsmaatregelen die genomen worden, waarvan dominante sociale groepen profiteren. In dit geval zou dat kunnen betekenen dat beleidsmedewerkers voornamelijk

gefocusst zijn op de vervoerssystemen in stedelijke gebieden. McDonagh (2006) voegt hier aan toe dat hoge percentages van autobezit in rurale gebieden de sociale uitsluiting van kwetsbare groepen kunnen maskeren. Hierdoor kan er te weinig erkenning voor het probleem ontstaan, waardoor mogelijk geen geschikt beleid gevoerd wordt. Als overheden te weinig signalen opvangen van mensen in rurale gebieden die moeilijkheden ervaren, wordt het faciliteren van vervoersmogelijkheden in deze gebieden mogelijk minder noodzakelijk geacht. Volgens Jorritsma et al. (2018) is het uit de Nederlandse literatuur nauwelijks af te leiden of er daadwerkelijk vervoersarmoede bestaat in Nederland. Er zijn weliswaar groepen mensen met gebrekkige vervoersmogelijkheden, maar het is onbekend of dit daadwerkelijk tot sociale uitsluiting zal leiden.

### **2.3 Rechtvaardigheid**

Om te voorkomen dat mensen in rurale gebieden sociaal uitgesloten worden uitgesloten als gevolg van vervoersarmoede is geschikt beleid nodig. Bij beleid omtrent verkeer en vervoer is net als op andere beleidsterreinen een stelsel van belastingen, instellingen en instituties opgebouwd. Hiermee wordt onder andere het netwerk van wegen, spoorlijnen, fietspaden en vervoersdiensten onderhouden, beheerd en uitgevoerd. Volgens Martens (2017a) wordt bij het vervoerssysteem zoals we dat in Nederland hebben te weinig rekening gehouden met principes van rechtvaardigheid. Onze samenleving is gebaseerd op een aantal grondregels, zoals het recht op zelfontplooiing en het recht op gelijke behandeling. Als de overheid beleid maakt wat in strijd is met bepaalde rechtvaardigheidsbeginselen dan zal dit voor de meeste mensen in strijd zijn met hun gevoel voor rechtvaardigheid. Mobiliteitsbeleid waarbij bijvoorbeeld een deel van de bevolking wordt buitengesloten kan dus door mensen die een perceptie van rechtvaardigheid waar dit onacceptabel is, als onrechtvaardig worden gezien. Volgens hen is dit in schril contrast met het recht op gelijke behandeling. Volgens Martens (2000) vraagt het verkeers- en vervoerssysteem om die reden ook om toetsing aan grondregels met betrekking tot rechtvaardigheid.

Net als is gebleken bij het begrip bereikbaarheid wordt er voor het begrip rechtvaardigheid geen eenduidige definitie in de literatuur gehanteerd. Pereira et al. (2017) hebben aan de hand van verschillende theorieën over rechtvaardigheid de volgende definitie geformuleerd:

“Een breed moreel en politiek ideaal dat relateert aan (1) hoe baten en lasten verdeeld worden in de maatschappij (distributieve rechtvaardigheid); (2) de eerlijkheid van processen en procedures van beslissingen en verdelingen (procedurele rechtvaardigheid); en (3) de rechten en aanspraken die erkent en afgedwongen zouden moeten worden” (p.171).

Er wordt hier onderscheid gemaakt tussen distributieve rechtvaardigheid en procedurele rechtvaardigheid. Bij distributieve rechtvaardigheid ligt de nadruk op de rechtvaardigheid van de uitkomsten die aan mensen worden toebedeeld of de rechtvaardigheid van de verdeling van uitkomsten over meerdere mensen. Procedurele rechtvaardigheid heeft meer betrekking op de rechtvaardigheid van de manier waarop mensen worden behandeld (Tiemeijer et al., 2009).

Er bestaat geen algehele consensus over wat precies rechtvaardig is, wat het een subjectief begrip maakt. Wat voor de een als een rechtvaardig besluit klinkt, kan voor de ander juist een gevoel van onrechtvaardigheid oproepen. Er zit echter wel een zekere systematiek in de verschillen in rechtsvaardigheidsoordelen van mensen (Steensma, 1999). Ze hangen vaak

samen met bepaalde kenmerken, zoals cross-culturele verschillen, sekseverschil en persoonlijkheidskenmerken. Mensen bepalen hun oordeel over rechtvaardigheid vaak aan de hand van ethische principes.

## **2.4 Dominante opvattingen over rechtvaardigheid**

In de literatuur worden meerdere ethische theorieën beschreven met verschillende opvattingen over een eerlijke distributie van een bepaald materieel goed of immaterieel goed. Deze opvattingen kunnen gerelateerd worden aan concepten als mobiliteit en bereikbaarheid. Hieronder zullen verschillende heersende opvattingen uit de literatuur beschreven worden. Van Wee & Geurs (2011) stellen dat er in ieder geval drie perspectieven relevant zijn voor evaluaties van transport en bereikbaarheid. Zij zien het utilitarisme, het egalitarisme en het sufficientarisme als belangrijkste perspectieven. Pereira et al. (2017) verwijzen ook naar deze drie stromingen, maar refereren daarnaast naar het libertarisme en het intuïtionisme als rechtvaardigheidspectieven. Hieronder zullen deze vijf dominante perspectieven van rechtvaardigheid belicht worden.

Het utilitarisme wordt beschouwd als een van de meest invloedrijke rechtvaardigheidspectieven. Van Wee & Lucas (2012) stellen dat het utilitarisme, kort samengevat, ervoor staat dat men moet zorgen dat het grootst mogelijke nut voor het grootste aantal mensen wordt bereikt. Het utilitarisme is sterk gerelateerd aan de kosten-batenanalyse. Net als bij de kosten-batenanalyse gaat men uit van de totale baten van alle individuen bij elkaar opgeteld ten opzichte de totale kosten, zoals baten minus de kosten of baten gedeeld door de kosten. Ethische vragen kunnen op deze manier beantwoord worden met behulp van berekeningen. Het utilitarisme is gebaseerd op de volgende drie aannames. De eerste aanname stelt voorop dat menselijk welzijn het enige is met intrinsieke waarde en daarmee de kern is van rechtvaardigheid kwesties. De tweede aanname van het utilitarisme is het gelijkheidsprincipe, wat inhoudt dat hetzelfde gewicht aan ieders welvaart en belangen, ongeacht de voorkeuren of situatie van de persoon moet worden toegekend. Ten derde zou het moreel beoordelen van een actie of van beleid exclusief op de gevolgen gebaseerd moeten worden, en dan voornamelijk op hoe het welzijn maximaliseert (Pereira et al., 2017).

Een perspectief dat een raakvlak heeft met het utilitarisme is het libertarisme. In dit perspectief wordt namelijk net als bij het utilitarisme gestreefd naar maximaal nut. Libertariërs zijn echter van mening dat de vrije markt de beste weg is naar maximaal nut voor de meeste mensen. De libertarische opvatting van rechtvaardigheid stelt dat iedereen bepaalde fundamentele rechten heeft en de vrijheid heeft om te kiezen hoe iemand zijn of haar leven wil leiden zonder tussenkomst van de overheid (Hausman & McPherson, 2006). Vrije markten kunnen gezien worden als een goed mechanisme om sociale welvaart op een efficiënte manier te maximaliseren (Kymlica, 2002). Interventies van de overheid als reguleringen, subsidies en belastingen zouden geminimaliseerd moeten worden omdat deze de marktwerking kunnen verstoren. Zo stelt Nozick (1974) dat de taken van een overheid beperkt moeten blijven tot bescherming van geweld, diefstal, fraude en handhaving van contracten. Hier is echter niet iedereen het mee eens, zo stellen Pereira et al. (2017) dat efficiëntie kan conflicteren met eerlijkheid en kunnen deze twee doelen in gevaar komen door marktfalen.

Het utilitarisme en het libertarisme worden echter ook veel bekritiseerd in de literatuur over rechtvaardigheid. Zo verweet John Rawls in zijn boek "A Theory of Justice" utilisten dat zij

het onderscheid tussen personen niet serieus nemen. Het gaat de utilisten puur om zoveel mogelijk nut, ongeacht de wijze waarop het nut over verschillende personen verdeeld is. Dit kan tot gevolg hebben dat het geluk van personen moet worden opgeofferd in het belang van de totale hoeveelheid geluk (Rozemond, 2005). Dit sluit aan op de kritiek van Sen (2009) dat het utilitarisme zich niet bezighoudt met hoe welzijn is verdeeld tussen individuen. Het nastreven van het grootste geluk voor het grootste aantal mensen gaat ten koste van de mensen die minder bedeed zijn. Volgens de principes van het utilitarisme is het mogelijk om slavernij te rechtvaardigen, rijken rijker te maken en armen armer en is het mogelijk gezonde mensen meer mogelijkheden te geven dan gehandicapten (Wolff, 2006). Hoewel dit voor veel mensen als moreel onjuist in de oren klinkt, is het mogelijk dit volgens de utilistische principes te rechtvaardigen.

Een perspectief dat volgens Rawls wel het onderscheid tussen personen serieus neemt is het egalitarisme. Volgens het egalitarisme zou iedereen gelijk behandeld moeten worden. Tevens zou gelijkheid kunnen bestaan uit sociale gelijkheid en gelijkheid van mogelijkheden. Deze theorie focust zich voornamelijk op verschillen in welzijn in plaats van op het absolute niveau van welzijn van een populatie (van Wee & Geurs, 2011). Het primaire doel is dan ook dat alle burgers in de samenleving met gelijke zorg en gelijk respect worden behandeld. Dit brengt met zich mee dat de baten en lasten van het samenleven gelijk over burgers moeten worden verdeeld (Pierik, 2007).

Rawls (1971) stelt dat de eerlijkste besluiten kunnen worden gemaakt op basis van 'de sluier van onwetendheid'. Hiermee wordt bedoeld dat niemand kennis heeft over zijn situatie of positie in de maatschappij. Men weet dus niet of hij ziek of gezond zal zijn. Op deze manier worden mensen gedwongen om onpartijdig te zijn omdat ze simpelweg niet weten welke partij ze zijn. Volgens het egalitarisme moet iedereen gelijke kansen krijgen en individuele keuzevrijheid hebben. Ongelijkheden kunnen echter wel legitiem zijn als dit het resultaat is van de keuzes die mensen maken. Ongelijkheden worden als oneerlijk beschouwd als die het gevolg zijn van willekeurige omstandigheden, zoals geboren worden in een arm gezin of met een bepaalde etniciteit (Kymlicka, 2002). Rawls erkent dan ook dat een bepaalde mate van ongelijkheid onvermijdelijk is en dat het niet mogelijk is om volledig gelijke kansen voor iedereen te hebben als gevolg van aangeboren verschillen tussen mensen. Ondanks dat ongelijkheid onvermijdelijk is, stelt het egalitarisme niet dat dit eerlijk is. Zo vinden egalitaristen het oneerlijk dat individuen worden bevoorrecht of bestraft op basis van willekeurige omstandigheden. Ongelijkheden kunnen alleen als eerlijk bestempeld worden als deze ten goede komen aan minderbedeelde mensen (Rawls, 1999). Mensen die bijvoorbeeld onder de armoedegrens leven kunnen van de overheid op meer financiële steun rekenen dan rijke mensen dat kunnen. In procedurele zin zou er dan geen sprake zijn gelijkheid, maar wel op basis van uitkomsten. In deze situatie krijgen arme mensen dus meer aandacht van de overheid dan anderen, wat dus als een oneerlijk maar rechtvaardig bestempeld kan worden. Hoewel er dus in procedurele zin geen sprake is van gelijke behandeling, kan dit toch te rechtvaardigen zijn volgens het egalitarisme.

In de literatuur wordt eveneens kritisch gekeken naar de egalitaire beginselen. Arneson (2002) stelt dat het egalitarisme in staat zou moeten zijn om ongelijkheid tussen personen te kunnen meten. De theorie stelt immers dat mensen die beter af zijn, mensen die minder af zijn moeten compenseren. Dit zou betekenen dat er een bepaalde standaard zou moeten zijn om te bepalen wie beter af zijn en wie minder af zijn. Zo kan men stellen dat mensen beter af zijn wanneer ze met de middelen die ze hebben, hun doelen kunnen nastreven. Een



andere variant kan zijn dat er bepaalde maatstaven komen om de middelen die mensen hebben, te meten. Het is dus lastig om te bepalen wie beter af is en wie slechter. Volgens Nozick (1974) neemt het egalitarisme het onderscheid van het autonome individu niet serieus. Persoonlijke karaktereigenschappen en talenten worden volgens hem namelijk niet gezien als eigendom van het individu, maar als gemeenschapseigendom. De gemeenschap kan dus een claim doen op de talenten van personen, omdat de verdeling van talent willekeurig is verdeeld. Nozick stelt dat het iemands verdienste is als diegene zijn of haar talent benut en hier dan dus ook de vruchten mag plukken.

Een perspectief dat wel mensen in staat stelt de vruchten van hun eigen talent te plukken, maar anderzijds ook mensen compenseert die onder een bepaald welzijnsniveau zitten, is het sufficientarisme. Het sufficientarisme veronderstelt dat iedereen een bepaalde basis van welzijn moet hebben, een zogenaamde 'minimum threshold'. Deze dient als voldoende te worden beschouwd om mensen in hun behoefte te voorzien en om hun welzijn te garanderen (Lucas et al. 2016). Ongelijkheden boven deze drempelwaarde worden als minder belangrijk ervaren of zelfs als irrelevant ervaren. Het sufficientarisme legt niet zozeer de nadruk op dat sommige mensen minder hebben dan anderen, maar focust zich op mensen die te weinig hebben (Casal, 2007). Herlitz (2018) stelt dat het sufficientarisme geen onderlinge verschillen in welzijn tussen mensen belicht, waar dit bij het egalitarisme wel het geval is. Elk individu zit hierbij op een huidig niveau (current level) in mate van de beschikking over een bepaald goed, bijvoorbeeld met inkomen of bereikbaarheid. Daarnaast is er voor elk individu een beoogd niveau (target level) van de beschikking over een bepaald goed. Iedereen zou minimaal dit beoogde niveau moeten kunnen halen of erboven moeten zitten. Mensen die het beoogde niveau niet kunnen halen, zouden volgens het sufficientarisme de prioriteit moeten krijgen om zo het beoogde niveau te halen. Herlitz (2018, p.930) vat het als volgt samen: "Sufficientaristische principes zijn principes die stellen dat individuen voor wie geldt dat *beoogd niveau - huidig niveau* > 0 prioriteit moeten krijgen".

Volgens Shields (2012) wordt het sufficientarisme over het algemeen beschouwd als een onsuccesvol gedachtegoed. Hij stelt dat er geen eenduidig antwoord is op de vraag hoe men moet bepalen waar de grens komt liggen wanneer iemand voldoende heeft. Er is namelijk geen objectieve maatstaf voor wanneer iemand beter af is of slechter. Er is sprake van een vergelijking tussen het welzijn van personen. Het sufficientarisme biedt geen duidelijke, eenduidige grens aan wanneer iemand voldoende heeft (Kanschik, 2016). Er zijn geen universele richtlijnen voor het bepalen hiervan. Het vaststellen van een bepaalde grens is dus arbitrair.

Martens et al. (2014) stellen dat praktisch onmogelijk is om een strikte grens te rechtvaardigen. De grens bepaalt namelijk wie er wel prioriteit krijgen en wie niet. Men zou zich kunnen afvragen of het te rechtvaardigen is dat mensen die net onder de grens leven wel aandacht moeten krijgen en mensen die er net boven leven helemaal geen aandacht moeten krijgen.

Het sufficientarisme maakt het mogelijk dat men er alles aan moet doen om de mensen die onder de vastgestelde grens leven, prioriteit te geven. Dit kan ten koste gaan van alle mensen die boven deze grens leven en kan deze mensen dus meer naar de grens toe brengen. Dit kan bijvoorbeeld doordat mensen boven de grens extra belastingen moeten betalen zodat mensen die onder de grens leven prioriteit gegeven kan worden. Het prioriteren van mensen onder de grens kan dus ten koste gaan van de welvaart van een grote groep mensen boven de grens leeft. Dit gaat tegen de intuïties van utilitaristen omtrent rechtvaardigheid in (Di Ciommo & Lucas, 2014).

Een perspectief dat gebruikmaakt van intuïties om zo rechtvaardige oplossingen te vinden voor verscheidene problemen is het intuïtionisme. Volgens het intuïtionisme wordt morele kennis verworven door intuïtie.

Het is dus niet een perspectief over rechtvaardigheid met bepaalde strikte principes waar rekening mee gehouden moet worden bij het beoordelen van situatie. Het intuïtionisme is gebaseerd op het gedachtegoed dat morele kwesties in het dagelijks leven zo complex en divers zijn, dat alleen een pluralistische opvatting van rechtvaardigheid geschikt is. Zo onderscheidt het zich van rechtvaardigheidsperspectieven die gebruikmaken van universele rechtvaardigheidsprincipes. Het intuïtionisme oppert voor een meer contextafhankelijke benadering, omdat morele kwesties als complex en divers gezien worden (Pereira et al., 2017). De contextafhankelijke benadering van het intuïtionisme is, vanwege het gebrek aan consistentie, onderhevig aan kritiek. Zo stelt Kymlicka (2002) dat intuïtionisme niet praktisch is, omdat het onduidelijk is wanneer welk principe het juiste is om te kiezen. Het intuïtionisme veronderstelt dat een beroep op moraliteit een juiste is in het beoordelen van rechtvaardigheidskwesties. Critici stellen dat moraliteit misleidend is. Zo zou niets in onze moraliteit bevestigen dat onze oordelen juist zijn, maar intuïtionisten stellen dat dit wel zo is (Nelson, 1999).

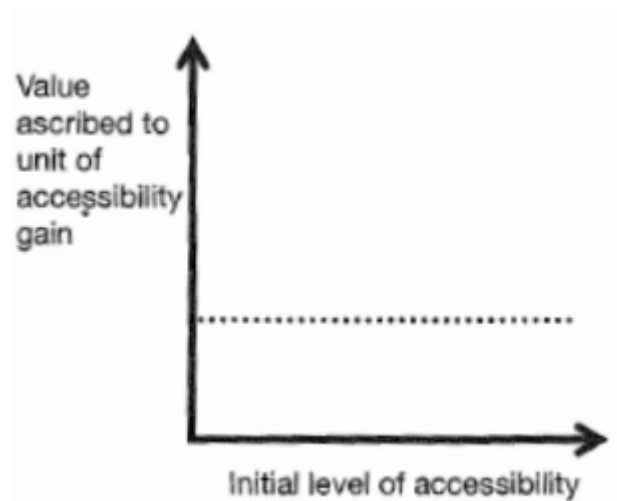
## **2.5 Rechtvaardigheidsperspectieven in relatie met bereikbaarheid**

De vijf hierboven uitgewerkte perspectieven van rechtvaardigheid kunnen verschillende uitwerkingen hebben op rechtvaardig beleid omtrent bereikbaarheid.

Volgens het utilitarisme zou transportbeleid zo ontwikkeld moeten zijn dat het mensen in staat stelt naar activiteiten te gaan die het nut van de bevolking maximaliseren. De baten van een transportproject worden normaliter geëvalueerd op basis van financiële waarde van verkorting van de reistijd. Er wordt op deze manier meer waarde gehecht aan de bereikbaarheid van activiteiten die meer opleveren voor de maximalisatie van het nut van de totale bevolking. De waarde van tijd zal voor mensen met een hoger inkomen groter zijn dan dat voor mensen met een laag inkomen. Als gevolg hiervan zal de bereikbaarheid van mensen met een hoog inkomen dus zwaarder wegen dan dat van mensen met een laag inkomen, omdat voor deze mensen de grootste absolute winst te behalen is (Pereira et al., 2017). Bij een utilitaristische evaluatie zou men kijken naar hoe de bereikbaarheid van mensen over het geheel gezien is. De geaggregeerde bereikbaarheid zal dus centraal staan. Hoe de bereikbaarheid is verdeeld onder mensen in de maatschappij zal hierbij geen aandacht krijgen (Martens, 2011). De bereikbaarheid van mensen met een laag inkomen zal dus ten koste kunnen gaan van de bereikbaarheid van mensen met een hoog inkomen. Dit kan bijvoorbeeld door in te zetten op goede wegen in plaats van op openbaar vervoer. De autobezitter zal nu profiteren van een verbeterd wegennetwerk, terwijl het openbaar vervoer minder aandacht zal krijgen (Pereira et al., 2017). De bereikbaarheid van rurale gebieden kan dan onder druk komen te staan, doordat de focus op de grote steden kan komen te liggen.

Het utilitarisme in relatie tot bereikbaarheid typeert zich door hetzelfde gewicht toe te kennen aan ieders niveau van bereikbaarheid ongeacht de situatie van deze persoon (Figuur 6). Een kosten-batenanalyse zou kunnen uitwijzen dat het in stand houden van openbaar vervoer in rurale gebieden niet zal bijdragen aan het geaggregeerde nut van de samenleving. Een kosten-batenanalyse houdt vaak alleen rekening met financiële kosten, waarbij de sociale gevolgen vaak een minder belangrijke rol spelen. In een infrastructuurproject kunnen

bijvoorbeeld de financiële baten van de verbeterde bereikbaarheid beoordeeld worden. De baten worden dan uitgedrukt in reistijdbesparing voor mensen die door een dergelijk project sneller op plaats van bestemming kunnen zijn. Echter is het met een kosten-batenanalyse lastig om alle baten en lasten van een project te beoordelen. Zo zijn de effecten van bijvoorbeeld sociale uitsluiting van een bepaalde groep als gevolg van een project lastig om mee te nemen in een kosten-batenanalyse (Van Wee & Geurs, 2011).



*Figuur 6: Visuele weergave van hoe bereikbaarheid wordt beoordeeld volgens het utilitarisme (Martens, 2017b)*

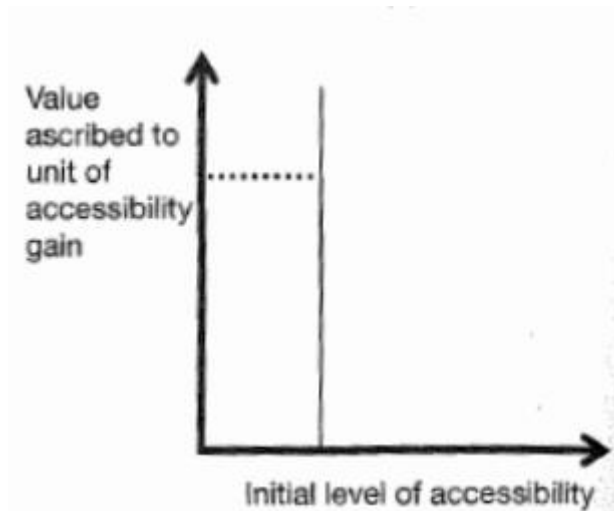
Net als bij het utilitarisme houdt het libertarisme geen rekening met hoe bereikbaarheid is verdeeld onder individuen in een samenleving. De eerlijkste verdeling volgens het libertarisme is er een die bepaald wordt door de vrije markt. Doordat er zo min mogelijk interventie van de overheid wordt verlangd, krijgen bedrijven als Uber en Lyft vrij baan. Deze bedrijven spelen accuraat in op de vraag naar vervoer en het aanbod van vervoer en bieden zo een marktoplossing voor persoonsvervoer binnen een regio. Dit ondanks dat deze bedrijven wel gebruikmaken van wegen die meestal door overheidsgeld gefinancierd zijn (Pereira et al., 2017). Doordat het libertarisme zo min mogelijk overheidsinmenging verlangt, zou dit kunnen betekenen dat rurale gebieden kunnen worden uitgesloten van openbaar vervoer. Door een lage bezettingsgraad van het openbaar vervoer in rurale gebieden kan het voor marktpartijen niet rendabel zijn om openbaar vervoer in deze gebieden aan te bieden. Met behulp van subsidies kan het aantrekkelijker worden voor marktpartijen om toch in gebieden met een lage kostendekkingsgraad te investeren. Het subsidiëren van buslijnen door overheden met gemeenschapsgeld is echter niet in lijn met het libertarisme. Dit zou daarentegen vanuit een egalitair perspectief wel een rechtvaardige oplossing kunnen zijn tegen afnemende bereikbaarheid in rurale gebieden.

Pereira et al. (2017) stellen dat volgens egalitaire principes ieder transportproject de basisrechten van individuen moet respecteren en dat geen enkel beleid acceptabel is als het een van deze rechten schendt. Hoewel Rawls van mening is dat mensen vrij van plek naar plek moeten kunnen reizen, mag dit niet ten koste gaan van de basisrechten van anderen. Wanneer er een snelweg wordt aangelegd in een omgeving waar al luchtvervuiling is, is dit een inbreuk op de grondrechten van de inwoners van die plek om in een schone omgeving

te leven. Zo is beleid dat individuen ontmoedigd de auto te pakken in gebieden die kampen met luchtvervuiling in lijn met het behouden van basisrechten. De negatieve externaliteiten van individueel autogebruik kunnen de gezondheid van anderen bedreigen. Het gaat er echter niet per se om dat iedereen in een samenleving exact hetzelfde niveau van bereikbaarheid ervaart, dat zou namelijk lastig te realiseren zijn gezien de ruimtelijke configuratie van mensen en activiteiten. Het moet als natuurlijk worden beschouwd dat centrumgebieden en perifere gebieden ontstaan, wat het onmogelijk maakt om bereikbaarheid eerlijk te verdelen over bevolkingsgroepen (Martens et al., 2014). Wat als speerpunt wordt gezien in transportbeleid is hoe instituties en beleid omgaan met ongelijkheden om ongelijke kansen te minimaliseren. Dit zou betekenen dat infrastructuurprojecten en openbaar vervoer alleen als eerlijk kunnen worden beschouwd als deze de bereikbaarheid van mensen die minder af zijn, bevordert. Van Wee en Geurs (2011) gebruiken als voorbeeld dat de overheid zich zou moeten focussen op verbetering van de bereikbaarheid van mensen met een laag inkomen die in een afgelegen gebied wonen. Pereira et al. (2017) stellen dat dit bijvoorbeeld kan door auto's te faciliteren of subsidiëren voor mensen met een laag inkomen in rurale gebieden.

Het sufficientarisme rechtvaardigt beleid dat een minimaal niveau van bereikbaarheid voor iedereen gegarandeerd moet worden. Mensen die onder dit niveau van bereikbaarheid leven kunnen beschouwd worden als sociaal buitengesloten (Lucas, 2012). Men zou bijvoorbeeld kunnen bepalen dat mensen binnen een bepaalde reistijd een supermarkt zouden moeten kunnen bereiken. Mensen die langer dan deze drempelwaarde onderweg zijn naar een supermarkt, zouden in dit geval dus gecompenseerd moeten worden. Van Wee & Lucas (2012) stellen dan ook het volgende over het sufficientarisme: "een rechtvaardiging om een minimumniveau aan bereikbaarheid te willen garanderen voor bevolkingsgroepen die onder de drempelwaarde zitten". In figuur 7 wordt weergegeven hoe er meer waarde wordt gegeven aan de bereikbaarheid van mensen onder de drempelwaarde.

Een 'accessibility poverty line' kan worden gezien als een bepaalde drempelwaarde waar evaluaties voor een eerlijke verdeling van bereikbaarheid op gebaseerd kunnen worden (Martens et al., 2014). Dit houdt in dat alleen de groepen mensen die zich onder deze lijn bevinden aandacht zullen krijgen van beleidsmedewerkers. Dit zou kunnen betekenen dat overheden zich inzetten om de bereikbaarheid op het platteland op een minimumniveau te brengen. Waar in urbane gebieden mensen vaak veel opties hebben om bepaalde voorzieningen te bereiken, zal dit in rurale gebieden vaak een stuk minder zijn. Vanuit het sufficientarisme zou het te rechtvaardigen zijn dat in rurale gebieden relatief veel geïnvesteerd wordt in de bereikbaarheid om mensen een minimaal niveau van bereikbaarheid te kunnen garanderen. Dit kan betekenen dat er in een ruraal gebied relatief veel bushaltes zijn in verhouding tot het aantal inwoners. Er kan ook onderscheid gemaakt worden tussen hoe belangrijk sommige bestemmingen zijn ten opzichte van andere bestemmingen. Zo kan aan toegang tot dagelijkse boodschappen en voorzieningen als de huisarts een hogere waarde gehecht worden dan aan andere voorzieningen. De meeste andere voorzieningen verhogen weliswaar de woonkwaliteit, maar het ontbreken daarvan doet niet af aan rechtvaardigheid (Van Wee, 2018).



*Figuur 7: Visuele weergave van hoe bereikbaarheid wordt beoordeeld volgens het sufficientarisme (Martens, 2017b)*

Intuitionistisch mobiliteitsbeleid wordt voornamelijk bepaald door wat volgens beleidsmedewerkers moreel juiste oplossingen zijn. De allocatie van transport gerelateerde investeringen en voorzieningen om de bereikbaarheid van mensen te verbeteren worden beïnvloed door verschillende morele principes. Pereira et al. (2017) gebruiken als voorbeeld de behoefte om mensen te voorzien van de mogelijkheid om essentiële activiteiten, zoals onderwijs en gezondheidszorg, te bereiken. Deze behoefte kan gebruikt worden om subsidies en voorzieningen om bijvoorbeeld studenten een minimumniveau van bereikbaarheid te garanderen. Een ander voorbeeld van intuitionisme in transportplanning is dat onder het mom van procedurele rechtvaardigheid alle betrokken partijen gelijk behandeld worden. Ook als het gaat om de kosten van openbaar vervoer strookt het met het intuitionisme om te stellen dat mensen met weinig financiële middelen gecompenseerd kunnen worden.

## **2.6 Voorbeelden van rechtvaardigheid in mobiliteitsbeleid in het buitenland en in Nederland**

In de literatuur komen meerdere voorbeelden van rechtvaardigheid in mobiliteitsbeleid naar voren. Manaugh et al. (2015) stellen dat sinds 2000 veel progressie is geboekt in het erkennen van sociale gelijkheid kwesties bij het opstellen van doelstellingen omtrent mobiliteit.

Zo hebben Golub & Martens (2014) de bereikbaarheid in San Fransisco geëvalueerd aan de hand van een 'access poverty line'. Dit houdt in dat mensen die gebruikmaken van het openbaar vervoer tenminste een bepaald percentage aan banen moet kunnen bereiken van het aantal banen dat met de auto te bereiken is. Een minimumniveau van 33 procent wordt gehanteerd als grens om te beoordelen of de verdeling van bereikbaarheid als rechtvaardig beschouwd kan worden. De uitkomst van de evaluatie liet zien dat bijna alle buurten in San Fransisco substantiële verschillen laten zien tussen op de auto gebaseerde bereikbaarheid en op het openbaar vervoer gebaseerde bereikbaarheid.

Manaugh et al. (2015) hebben gekeken naar in hoeverre opvattingen van rechtvaardigheid en sociale gelijkheid zijn geïmplementeerd in transportbeleid in 18 Noord-Amerikaanse steden. In verschillende plannen wordt daadwerkelijk aandacht besteed aan sociale

gelijkheid. In veel gevallen is dit echter niet uitgewerkt in duidelijke richtlijnen en ontbreken geschikte methoden om te beoordelen of doelen omtrent sociale gelijkheid daadwerkelijk behaald worden.

In Vlaanderen en in Engeland staat vervoersarmoede hoog op de politieke agenda. Zo is in Vlaanderen de wet basismobiliteit van kracht die alle inwoners recht geeft op een minimumaanbod aan openbaar vervoer. De Britse regering biedt mensen met een laag inkomen of mensen die buiten de stad wonen de optie om voor een klein bedrag een bromfiets van de gemeente te huren om zo bijvoorbeeld naar werk te reizen (Bastiaanssen et al. 2013).

Martens (2017b) stelt dat de focus in Nederland de afgelopen decennia voornamelijk heeft gelegen op een utilitaristisch mobiliteitssysteem, waarbij efficiëntie en effectiviteit centraal stonden. Volgens Van Wee (2018) wordt in Nederland transportbeleid vaak geëvalueerd aan de hand van een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Hier worden alle voor- en nadelen van een infrastructuurproject zoveel mogelijk gekwantificeerd en uitgedrukt in geld. Deze methode toetst expliciet of de efficiëntie en impliciet op de effectiviteit, maar houdt volgens het egalitarisme en sufficientarisme geen rekening met rechtvaardigheid. Dit kan problematisch zijn, omdat vermeende rechtvaardigheidsimplicaties vaak de implementatie van beleid kunnen belemmeren. Ondanks dat rechtvaardigheid een grote rol speelt bij bereikbaarheid en mobiliteit, zijn hiervoor geen kwantitatieve indicatoren voor ontwikkeld in Nederland.

Het is in Nederland echter niet zo dat ouderen of mensen met een beperking niet op steun van de overheid kunnen rekenen. Via de Wet Maatschappelijke Ondersteuning kunnen burgers die hun eigen vervoer niet meer zelfstandig of met hulp van familie of vrienden kunnen organiseren een vervoersvoorziening krijgen (Zijlstra et al., 2019). Mensen die aanspraak maken op deze voorziening kunnen door van tevoren te bellen door een regiogtaxi thuis opgehaald worden. Vervolgens kan men ritten maken binnen 25 kilometer van het woonadres. Er geldt een gereduceerd tarief voor sociaal-recreatieve doeleinden, zoals bezoek aan de supermarkt op familie. Om voor deze manier gesubsidieerd vervoer in aanmerking te komen, moeten mensen wel een aanvraag doen bij de gemeente. Het kan per gemeente verschillen of een verzoek tot WMO-vervoer wordt gehonoreerd (Zorgwijzer, 2020). Ondanks de subsidies betalen mensen nog wel een hoger tarief dan dat ze zouden betalen in het reguliere openbaar vervoer. Wel zou deze manier van vervoer uitkomst kunnen bieden aan ouderen of fysiek beperkten die in rurale gebieden wonen. Deze vorm van vervoer is dus niet automatisch voor iedereen toegankelijk die in een ruraal gebied woont en niet aan zijn of haar mobiliteitsbehoeftes kan voldoen.

In Noord-Nederland zijn er echter ook vervoersvoorzieningen in rurale gebieden die voor iedereen toegankelijk zijn. In Groningen en Drenthe kunnen mensen gebruikmaken van de 'Hubtaxi' en in Friesland van de 'Opstapper'. Ongeacht waar mensen wonen in deze provincies kunnen ze thuis opgehaald worden en naar het dichtstbijzijnde verkeersknooppunt gebracht. Vanaf hier kunnen ze verder reizen met het reguliere openbaar vervoer naar plaats van bestemming. Ook voor deze vervoersvoorziening wordt een hoger tarief gehanteerd dan met het reguliere openbaar vervoer (Publiek Vervoer, 2020; Arriva, 2020).

Er zijn in Noord-Nederland dus vervoersvoorzieningen voor mensen die fysiek niet in staat zijn van het reguliere openbare vervoer gebruik te kunnen maken of mensen die te ver weg wonen van een openbaar vervoersvoorziening. Hoewel op deze manier iedereen theoretisch gezien in staat is om voorzieningen te bereiken, hoeft dit niet altijd het geval te zijn. Dit komt

mede doordat de prijs van de aangeboden vervoersvoorzieningen te hoog kan zijn voor sommige mensen. Dit zou kunnen duiden op de door Church et al. (2000) beschreven economische uitsluiting. Bovendien dient er een uur of soms langer van tevoren gebeld te worden om thuis opgehaald te worden. Dit kan betekenen dat mensen die er gebruik van willen maken minder flexibel kunnen zijn in hun reisgedrag.

Op gemeentelijk niveau wordt soms ook beleid gevoerd dat mensen compenseert die lijden aan vervoersarmoede. Een voorbeeld hiervan is de proef die in juli 2020 ingegaan is in de gemeente Het Hogeland, een rurale krimpgemeente in het noorden van Nederland. De gemeente biedt gratis openbaar vervoer aan binnen de gemeente aan mensen met een laag inkomen. De afstanden tot voorzieningen zijn relatief groot in de gemeente en de vervoerskosten kunnen voor sommige mensen te hoog zijn (RTV Noord, 2019).

## **2.7 Verwachtingen**

De toenemende afstanden tot voorzieningen in rurale gebieden en de verwachte bevolkingskrimp lijken een negatief effect te hebben op de bereikbaarheid van deze gebieden. Ook is gebleken dat beleidsmedewerkers een grote rol vervullen in het bereikbaar houden van deze gebieden, door bijvoorbeeld goed openbaar vervoer te garanderen. Dit zal nodig zijn om te voorkomen dat bepaalde groepen mensen in rurale gebieden sociaal buitengesloten worden, omdat ze niet meer in staat zijn om voorzieningen te bereiken. Op basis van de literatuur wordt verwacht dat beleidsmedewerkers voornamelijk het wegtrekken van openbaar vervoersvoorzieningen in rurale krimpgebieden als uitdaging zullen zien, met in sommige gevallen sociale uitsluiting tot gevolg van bijvoorbeeld fysiek beperkten.

Volgens Martens (2017a) wordt in Nederland weinig rekening gehouden met principes van rechtvaardigheid in vervoerssystemen. Er is in Nederland geen fundamenteel grondrecht op mobiliteit, wat beleidsmedewerkers veel ruimte geeft in het maken van beleid. Martens (2017b) stelt dat in Nederland de afgelopen jaren de focus voornamelijk heeft gelegen op een utilitaristisch mobiliteitssysteem. Dit is echter niet volledig in lijn met de gegeven voorbeelden van huidig mobiliteitsbeleid in Nederland. Er blijken initiatieven te zijn die mensen in rurale gebieden bereikbaarheid bieden met behulp van verschillende initiatieven. Deze initiatieven worden voornamelijk door beleidsmedewerkers opgezet, maar kunnen ook op lokaal niveau door burgers worden opgezet. Beleidsmedewerkers lijken, onder andere met behulp van initiatieven, te investeren in de bereikbaarheid van rurale gebieden. Voorbeelden hiervan zijn WMO-vervoer, de Hubtaxi, de Opstapper en gemeentelijke initiatieven. Er wordt dus wel degelijk geïnvesteerd in de bereikbaarheid van een relatief kleine groep mensen. Dit schetst de verwachting dat beleidsmedewerkers niet een volledig utilitaristische opvatting of libertarische opvatting van een rechtvaardig vervoerssysteem hebben.

Duidelijk is dus geworden dat er geen wettelijke criteria zijn die ervoor zorgen dat iedereen eenzelfde niveau of een minimaalniveau van bereikbaarheid heeft. Dit lijkt dan ook niet volledig in lijn met het egalitarisme of sufficientarisme waar overheden garanties geven aan burgers om een bepaald niveau van bereikbaarheid te kunnen behalen. Toch lijken beleidsmedewerkers met de bestaande initiatieven wel te streven naar een situatie waarin in ieder geval een openbaar vervoersvoorziening wordt aangeboden, ongeacht waar iemand woont. Aangezien er dus geen duidelijke richtlijnen zijn over hoe rechtvaardig mobiliteitsbeleid er in Nederland uit moet zien, kan het beleid van beleidsmedewerkers onderling verschillen. De bereikbaarheid van rurale gebieden lijkt dus wel bij overheden op de agenda te staan, maar de invulling van het beleid kan verschillen. Dit zou kunnen duiden

op een intuïtionistische aanpak van mobiliteitsbeleid. Beleidsmedewerkers proberen toch een bepaald niveau van bereikbaarheid te verschaffen, maar zonder zich hierbij strikt te houden aan bestaande criteria.



## **3. Methode**

### **3.1 Onderzoeksgebied**

Het onderzoeksgebied voor deze studie is Noord-Nederland, bestaande uit de provincies Groningen, Friesland en Drenthe. In dit deel van Nederland is de geschetste problematiek uit hoofdstuk 1 het meest relevant. Hoewel er ook in andere delen van Nederland rurale krimpgebieden zijn, liggen deze gebieden het meest geconcentreerd in Noord-Nederland. In dit deel van Nederland zijn de afstanden tot voorzieningen relatief groot (CBS, 2019). Om in activiteiten te kunnen blijven participeren zal het hebben van een gemotoriseerd voertuig in deze gebieden een belangrijke rol kunnen hebben. Er is echter een groep mensen die niet in staat is een gemotoriseerd voertuig te besturen of geen beroep kan doen op naasten om aan zijn of haar mobiliteitsbehoeftes te voldoen. Voor deze groep mensen zullen goede openbaar vervoersvoorzieningen nodig zijn om voorzieningen te kunnen blijven bereiken. In Noord-Nederland lijkt op basis van de gemiddelde afstanden tot voorzieningen de vraag naar een goed vervoerssysteem het grootst (Geroscoop, 2018). Bovendien ligt het percentage huishoudens met een laag inkomen in Noord-Nederland hoger dan in de rest van Nederland (CBS Statline, 2019). Een te laag inkomen zou namelijk kunnen leiden tot transport gerelateerde uitsluiting, doordat mensen bijvoorbeeld geen geld hebben voor een auto. De combinatie van relatief laag inkomen en grote afstanden tot voorzieningen kan ook resulteren in gevallen van gedwongen autobezit in deze regio. De risico's op transport gerelateerde uitsluiting in rurale gebieden lijken op basis van de bovengenoemde informatie het meest relevant voor Noord-Nederland. Om alle inwoners van deze regio een goed niveau van bereikbaarheid aan te kunnen bieden, zal dus geschikt mobiliteitsbeleid gevoerd moeten worden.

Een tweede reden waarom voor Noord-Nederland is gekozen, is vanwege praktische overwegingen. Dit onderzoek is geschreven vanuit Groningen, waardoor in verband met reistijden het gunstiger werd geacht om de data ook in deze regio te verzamelen.

### **3.2 Onderzoeksmethode**

Er is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode om een antwoord te vinden op de vraag: "Hoe relateren percepties van beleidsmedewerkers aan dominante opvattingen over een rechtvaardig transportsysteem in rurale gebieden in Noord-Nederland?". Kwalitatieve methodes worden vaak gebruikt om vragen te beantwoorden die gaan over ervaringen, betekenissen en perspectieven (Hammarberg et al., 2016). Bovendien veronderstelt kwalitatief onderzoek dat er niet één bepaalde waarheid is, maar de denkwijze van een individu wordt als belangrijk gezien (O'Leary, 2010). Volgens Sukamolson (2007) worden kwantitatieve methodes daarentegen vaak gebruikt voor het uitleggen van bepaalde fenomenen, waar resultaten vaak in getallen zijn uitgedrukt. Hij stelt dan ook dat een kwantitatieve methode meer geschikt is om naar causaliteit op zoek te gaan en kwalitatief onderzoek beter in staat is om onderliggende gedachtes en motivaties te achterhalen. In dit onderzoek staan de percepties van beleidsmedewerkers centraal, het gaat dus vooral om meningen en opvattingen. Aangezien dit lastig in cijfers uit te drukken is, is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. Bovendien zijn de afwegingen die beleidsmedewerkers maken en hun overtuigingen hierbij waardevol voor dit onderzoek. Om een goed beeld te krijgen van hoe beleidsmedewerkers omgaan met afnemende bereikbaarheid in rurale gebieden en waarom zij bepaalde keuzes maken kan het afnemen van diepte-interviews waardevol zijn.

Veelgebruikte methodes van kwalitatief onderzoek zijn observaties, diepte-interviews, open einde interviews en focusgroepen (Patton, 2005). Volgens Milena et al. (2008) zijn focusgroepen en diepte-interviews de meest gebruikte methodes in kwalitatief onderzoek. Bij het houden van focusgroepen wordt data verzameld aan de hand van onderlinge interactie binnen een groep over een bepaald onderwerp dat door de onderzoeker wordt aangedragen (Morgan, 1996). In dit onderzoek is ingegaan op persoonlijke opvattingen en ook op het beleid dat gevoerd wordt. Beleid kan echter verschillen per beleidsgebied. Om deze reden is ervoor gekozen om mensen individueel te interviewen en er zo zeker van te zijn dat er van iedere beleidsmedewerker een zo compleet mogelijk beeld kan worden verkregen. Tevens kunnen de opvattingen van beleidsmedewerkers soms gevoelig liggen op politiek gebied en dit zou zich kunnen uiten in terughoudendheid, wanneer dit binnen een groep wordt besproken. Om deze redenen is in dit onderzoek gekozen voor het afnemen van individuele interviews onder beleidsmedewerkers die betrokken zijn bij beleid omtrent bereikbaarheid en mobiliteit.

Interviews kunnen onderscheiden worden in gestructureerde, semi-gestructureerde en ongestructureerde interviews (Wethington & McDarby, 2015). Bij gestructureerde interviews zijn de gestelde vragen vaak specifiek en gesloten. Dit maakt het mogelijk om de antwoorden op de vragen statistisch te analyseren. Met semi-gestructureerde interviews wordt gebruikgemaakt van een algemeen interviewschema, maar hiervan mag worden afgeweken om bijvoorbeeld door te vragen als de deelnemer iets interessants zegt. Bij ongestructureerde interviews is vaak sprake van een lijst met onderwerpen die afgegaan wordt, maar is de volgorde van de vragen niet van belang (DiCicco-Bloom & Crabtree, 2006). Er is gekozen voor semi-gestructureerde interviews, omdat het zo makkelijker is om te reageren op iets waardevols wat de deelnemer zegt waarmee van te voren geen rekening is gehouden. Bovendien is het mogelijk om een vraag te herhalen of anders te formuleren wanneer de vraag niet helemaal duidelijk is voor de deelnemer. Dit maakt het een effectieve manier van dataverzameling, omdat er zo geen data verloren gaat als gevolg van miscommunicatie. Er is bewust niet gekozen voor het afnemen van ongestructureerde interviews, omdat de antwoorden van deelnemers dan lastiger te vergelijken zijn. Om verschillen tussen overheidsniveaus in kaart te brengen is het nodig geacht de antwoorden onderling te kunnen vergelijken.

De interview guide bestaat uit vragen die onderverdeeld zijn in drie kopjes die ieder een deelvraag beantwoorden (bijlage A). De interview guide omvat wat algemene vragen, zoals wat men verstaat onder bereikbaarheid en in hoeverre het een probleem is in het beleidsgebied van de deelnemer. Daarna worden vragen gesteld die duiden op de omschreven rechtvaardigheidsperspectieven in hoofdstuk 2.

In totaal zijn acht interviews afgenomen, met in totaal negen deelnemers. Dit aantal is niet van tevoren bepaald, maar na acht interviews was er een duidelijk beeld verkregen van de opvattingen van beleidsmedewerkers. Er was op dit moment sprake van dataverzadiging en het afnemen van meer interviews werd niet geacht een grote extra bijdrage te geven aan dit onderzoek.

Beleidsmedewerkers van de provincie Groningen, Friesland en Drenthe zijn geïnterviewd en uit iedere provincie is een beleidsmedewerker van een rurale krimpgemeente geïnterviewd. Tevens is een interview afgenomen met het OV-bureau Groningen-Drenthe en Groningen Bereikbaar, een organisatie die zich bezig houdt met het bereikbaar houden van de stad en

de provincie Groningen. Er is bewust gekozen voor deelnemers uit verschillende overheidslagen, omdat er mogelijk verschillen kunnen zijn tussen de percepties van beleidsmedewerkers op provinciaal niveau of gemeentelijk niveau. Doordat in Nederland het openbaar vervoersbeleid door provincies wordt opgesteld, kijken zij wellicht meer naar de bereikbaarheid in de provincie als geheel. Gemeentes doen zelf geen aanbestedingen voor het openbaar vervoer, maar faciliteren bijvoorbeeld wel bereikbare bushaltes. Bovendien steunen ze soms kleinschalige initiatieven die mensen compenseert die een bepaald niveau van bereikbaarheid niet kunnen behalen. Met andere woorden, een gemeente behartigt vaak de belangen op lokaal niveau en de provincie kijkt meer naar het totale plaatje. Dit kan ervoor zorgen dat beleidsmedewerkers kunnen verschillen van opvatting over rechtvaardig mobiliteitsbeleid.

<b>Deelnemer</b>	<b>Werkzaam bij:</b>	<b>Datum interview</b>
<b>1</b>	Gemeente in Drenthe	05 juni 2020
<b>2</b>	Groningen Bereikbaar	08 juni 2020
<b>3</b>	OV Bureau Groningen-Drenthe	09 juni 2020
<b>4</b>	Gemeente in Groningen	10 juni 2020
<b>5, 6</b>	Provincie Friesland	16 juni 2020
<b>7</b>	Provincie Drenthe	17 juni 2020
<b>8</b>	Provincie Groningen	19 juni 2020
<b>9</b>	Gemeente in Friesland	23 juni 2020

*Tabel 1: De geïnterviewde beleidsmedewerkers op chronologische volgorde van het interview*

De deelnemers zijn met e-mailcontact via de betreffende gemeente, provincie of instantie benaderd. In deze e-mail is gevraagd of er een beleidsmedewerker is die zich momenteel bezighoudt of recentelijk bezig is geweest met beleid omtrent bereikbaarheid en mobiliteit en of hij of zij bereid was mee te werken aan het onderzoek.

Oorspronkelijk was gepland om de interviews fysiek af te nemen op een gewenste locatie van de deelnemer. Door de uitbraak van de COVID-19 pandemie is het echter niet mogelijk geweest om fysiek af te spreken met deelnemers. Hierdoor is noodgedwongen gekozen om de interviews telefonisch of via videobellen af te nemen. Doordat in eerste instantie gepland was de interviews fysiek af te nemen, was Noord-Nederland ook gekozen vanuit praktische overwegingen. Aangezien dit onderzoek geschreven is vanuit Groningen, zouden de reistijden naar interviews in deze regio een stuk korter zijn vergeleken met andere rurale krimpgebieden in Nederland.

Doordat de interviews niet fysiek zijn afgenomen, kan het zijn dat dit de kwaliteit van de data heeft beïnvloed, omdat ze wellicht anders verliepen dan vergeleken met wanneer het fysieke interviews zouden zijn geweest. Er zijn echter niet hele gevoelige zaken besproken, waardoor het aannemelijk is dat beleidsmedewerkers dezelfde antwoorden hebben gegeven als ze zouden hebben gedaan tijdens fysieke interviews.

### **3.2 Analyse**

Ieder interview is direct na het afnemen volledig getranscribeerd. Vervolgens is er een tabel gemaakt die alle vragen bevat en waarin voor iedere deelnemer het bondig samengevatte antwoord staat. Tijdens dit proces is de informatie grotendeels gefilterd en is alleen waardevolle informatie voor de beantwoording van de deelvragen meegenomen. De tabellen geven een duidelijk overzicht van wat voor antwoord iedere deelnemer gegeven heeft op een bepaalde vraag. De tabellen met relevante antwoorden van de deelnemers zijn te vinden in bijlage B, C & D. Vervolgens is de informatie uit de tabellen zo beknopt mogelijk weergegeven in compacte tabellen. Met deze compacte tabellen wordt de data gepresenteerd hoofdstuk 4, zodat snel een globaal beeld van de gegeven antwoorden kan worden verkregen. Ook kan op deze manier kan de data visueel geanalyseerd worden, omdat het zo snel te zien is of antwoorden op elkaar lijken of juist ver uit elkaar liggen. Opvallende antwoorden of juist antwoorden die veel gegeven werden konden makkelijk teruggezocht worden in de uitgetypte transcripten en eventueel geciteerd worden.

### **3.4 Ethische overwegingen**

Voor de start van ieder interview is de deelnemers verteld dat het interview anoniem is en dat ze dus niet met hun naam vermeld worden in het onderzoek. Er is wel gevraagd of vermeld mocht worden dat ze beleidsmedewerker waren bij de betreffende instantie waarvoor ze werkzaam zijn. Bijna alle deelnemers hebben hier toestemming voor gegeven. Alle interviews zijn met een geluidsrecorder opgenomen nadat de deelnemers hier toestemming voor hadden gegeven. Op deze manier was het mogelijk om de aandacht op het gesprek te houden en hoefden er geen aantekeningen gemaakt te worden tijdens het interview. De deelnemers is bovendien verteld dat de geluidsopnames na het transcriberen verwijderd zouden worden. Op aanvraag van sommige deelnemers is het transcript na het interview opgestuurd, zodat ze de vrijheid hadden om antwoorden aan te passen of te verwijderen. De scriptie zal, wanneer deze af is, worden toegezonden naar de deelnemers die hebben meegewerkt aan het onderzoek, zodat zij kunnen zien hoe ze hebben bijgedragen aan de uitkomsten van het onderzoek.

## 4. Resultaten

In dit hoofdstuk wordt de data-analyse gepresenteerd. Ieder kopje geeft antwoord op een van de geformuleerde onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1.3.

### 4.1 Uitdagingen op het gebied van bereikbaarheid in rurale krimpgebieden volgens beleidsmedewerkers

Vraag / respondent werkzaam bij:	Gemeente in Drenthe	Gemeente in Groningen	Gemeente in Friesland	Provincie Drenthe	Provincie Groningen	Provincie Friesland	OV-Bureau Groningen-Drenthe	Groningen Bereikbaar
Hoe zou u de bereikbaarheid op het platteland van uw beleidsgebied beoordelen? Is volgens u de bereikbaarheid hier toegenomen, afgenomen of gelijk gebleven?	Voldoende tot goed	Voor auto en OV kan het beter	Auto en fiets goed, OV kan beter	Steeds slechter	Dekkend basisnet, regionale verschillen	Redelijk tevreden	Heel goed voor 99% van de mensen	Regionale verschillen. Verbeterd door Hubtaxi
In hoeverre is de bereikbaarheid hier een probleem?	Nog niet, wel aandachtspunt	Voor mensen zonder auto wel	Niet echt, wel wensen voor OV-bereikbaarheid Ja, over het OV	Speelt heel erg. Politiek is het een probleem	Hoeft geen probleem te zijn	Niet echt een probleem	Mensen die slecht ter been zijn en geen auto rijden	Ik heb daar niet echt zicht op
Laten plattelandsbewoners zich wel eens uit over hun (beperkte) bereikbaarheid? Hoe denkt u dat bewoners op het platteland hun bereikbaarheid ervaren?	Weinig, wel als buslijn geschrapt wordt	Ja	Wel goed. Mensen kiezen er bewust voor in een dorp te wonen. Sommigen wel afhankelijk van het OV	Regelmatig	Het komt voor	Neergaande tendens van klachten	Absoluut	Je ziet het wel op social media
Denkt u dat er verschillen zijn tussen inwoners in hun niveau van bereikbaarheid?	De meesten goed. Ook omdat we auto gericht zijn	Qua autobereikbaarheid wel goed. OV-bereikbaarheid niet zo goed	Ja. Hangt van de persoon af	Hangt ook van hun behoeftes af. Is ook vaak een gevoel	Redelijk goed	Ze geven voornamelijk aan dat ze zich wel redden	Over het algemeen accepteert met zoals het is	Feitelijke toename, perceptie misschien anders
	Er zijn verschillen. Vooral in welke behoeften van mensen	Ja. Verschillen tussen mensen met en zonder auto	Ja. Hangt van de persoon af	Ja. Is per individu anders en per gebied	In principe kan je vanaf elke locatie met een Hubtaxi bij een basislijn komen	Ja. Bij een station in de buurt heb je meer mogelijkheden dan elders	Dat is ook deels emotie	Tuurlijk

Tabel 2: Overzicht van antwoorden op relevante vragen voor de beantwoording van sectie 4.1

De bereikbaarheid op het platteland werd door de meeste deelnemers als relatief goed bestempeld. Voornamelijk op het gebied van individueel vervoer, zoals de auto en de fiets, zijn de meesten deelnemers het erover eens dat dit op een voldoende niveau is. De bereikbaarheid met het openbaar vervoer in deze gebieden wordt in tegenstelling tot het individueel vervoer soms nog wel als verbeterpunt gezien. Deelnemer 9 stelt dan ook:

We zijn heel goed ontsloten qua infrastructuur, recent is ook een weg weer opgeknapt. Dus de verbindingen alle richtingen op zijn echt heel goed, daar is niks mee. Als je kijkt naar openbaar vervoer, daar zijn nog wel wat wensen. Dat zou nog wel wat verbeterd kunnen worden.

Ondanks dat enkele beleidsmedewerkers nog wel verbeterpunten voor het openbaar vervoer hebben, is geen van de deelnemers echt ontevreden over het aanbod van openbaar vervoer. Er is echter wel verdeeldheid tussen de deelnemers over de ontwikkeling van de bereikbaarheid de afgelopen jaren. Over de bereikbaarheid met de auto zijn de deelnemers het eens dat deze over het algemeen is verbeterd. De bereikbaarheid met het openbaar vervoer is in sommige gevallen wel afgenomen volgens beleidsmedewerkers. Dit komt volgens hen door het strekken van buslijnen, wat kan resulteren in dat mensen grotere afstanden moeten afleggen tot een bushalte. Volgens het OV-Bureau is enerzijds de nabijheid van het openbaar vervoer op het platteland de laatste jaren afgenomen, terwijl

anderzijds steeds meer aandacht is besteed aan het fysiek toegankelijk maken van het openbaar vervoer.

De bereikbaarheid op het platteland in het onderzoeksgebied wordt door de deelnemers niet beschouwd als problematisch. Hierbij wordt wel onderscheid gemaakt tussen mensen met individueel vervoer en mensen die afhankelijk zijn van het openbaar vervoer. Zo kan de bereikbaarheid voor mensen die geen auto bezitten of slecht ter been zijn volgens sommige deelnemers wel een probleem zijn.

De deelnemers erkennen dus dat er verschillen zijn tussen bewoners in hun niveau van bereikbaarheid. Als voorbeeld wordt vaak gebruikt dat er verschillen zitten tussen mensen met een auto en mensen zonder een auto. Deelnemer 4 antwoordt dan ook het volgende op de vraag of mensen binnen de gemeente verschillen ervaren in hun bereikbaarheid:

Ik denk wel dat men verschillen ervaart. Mensen die een auto hebben ervaren dat misschien minder of minder erg. Maar mensen die niet beschikken over een auto of niet die keuzevrijheid hebben, die ervaren denk ik wel een knelpunt.

De deelnemers zijn zich er wel van bewust dat het hier een relatief kleine groep mensen betreft, want ze benoemen dat men zich voornamelijk richt op de auto bij hen in de gemeente of provincie. De deelnemers baseren hun beeld van de bereikbaarheid op het platteland voornamelijk op geluiden die zij horen van burgers. Iedereen geeft aan wel eens negatieve geluiden van burgers te horen over hun niveau van bereikbaarheid. Vooral na het presenteren van een nieuwe dienstregeling en/of het strekken van een bestaande buslijn laten mensen van zich horen. Deze klachten komen voornamelijk binnen bij de provincies en het OV-Bureau, omdat zij verantwoordelijk zijn voor het bepalen van de dienstregelingen en beschikbare budget. Uit de antwoorden van de deelnemers blijkt echter wel dat het aantal klachten meevalt, maar het wel voorkomt. De ondervraagde beleidsmedewerkers denken dan ook dat de meeste plattelandsbewoners in hun beleidsgebied de bereikbaarheid als 'goed' ervaren. De provincie Friesland is actief in gesprek gegaan met hun plattelandsbewoners over hun bereikbaarheid en vernamen van de bewoners dat ze zich wel redden, ook als er geen bus zou rijden. Het relatief hoge autobezit in rurale gebieden lijkt een logische verklaring voor het feit dat de meeste bewoners geen hinder ondervinden van de afwezigheid van toereikend openbaar vervoer.

Bovendien zijn de deelnemers zich ervan bewust dat de bereikbaarheid van mensen per regio binnen de provincie of per deel van de gemeente sterk kan verschillen. Hierbij duiden ze vaak op het feit dat sommige mensen nou eenmaal dicht bij voorzieningen wonen dan anderen. Hoewel vaak ieder dorp wel een voorziening van openbaar vervoer heeft, betekent dit niet automatisch dat het passend is. Buslijnen rijden niet altijd even frequent. Sommige buslijnen stoppen alleen tijdens de spits bij bepaalde haltes. Het aanbod van openbaar vervoer kan zo voor sommige mensen niet passend zijn, waardoor ze aangewezen zijn op andere vervoersopties. Dit kan er echter wel voor zorgen dat er een hoger prijskaartje aan de bereikbaarheid van deze mensen komt te hangen, omdat ze bijvoorbeeld nu een taxi moeten inschakelen.

De grootste uitdagingen die de beleidsmedewerkers hebben zijn voornamelijk gebaseerd op een bepaalde groep mensen. Dit is de groep mensen die niet in staat is een gemotoriseerd voertuig te besturen vanwege bijvoorbeeld: het niet hebben van een rijbewijs, een

ontoereikend inkomen of een fysieke beperking die mensen niet in staat stelt een voertuig te besturen. Dit hoeft echter niet meteen te betekenen dat deze mensen aangetast worden in hun niveau van bereikbaarheid. Sommige van deze mensen kunnen namelijk een beroep doen op bijvoorbeeld een familielid of buurtbewoner die wel over een auto beschikt. Over het algemeen voorzien de deelnemers vrijwel geen uitdagingen in de bereikbaarheid voor autobezitters. Ze zijn tevreden over de autobereikbaarheid in en van hun beleidsgebied. Ook zien ze geen grote uitdagingen op het gebied van bereikbaarheid per fiets.

#### 4.2 Toereikende bereikbaarheid volgens beleidsmedewerkers

Vraag / respondent werkzaam bij:	Gemeente in Drenthe	Gemeente in Groningen	Gemeente in Friesland	Provincie Drenthe	Provincie Groningen	Provincie Friesland	OV-Bureau Groningen-Drenthe	Groningen Bereikbaar
Waar denkt u aan bij het begrip bereikbaarheid?	Staat niet op zichzelf, doe je samen	Ergens snel en comfortabel kunnen komen met allerlei modaliteiten	Van dorpen, voorzieningen. Verschillende modaliteiten	Deel kunnen nemen in de maatschappij, geen doel maar middel	Van A naar B, voor verschillende doeleinden	Verschillende vervoers-modaliteiten. Ook onderlinge aansluitingen, de hele keten	Nabijheid van vitale voorzieningen. Op loopafstand of met vervoermiddel	Voor iedereen weer wat anders
Zo komt een zo eerlijk mogelijk vervoerssysteem tot stand?	Niet eenzijdig kijken. Het is maatwerk ter plekke	Overleg met alle betrokken partijen	Gebruiker moet reële prijs betalen om mensen in ieder geval vorm van OV aan te bieden	Door het democratisch systeem waarin we zitten. Spelregels bepaald door mensen die we zelf kiezen	Hoe ga rechtvaardig om met belastinggeld en iedere burger binnen redelijke criteria gebruik van OV maken	Hangt af van politieke kleur. Dat kan verschillende uitkomsten hebben op een vervoerssysteem	Je moet er een prijs aan hangen, ze moeten een drempel nemen	Niet maximaal subsidiëren. Bereikbaar zijn voor iedereen, maar niks is gratis.
Zou iedereen een zelfde niveau van bereikbaarheid moeten hebben?	Nee, op bepaalde plekken garanderen, niet overall	Het is wenselijk, maar wellicht niet realistisch	Nee. Onmogelijk. Maatschappelijke kosten worden te hoog	Nee, eerder passende bereikbaarheid. Niet generaliseren	Nee. Als mensen achteraf gaan wonen, eigen verantwoordelijkheid	Nee, kan niet. Ook eigen verantwoordelijkheid als je in een dorpje gaat wonen. Een vangnet wel wenselijk	Als maatschappij moet je zorgen dat mensen een redelijke mate van vitale voorzieningen kunnen bereiken	Krijg je lastig voor elkaar. Dat is een keuze die je maakt
Zou de vrije markt een goed instrument kunnen zijn om een rechtvaardig vervoerssysteem te realiseren?	Nee, gaat niet werken	Nee, gaat toch op de kosten zitten. Taak overheid om op goed niveau te houden	Er moet gewoon geld bij. Als overheid moet je toch onrendabele lijnen uitvoeren	Als we dat doen ga je zien dat een deel van de bevolking het niet kan betalen. Dat is niet goed	Nee, zeker niet	Maatwerk is gewoon duur, daar krijg je de markt niet geïnteresseerd voor	Dat heeft geen zin, je krijgt alleen dikke lijnen	Zeker, als je het goed kan organiseren aan de markt geven
Zou iedereen een minimaal niveau van bereikbaarheid gegarandeerd moeten hebben?	Niet per se	Ja dat is wel wenselijk	Ja. Je moet in ieder geval iets aanbieden. Elk dorp moet wel ontsloten worden	Ja, zodat iedereen gebruik kan maken van OV. Maar geen recht op zelfde voorziening als in de stad	Ja, dat is gegarandeerd bij ons met de Hubtaxi	Het is niet goed om garanties te bieden, dan lijkt het dat iedereen daar recht op heeft. Het moet breed bekeken worden	Je moet streven naar bepaald welzijnsniveau. Maar niemand zou ergens recht op moeten hebben	Nee, je kiest er zelf voor om achteraf te gaan wonen. Minimaalniveau is dan 0
Zou een kosten-batenanalyse een rechtvaardige methode zijn in het ontwikkelen van een vervoerssysteem?	Niet per se, het kan wel helpen	Er zitten altijd kosten en baten aan. Er zit een spanningsveld tussen rechtvaardigheid en realisme	Nee, dat moet niet leidend zijn	Het moet inzichtelijk zijn wat mobiliteit kost. Investeren op dikke lijnen om kleine te onderhouden	Dat wordt gewoon gebruikt. Het moet binnen de kaders die zijn vastgesteld door provinciale staten.	Je kan ook kijken naar sociale baten. Je zou ook hogere tarieven in perifere gebieden kunnen hanteren	Dat doen we feitelijk al. Per saldo moet het kostendekkend zijn	Ja dat kan, ik denk dat het wel eerlijk is

Tabel 3: Overzicht van antwoorden op relevante vragen voor de beantwoording van sectie 4.2

Om erachter te komen wat beleidsmedewerkers onder toereikende bereikbaarheid verstaan, is het eerst van belang te weten wat zij onder 'bereikbaarheid' verstaan. Daarom is hen gevraagd wat zij verstaan onder dit begrip. De gegeven antwoorden zijn allemaal verschillend van elkaar, maar hadden over het algemeen dezelfde strekking. Er wordt voornamelijk gedacht aan het bereik van voorzieningen met verschillende modaliteiten.

Vervolgens is dieper ingegaan op de rechtvaardigheid van vervoerssystemen. Hierbij is geprobeerd de perspectieven van rechtvaardigheid uit hoofdstuk 2.4 aan te snijden. Een zo eerlijk mogelijk vervoerssysteem kan er volgens de deelnemers verschillend uit zien. Zo is volgens de provinciale beleidsmedewerkers het politieke systeem verantwoordelijk voor het bepalen van wat eerlijk is. De politieke kleur kan een grote invloed hebben op het budget dat vrijkomt. Binnen dit budget moet gekeken worden wat een zo eerlijk mogelijk systeem is. Een beleidsmedewerker van de provincie Drenthe onderbouwt dit door te stellen dat de

spelregels immers worden bepaald door de mensen die we zelf kiezen. Dit houdt in dat het democratische systeem leidend is om te bepalen wat een vervoersysteem eerlijk maakt. Impliciet betekent dit dat de meerderheid van mensen die stemt, bepaalt wat eerlijk is. Een rechtvaardig vervoersysteem zou op deze manier niet bestaan uit universele principes, maar is afhankelijk van wat de meerderheid van de stemmers kiest. Volgens een aantal andere deelnemers dient in een eerlijk vervoersysteem iedereen een reële prijs te betalen. Op deze manier moeten mensen wel een drempel nemen om van bijvoorbeeld het openbaar vervoer gebruik te maken. Het openbaar vervoer kost veel geld en sommige beleidsmedewerkers vinden dan ook dat mensen zich hier van bewust moeten zijn. Een medewerker van Groningen Bereikbaar is dan het volgende van mening:

Zo eerlijk mogelijk vind ik dat je als overheid niet maximaal gaat subsidiëren... Een zo eerlijk mogelijk systeem moet bereikbaar zijn voor iedereen, maar ik ben ook wel weer zo van niks is gratis.

Om een beter beeld te krijgen van wat beleidsmedewerkers onder een rechtvaardig vervoersysteem verstaan, zijn een aantal vervolgvragen gesteld die toespitst zijn op de verschillende perspectieven van rechtvaardigheid. Eerst is gevraagd of een kosten-batenanalyse een goede methode zou zijn om een rechtvaardig vervoersysteem te realiseren. Een aantal van de ondervraagde beleidsmedewerkers gaf aan dat er momenteel gebruikgemaakt wordt van kosten-batenanalyses in het openbaar vervoer. Normaliter zou dit inhouden dat alleen buslijnen met voldoende passagiers in stand gehouden zouden worden, maar in dit geval houdt het niet in dat alleen kostendekkende buslijnen in stand worden gehouden en buslijnen die niet kostendekkend zijn, verdwijnen. Een beleidsmedewerker van de provincie Drenthe geeft het volgende aan:

Juist hebben wij heel veel geïnvesteerd in die sterke lijnen. Zodat we daar geld mee verdienen om die lege busjes te laten rijden. Want vaak zijn ook partijen die zeggen van doe maar wat minder van die sterke lijnen en zet ook eens een keer meer bussen in op die zwakkere lijntjes. Dus we blijven maar op die sterke lijnen investeren.

Het komt er dus niet op neer dat er alleen nog bussen zouden moeten rijden die een groot aantal mensen dienen en dus kostendekkend zijn. De baten van de ene buslijn worden als het ware ingezet om de lasten van een andere buslijn (deels) te compenseren. Normaliter zou men bij een kosten-batenanalyse verwachten dat iets alleen standhoudt als de baten groter zijn dan de kosten. De deelnemers zijn het er over het algemeen wel over eens dat het niet rechtvaardig zou zijn om enkel naar de kostendekkingsgraad te kijken. Volgens deelnemer 9 is het dan ook goed om de kosten te drukken en de baten te verhogen in het openbaar vervoer, maar zou dat niet leidend mogen zijn. Deelnemer 5 merkt op dat niet alle baten in financiële waarden uitgedrukt kunnen worden, maar dat je ook sociale baten mee kunt nemen. Zo zou het schrappen van de enige buslijn in een ruraal gebied voor deze inwoners een veel grotere impact kunnen hebben dan dat er in stedelijk gebied een buslijn zou verdwijnen.

Een beleidsmedewerker van Groningen Bereikbaar vindt dat een kosten-batenanalyse wel kan bijdragen aan een rechtvaardig vervoersysteem. Hij stelt dat het “daily urban system” het meest belangrijk is en dat de tweede stap is om naar de bereikbaarheid van voorzieningen vanuit dorpen te kijken. Er zou op deze manier dus meer aandacht moeten zijn voor de bereikbaarheid van steden, omdat hier immers de meeste mensen profijt van zullen hebben.



Toch lijkt het er wel op de beleidsmedewerkers het wel nodig achten om te blijven subsidiëren en het niet rechtvaardig vinden een buslijn te schrappen als deze te weinig oplevert. Zo zouden ze het dus kunnen rechtvaardigen dat een groot deel van de maatschappij meebetaalt aan de mobiliteit van de minderheid in rurale gebieden. Deelnemer 9 is het daar mee eens:

Het is een basisvoorziening, openbaar vervoer, dat kost nou eenmaal geld.

De vrije markt als mechanisme om een vervoersysteem te realiseren is volgens de meerderheid van de deelnemers niet rechtvaardig. Ze zijn zich ervan bewust dat wanneer marktpartijen het openbaar vervoer zouden faciliteren zonder overheidsinmenging, er een hoop buslijnen zullen verdwijnen. Voornamelijk de buslijnen met een te lage kostendekkingsgraad zullen dan naar alle waarschijnlijkheid verdwijnen. Dit zou betekenen dat vooral op het platteland buslijnen verdwijnen. Ze zien het als een taak van de overheid om ervoor te zorgen dat het openbaar vervoer op een bepaald niveau blijft. Door het subsidiëren van buslijnen met een lage bezettingsgraad, kan er ook in rurale gebieden in ieder geval een vorm van openbaar vervoer worden aangeboden. Het lijkt erop dat de meeste ondervraagde beleidsmedewerkers het dus wel rechtvaardig vinden dat met overheidsgeld bepaalde onrendabele lijnen worden gesubsidieerd.

Vervolgens is gevraagd of iedereen een zelfde niveau van bereikbaarheid zou moeten hebben. De meerderheid is het ermee eens dat dit niet het geval zou moeten zijn. Zo beargumenteerden sommige deelnemers dat het de overheid simpelweg veel te veel geld zou kosten. Bovendien heeft niet iedereen behoefte aan openbaar vervoer, doordat ze bijvoorbeeld zelf een auto hebben. Zo stelt deelnemer 7 dat er voor mensen die dat echt nodig hebben iets passends geregeld kan worden, maar dit niet gegeneraliseerd over iedereen moeten worden. Als je iedereen eenzelfde niveau van bereikbaarheid zou garanderen, dan zouden mensen voorzieningen kunnen krijgen waar ze helemaal niet op zitten te wachten. Buiten het feit dat dit niet nodig zou zijn, zou het ook erg veel geld kosten. De belastingbetaler draait dan op voor de kosten als er bijvoorbeeld een buslijn wordt onderhouden waar dagelijks maar een paar mensen instappen. Deelnemer 9 vraagt zich dan ook af of dit dan nog wel te rechtvaardigen is naar de rest van de samenleving.

Een ander argument dat de ondervraagde beleidsmedewerkers veel aandragen, is dat het grotendeels de eigen verantwoordelijkheid van mensen is om op een bepaalde plek te gaan wonen. Zij zijn dan ook van mening dat wanneer iemand besluit om ergens behoorlijk afgelegen te gaan wonen, de overheid niet hoogwaardig openbaar vervoer op deze plek hoeft te garanderen. Onder andere een beleidsmedewerker van de provincie Groningen is het daarmee eens en geeft aan:

Ik vind niet dat als mensen een keuze maken om ergens achteraf te gaan wonen, dat de overheid dan hun moet voorzien in hun mobiliteitsbehoeftes.

Dit houdt echter niet in dat de deelnemers van mening zijn dat mensen op het platteland volledig zelf verantwoordelijk moeten zijn voor het vervullen van hun mobiliteitsbehoeftes. Een aantal van hen stelt dat het wel zo fraai is om voor mensen die afgelegen wonen en echt afhankelijk zijn van openbaar vervoer dat daar een passende oplossing voor wordt gevonden. Een beleidsmedewerker van het OV-Bureau Groningen-Drenthe stelt dan ook dat ongeacht waar mensen wonen ze een redelijke mate van vitale voorzieningen moeten

kunnen bereiken. Volgens hem zou het dan niet hoeven uit te maken of dit met een reguliere buslijn is of met een alternatief initiatief gebeurd.

Op de vraag of iedereen een minimaalniveau van bereikbaarheid zou moeten hebben, is uiteenlopend gereageerd door de beleidsmedewerkers. De meerderheid vindt dat er in ieder geval een mogelijkheid moet worden geboden voor mensen om zich te kunnen verplaatsen. Het gaat de deelnemers echter wel te ver om ook daadwerkelijk garanties te bieden, bijvoorbeeld dat er een maximale afstand is die iemand moet afleggen naar een bushalte. Een aantal deelnemers is van mening dat wanneer er een minimaalniveau van bereikbaarheid gegarandeerd zou worden, het zou betekenen dat iedereen ergens recht op heeft. Deelnemer 5 is het hier mee eens:

Volgens mij is het sowieso niet goed als je garanties biedt, dat lijkt mij meer dat iedereen dus recht heeft op openbaar vervoer. Maar daar heeft niet iedereen recht op, het is geen fundamenteel grondrecht. Ik zou het sowieso niet als een op zich zelf staand iets willen zien.

Deelnemer 7 merkt op dat er meer naar individuele situaties gekeken moet worden. In plaats van te generaliseren en te stellen dat iedereen binnen een bepaalde afstand tot een halte moet wonen. Als er vervolgens een bus naar een bestemming gaat waar deze persoon niet heen wil, heeft het volgens hem nog steeds niet heel veel zin. Het garanderen van een minimaalniveau van bereikbaarheid aan iedereen lijkt dus erg complex.

Hoewel het dus lastig lijkt om garanties te geven op een minimaalniveau van bereikbaarheid, is dit in zekere zin al wel aanwezig in de noordelijke drie provincies. De Hubtaxi (Groningen & Drenthe) en de Opstapper (Friesland) zijn voorzieningen die in zekere zin mensen een minimaalniveau van bereikbaarheid kunnen garanderen. Een beleidsmedewerker van de provincie Groningen is dan ook van mening dat iedereen een minimaalniveau van bereikbaarheid moet hebben en dat dit door middel van de Hubtaxi ook daadwerkelijk zo is.

In deze sectie is behandeld hoe beleidsmedewerkers naar bepaalde perspectieven van rechtvaardigheid kijken in relatie met mobiliteitsbeleid in rurale gebieden. De kosten van openbaar vervoer bepalen over het algemeen in hoeverre ze een bepaald perspectief rechtvaardig vinden. Toch is een kosten-batenanalyse volgens de meesten niet een juiste methode om een rechtvaardig vervoersysteem te realiseren. Mede om deze reden vinden beleidsmedewerkers het niet gerechtvaardigd om bijvoorbeeld het openbaar vervoer over te laten aan de vrije markt. In die situatie zouden buslijnen die niet rendabel zijn verdwijnen en dit vindt men niet rechtvaardig naar de groep mensen die afhankelijk is van deze lijnen. Men was het er dan ook mee eens dat eenzelfde niveau van bereikbaarheid voor iedereen lastig te realiseren is. Dit komt voornamelijk omdat dat erg duur zou zijn en de hele maatschappij ervoor op zou moeten draaien. Veel beleidsmedewerkers zijn van mening dat wanneer mensen zelf ervoor kiezen afgelegen te gaan wonen, de overheid deze mensen niet gelijk in hun mobiliteitsbehoeftes zou moeten voorzien. Het faciliteren van een minimaalniveau van bereikbaarheid lijkt de meeste beleidsmedewerkers rechtvaardiger dan iedereen eenzelfde niveau van bereikbaarheid te garanderen. Toch was men hier alsnog erg sceptisch over en van mening dat alles veel breder bekeken moet worden. Garanties stellen en mensen een bepaald recht op mobiliteit geven ging volgens de beleidsmedewerkers dan ook te ver. Al met al hebben de deelnemers geen eenduidige voorkeur voor een bepaald beleid voor rechtvaardige vervoerssystemen.

### 4.3 Manieren hoe beleidsmedewerkers omgaan met afnemende bereikbaarheid in rurale krimpgebieden

Vraag / respondent werkzaam bij:	Gemeente in Drenthe	Gemeente in Groningen	Gemeente in Friesland	Provincie Drenthe	Provincie Groningen	Provincie Friesland	OV-Bureau Groningen-Drenthe	Groningen Bereikbaar
Hoe wordt bepaald wat voldoende bereikbaarheid is?	Gemeentelijk verkeer- en vervoerplan. Geen normen	Ritsduur-criterium, binnen tijdsduur op hoofdweg zitten. Provincie is leidend	Geen criteria, wel richtlijnen. Provincie bepaald.	Geen criteria voor. Kijken wel naar afstanden tot voorzieningen	Een criterium van basisnetwerk is min. 1x per uur. Kaders aangegeven door provinciale staten, invulling gedeputeerde staten	Elke kern moet een vorm van OV hebben. Maximum afstand tot een halte	Geen harde criteria. Het moet passen binnen het budget, er moet vervoersvraag zijn	Dat doen wij niet. Wel op projectniveau
Hoe houden jullie rekening met de eerlijkheid van bepaalde keuzes in vervoers-systemen?	Niet concreet. Wel burgerparticipatie	OV-bureau zendt hun plannen in en wij kijken hoe het voor ons uitpakt	We dragen bij aan het toegankelijk maken van haltes, eerlijk om daar in te investeren	Eerlijkheid zit hem in het gebruik van het systeem. Is het maatschappelijk verantwoord er zo veel geld in te stoppen?	Verplichte participatie consumenten-platform. Rechtvaardig zijn is niet hetzelfde als iedereen z'n zin geven	We hebben een bepaald budget en kijken naar de kernen	Niet onze rode draad. Eerlijkheid vullen wij in met een reële vervoersvraag passend binnen het budget	Iets moet wel een alternatief zijn
Hoe compenseren jullie de inwoners die het gewenste niveau van bereikbaarheid niet ondervinden? Zijn innovatieve mobiliteits-oplossingen rechtvaardige oplossingen tegen afnemende bereikbaarheid op het platteland? Indien hier de komende jaren niet geïnvesteerd wordt in de bereikbaarheid, welke gevolgen zal dit hebben?	In principe niet. Mensen moeten zelf met ideeën komen	Een buurtbus en Automaatje. Wel op basis van vrijwilligers	We zijn bezig met het invoeren van initiatieven als deelauto's	Dat kan via de sociale kant van de gemeentes. En de Hubtaxi	Een compensatie-regeling	Een regeling waarin leerlingen financieel tegemoet gekomen worden	Bieden aan om met een buurtbus te rijden als lijnen gestrekt worden	Wij helpen mensen aan een reisalternatief
	Zou kunnen. Maar is meer vanuit duurzaamheid dan vanuit bereikbaarheid	Je moet wel. Je kan ook geen lege bussen laten rijden	Ja. Op die manier wordt de bereikbaarheid vergroot	Dat soort dingen zijn we wel aan het promoten nu. Maar hebben hier ook nabuurschap	Ja	Je moet er wel in meegaan. Als je een halte schrapt, moet je ook iets terugbrengen	In ieder geval praktisch. Geen kwestie van rechtvaardigheid, je moet het samen doen.	Als het volwaardig is, is het alternatief rechtvaardig
	Op korte termijn niet echt effect. Investeren kan positief effect hebben op woonklimaat	Dan gaan jeugd en voorzieningen wegtrekken	Negatief voor de bewoners, maar ook voor bedrijven om te vestigen	Niet zoveel. Afstand tot voorzieningen zal groter worden. Men zal wel weer oplossing vinden	Het verkeer neemt autonoom toe, we zitten in hoogconjunctuur	Bevolkingskrimp, druk op voorzieningen	Meer verhuizingen van ouderen. Zou niet ten goede komen aan leefbaarheid.	Op korte termijn niet heel veel. Wel blijven innoveren

Tabel 4: Overzicht van antwoorden op relevante vragen voor de beantwoording van sectie 4.3

Om een beter beeld te krijgen van hoe beleidsmedewerkers omgaan met uitdagingen in mobiliteitsbeleid, is gevraagd hoe het beleid dat zij voeren tot stand komt. De gemeentelijke beleidsmedewerkers geven aan dat het beleid voornamelijk bepaald wordt door de provincie. Openbaar vervoer wordt op provinciaal niveau geregeld, wat het lastig maakt voor een gemeente zelf om inwoners een bepaald niveau van bereikbaarheid te garanderen. De gemeentes kunnen wel nieuwe plannen die door de provincie gemaakt zijn, inzien en daar hun commentaar op geven, maar van het zelf opstellen van normen over bijvoorbeeld afstanden tot bushaltes lijkt geen sprake. Beleidsmedewerkers van de provincie Groningen en Friesland geven daarentegen wel aan dat er bepaalde richtlijnen zijn opgesteld voor de bereikbaarheid per openbaar vervoer. In Groningen is er een criterium dat de haltes in het basisnetwerk voor openbaar vervoer minimaal één keer per uur bediend moeten worden. Ook in Friesland is bepaald dat elke kern een vorm van openbaar vervoer moet hebben. Bovendien geven de beleidsmedewerkers van de provincie Friesland en een Friese gemeente aan dat er bepaalde richtlijnen zijn voor maximumafstanden tot een bushalte. Het lijkt er echter op dat deze richtlijnen niet altijd even streng worden nageleefd. Zo stelt een beleidsmedewerker van de provincie Friesland het volgende:

Elke kern in Friesland moet een vorm van openbaar vervoer hebben en we hebben ook een bepaalde maximumafstand tot een halte volgens mij. Dat zijn wel criteria die wij aan het openbaar vervoer meegeven.

Een beleidsmedewerker van een gemeente in Friesland geeft aan dat er inderdaad richtlijnen zijn, maar dat hier niet altijd aan gehouden wordt:

Er zijn natuurlijk wel richtlijnen, dat je bijvoorbeeld binnen zoveel meter van een bushalte moet zijn. We hebben er nooit naar gekeken of het überhaupt wel klopt. Het zal nooit overal kloppen. Maar dan nog hebben we twee dorpen waar geen busvoorziening is. We proberen wel bij de provincie erop aan te dringen dat het niveau van het openbaar vervoer gehandhaafd wordt of in ieder geval verbeterd.

Verder is een van de uitgangspunten in de nota over aanbesteding van busvervoer in Friesland voor de periode 2022-2032 dat bij structureel minder dan vijf reizigers per rit, een reguliere busdienst kan worden vervangen door maatwerk. Dit zou kunnen betekenen dat er in de toekomst meer buslijnen gaan verdwijnen in rurale gebieden en er alternatieve vervoersvoorzieningen worden aangeboden.

Ook het OV-Bureau Groningen-Drenthe geeft aan niet met harde criteria te werken en kijkt voornamelijk naar het budget en of het beleid realistisch is. Een grote bus inzetten voor een paar mensen die er gebruik van maken is dan volgens hen ook niet realistisch.

Vervolgens is de deelnemers gevraagd of ze specifiek rekening houden met beoordelen van rechtvaardigheid in besluiten. Alle ondervraagde beleidsmedewerkers geven aan dat hier niet heel concreet rekening mee gehouden wordt. Het toetsen van rechtvaardigheid typeert zich voornamelijk door inspraak van burgers en gemeenten. Deelnemer 4 geeft aan dat het OV-Bureau hun plannen instuurt en ze als gemeente kijken naar hoe het specifiek voor de inwoners van de gemeente uitpakt. De gemeenten proberen de bereikbaarheid van hun bewoners op een zo goed mogelijk niveau te houden. De provincies en het OV-Bureau kijken vooral naar het beschikbare budget en hoe ze daar zo efficiënt mogelijk invulling aan kunnen geven. Hierbij zullen vaak afwegingen gemaakt moeten worden en zullen er altijd mensen zijn die zich benadeeld voelen. Zo laat een beleidsmedewerker van de provincie Groningen weten:

Rechtvaardig proberen te zijn, is niet hetzelfde als iedereen z'n zin geven.

De deelnemers geven wel aan dat er regelingen en initiatieven zijn die mensen kunnen compenseren als er bijvoorbeeld een buslijn geschrapt wordt. Deze compensatie bestaat in veel gevallen uit het subsidiëren van buurtbussen, maar ook uit het faciliteren van de Hubtaxi. Een beleidsmedewerker van het OV-Bureau geeft ook aan dat wanneer een buslijn wordt opgeheven, ze aanbieden om met een buurtbus te gaan rijden. Deze buurtbus wordt betaald door het OV-Bureau, maar een dorp moet wel zelf bereid zijn om vrijwilligers te leveren om de bus te besturen. Andere genoemde compensatieregelingen zijn het aanbieden van een reisalternatief en het financieel compenseren van mensen. Een beleidsmedewerker van de provincie Friesland komt met een voorbeeld waarin een regeling is getroffen om leerlingen in een bepaalde gemeente financieel tegemoet gekomen. In dit geval maakte een deel van de leerlingen van een school dusdanig hoge kosten om bij hun school te komen, dat besloten is deze leerlingen te ondersteunen.

Afnemende bereikbaarheid in rurale gebieden kan ook (gedeeltelijk) verholpen worden door innovatieve mobiliteitsoplossingen, zoals de deelauto of e-bikes. Dit wijkt wel af van het reguliere openbaar vervoer en vereist soms extra inspanning van de gebruikers. De deelnemers zijn het er over eens dat deze oplossingen zeker kunnen helpen tegen afnemende bereikbaarheid. Bovendien lijken de deelnemers te begrijpen dat het simpelweg financieel niet haalbaar is om buslijnen te onderhouden waar nauwelijks iemand gebruik van

maakt. Een aantal beleidsmedewerkers geeft daarnaast aan dat ze bezig zijn met het promoten van innovatieve mobiliteitsoplossingen op het platteland. Zo is deelnemer 5 van mening dat wanneer een buslijn wordt geschrapt, je daarvoor ook iets moet terugbrengen om het te compenseren. Toch hebben veel beleidsmedewerkers er vertrouwen in dat de meeste mensen hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen en zelfredzaam zijn. Veel deelnemers geven daarom aan dat ze niet het idee hebben dat de grootte van het probleem wel meevalt. Deelnemer 7 heeft ook vertrouwen in Drentse gemeenschap en geeft aan dat mensen elkaar onderling ook kunnen helpen. Hij stelt:

We zijn echt voor deelauto's om de bereikbaarheid op peil te houden, maar ook de betaalbaarheid. En we hebben natuurlijk nabuurschap, je leent gewoon even de auto van de burens of kennissen. Dus we hebben al een deelautosysteem.

Ondanks dat de bewoners zelf wellicht in staat zijn oplossingen te vinden, achten de deelnemers het wel nodig te blijven investeren in de bereikbaarheid van rurale gebieden. Ze vrezen negatieve gevolgen voor hun beleidsgebied wanneer gestopt zou worden met investeren in de bereikbaarheid. Deze negatieve gevolgen uiten zich volgens hen voornamelijk in een leegloop van mensen op het platteland en het ontwikkelen van een minder aantrekkelijk vestigingsklimaat voor mensen en bedrijven. Een aantal deelnemers vreest dat hierdoor ook de druk op voorzieningen om open te blijven ontstaat, waaronder op het openbaar vervoer. Niet alle ondervraagde beleidsmedewerkers zien het echter zo somber in. Deelnemer 7 erkent dat afstanden tot bepaalde voorzieningen groter zullen worden en dat sommige gebieden verder zullen krimpen, maar denkt dat men daar individueel een oplossing voor kan vinden.

Uit de antwoorden van de beleidsmedewerkers is gebleken dat er wel richtlijnen zijn vanuit de provincie om de kwaliteit van het openbaar vervoer op een geschikt niveau te houden. Dit gaat voornamelijk over de afstand tot een bushalte en over hoe frequent een bus rijdt. Van harde criteria lijkt geen sprake, aangezien de meeste deelnemers betwijfelen of de richtlijnen daadwerkelijk worden nageleefd. Tevens wordt er niet concreet rekening gehouden met het beoordelen van rechtvaardigheid bij besluiten. Wel zijn er verschillende manieren waarop provincies en gemeenten burgers compenseren die hun niveau van bereikbaarheid zien afnemen door bijvoorbeeld het schrappen van een buslijn. De compensaties bestaan onder andere uit het aanbieden van een buurtbus, deelautosystemen en in enkele gevallen zelfs financiële tegemoetkomingen. Ook is het faciliteren van innovatieve mobiliteitsoplossingen een goede en rechtvaardige manier volgens de meeste beleidsmedewerkers tegen afnemende bereikbaarheid op het platteland. Ondanks dat beleidsmedewerkers over het algemeen veel vertrouwen hebben in de zelfredzaamheid van mensen op het platteland, zal er volgens hen geïnvesteerd moeten blijven worden in de bereikbaarheid.

## **5. Discussie**

Het doel van dit onderzoek is om te ontdekken hoe opvattingen van beleidsmedewerkers te relateren zijn aan dominante opvattingen over een rechtvaardig transportsysteem. De negen deelnemers in dit onderzoek zijn allemaal betrokken bij beleid omtrent mobiliteit en vervoer. De deelnemers waren allemaal in staat hun antwoorden te onderbouwen met argumenten. Als gevolg hiervan is de data waardevol en draagt het bij aan de beantwoording van de onderzoeksvraag. De resultaten komen in zekere zin overeen met de geschetste verwachtingen op basis van het theoretisch kader.

Uit de interviews blijkt dat de geschetste problematiek in de introductie van toepassing is in Noord-Nederland. De deelnemers zijn over het algemeen tevreden over de bereikbaarheid in hun beleidsgebied, maar erkennen wel dat een bepaalde groep inwoners problemen kan ondervinden om voorzieningen te bereiken. De bereikbaarheid per auto wordt als goed beoordeeld door de beleidsmedewerkers. Voor mensen die in staat zijn een auto of ander gemotoriseerd voertuig te besturen worden vrijwel geen problemen voorzien. Als gevolg hiervan kwam de nadruk tijdens de interviews vaak te liggen op de bereikbaarheid van het betreffende gebied met het openbaar vervoer. De beleidsmedewerkers zijn zich ervan bewust dat er mensen zijn die afhankelijk zijn van het openbaar vervoer en dat voor hen het verdwijnen van openbaar vervoer problemen kan opleveren.

### **5.1 Bereikbaarheid en transport gerelateerde sociale uitsluiting**

Alle deelnemers is gevraagd waaraan zij denken bij het begrip 'bereikbaarheid'. De antwoorden liepen sterk uiteen, wat overeenkomt met de verwachting die geschetst is op basis van de bestaande literatuur over het begrip. De opvattingen over het begrip waren in veel gevallen te relateren aan een of meerdere componenten van bereikbaarheid van Geurs & Van Wee (2004). De landgebruik component en de transport component werden vaak impliciet aangehaald, door te kijken naar het aanbod van voorzieningen in de betreffende regio. Met name het aanbod van openbaar vervoer gerelateerde faciliteiten, zoals bushaltes en bijbehorende dienstregelingen werden vaak benoemd.

Geen van de antwoorden leek te relateren aan de temporele component. Naar de individuele component werd ook niet expliciet verwezen, maar een aantal beleidsmedewerkers erkent wel dat sommige mensen problemen hebben met betrekking tot bereikbaarheid.

Uit de interviews komt een aantal kenmerken naar voren die kunnen duiden op een of meerdere dimensies van sociale uitsluiting volgens Church et al. (2000). Zo lijken geografische uitsluiting en uitsluiting van voorzieningen de twee meest relevante vormen van sociale uitsluiting in dit onderzoek. Veel beleidsmedewerkers zijn zich er namelijk van bewust dat iemands woonlocatie de toegang tot vervoersdiensten kan beperken en dat wegtrekkende voorzieningen problematische gevolgen kunnen hebben. Dit hoeft echter niet per se te betekenen dat er sprake is van sociale uitsluiting. Het conceptueel model van Lucas (2012) laat zien dat een gering aanbod van openbaar vervoer niet per definitie hoeft te betekenen dat mensen sociaal uitgesloten worden.

In de perceptie van de ondervraagde beleidsmedewerkers lijkt dan ook weinig sprake van mensen die transport gerelateerde sociale uitsluiting ondervinden. Dit is in lijn met de constatering van Jorritsma et al. (2018) dat er weinig bekend is in de literatuur over transport gerelateerde uitsluiting in Nederland. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat initiatieven als de Hubtaxi en de Opstapper vrijwel iedereen in staat stelt om van openbaar vervoer gebruik te maken. Toch zou men nog steeds transport gerelateerde sociale uitsluiting kunnen

ondervinden, doordat deze vorm van vervoer voor hen te duur is of omdat ze niet de juiste informatie beschikbaar hebben. Mogelijk zijn er wel degelijk gevallen van transport gerelateerde sociale uitsluiting, maar zijn deze niet bekend bij beleidsmedewerkers. Dit zou kunnen komen doordat beleidsmedewerkers te weinig of geen signalen opvangen van mensen die dit ervaren. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat hoge percentages autobezit in rurale gebieden de sociale uitsluiting van kwetsbare groepen maskeren (McDonagh, 2006). Een andere mogelijke verklaring voor waarom van transport gerelateerde sociale uitsluiting weinig sprake lijkt, is te vinden in nabuurschap. In een van de interviews is dit begrip expliciet naar voren gekomen. Zo werd verteld dat, als gevolg van nabuurschap, auto's wel eens onderling uitgeleend worden binnen een gemeenschap. Over het algemeen zien de ondervraagde beleidsmedewerkers geen grote problemen omtrent bereikbaarheid in hun beleidsgebied. Dit blijkt uit de opvatting dat voor de meeste mensen de bereikbaarheid toereikend is in de regio. Hoewel de beleidsmedewerkers erkennen dat sommige mensen een lagere mobiliteit hebben, zullen initiatieven als de Hubtaxi er volgens hen voor zorgen dat dit gelijk zal leiden tot transport gerelateerde uitsluiting.

## **5.2 Relatie tussen opvattingen van beleidsmedewerkers en rechtvaardigheids perspectieven**

Gebleken is echter dat het de maatschappij veel geld kost om een goed netwerk van openbaar vervoer te onderhouden in rurale krimpgebieden. Er kan verschillend gedacht worden over rechtvaardige oplossingen voor afnemende bereikbaarheid in rurale krimpgebieden. Zo kan vanuit de in hoofdstuk 2.4 gepresenteerde perspectieven het concept rechtvaardigheid verschillend benaderd worden. Vanuit een utilitaristisch perspectief of libertarisch perspectief zal bijvoorbeeld weinig draagvlak zijn voor het onderhouden van openbaar vervoer in gebieden waar geringe vraag is. Vanuit het egalitarisme en sufficientarisme lijkt het daarentegen wel rechtvaardig om tot op zekere hoogte openbaar vervoer te blijven garanderen in deze gebieden. De perceptie van een beleidsmedewerker over hoe rechtvaardig mobiliteitsbeleid eruit ziet kan dus sterk afhankelijk zijn vanuit welk perspectief hij of zij het bekijkt. In de interviews is eerst gevraagd hoe volgens hen een zo eerlijk mogelijk vervoersysteem eruit ziet. Uit de antwoorden op deze vraag is moeilijk op te maken vanuit welk rechtvaardigheids perspectief beleidsmedewerkers redeneren. Een aantal deelnemers gaf dan ook aan dat de "politieke kleur" bepaalt wat rechtvaardig mobiliteitsbeleid is. Dit zou dus betekenen rechtvaardigheid niet gebaseerd is op universele principes, maar dat keuzes van de politiek te rechtvaardigen zijn. De volksvertegenwoordiging is immers gekozen door de burgers zelf. Dit zou in feite betekenen dat dat wat de meesten willen, zal gaan gebeuren. Hoewel dit in lijn is met het utilitarisme, hoeft dit niet te betekenen dat er sprake is van een utilitaristisch mobiliteitssysteem. Als de meerderheid stemt voor een politieke kleur waarbij veel wordt geïnvesteerd in de bereikbaarheid in rurale krimpgebieden, dan lijkt er geen sprake van een utilitaristisch mobiliteitsbeleid.

Door vragen te stellen die een specifiek kenmerk van een rechtvaardigheids perspectief bevatten, is geprobeerd te achterhalen welke perspectieven het meest rechtvaardig zijn in relatie tot bereikbaarheid op het platteland volgens de deelnemers. Volgens Martens (2017b) ligt de focus in Nederland de afgelopen decennia op een utilitaristisch mobiliteitssysteem. Enkel kijken naar de financiële baten van een buslijn om te bepalen of deze in stand kan worden gehouden, is volgens de meeste deelnemers niet rechtvaardig. De deelnemers zijn

zich ervan bewust dat er zeker naar de kosten gekeken moet worden en gaven aan dat er dan ook wel kosten-batenanalyses gemaakt worden. Het feit dat beleidsmedewerkers niet alleen naar kosten-batenanalyses willen kijken en van mening zijn dat er voor sommige mensen ook maatwerk beschikbaar moet zijn, ligt niet in lijn met het utilitarisme. De percepties van beleidsmedewerkers lijken dus niet in lijn te liggen met een utilitaristisch mobiliteitssysteem. Dit lijkt niet overeen te komen met Martens (2017b), die stelt dat er de afgelopen jaren sprake is van een utilitaristisch mobiliteitssysteem in Nederland. Toch lieten een aantal beleidsmedewerkers weten dat het investeren in de bereikbaarheid van rurale krimpgebieden een nieuw rechtvaardigheidsvraagstuk kan oproepen. Er wordt immers geïnvesteerd met gemeenschapsgeld, waarvoor in principe iedereen in Nederland belasting betaald. Een groot deel van de bevolking zal dus indirect opdraaien voor de bereikbaarheid van een erg kleine groep. Hoewel de overheid ook zorgt dat deze grote groep mensen bereikbaar is, zullen de overheidsuitgaven voor de kleine groep relatief hoog zijn. Volgens het utilitarisme zou het dan ook niet rechtvaardig zijn als een groot deel van de bevolking de kosten draagt voor de bereikbaarheid van een klein deel. Ondanks dat een aantal beleidsmedewerkers de kosten voor de maatschappij als geheel ook meeweegt in de rechtvaardiging van mobiliteitsbeleid, vond men het toch rechtvaardig dat er relatief veel geïnvesteerd wordt in de bereikbaarheid van rurale krimpgebieden.

Een vervoerssysteem baseren op principes van het libertarisme is volgens vrijwel alle deelnemers niet rechtvaardig. Zo gaven de deelnemers aan dat ze vinden dat de overheid wel degelijk een taak heeft om een vervoerssysteem op goed niveau te houden. Ze vrezen dat bij het overlaten aan de vrije markt veel buslijnen in rurale gebieden zullen verdwijnen. Een alternatief zou kunnen zijn dat buslijnen wel behouden blijven in deze gebieden, maar dat de ritprijzen op deze trajecten erg hoog zullen zijn. Ook dit wordt over het algemeen door de beleidsmedewerkers als niet rechtvaardig beschouwd.

Rechtvaardigheidsperspectieven waar minderheden vrijwel geen aandacht krijgen, lijken niet populair te zijn onder beleidsmedewerkers. Een perspectief waar minderheden juist veel aandacht krijgen is het egalitarisme. Toch zijn de meeste deelnemers hier ook kritisch op en vinden ze dat mensen die afgelegen gaan wonen hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen. Het gaat volgens de meesten te ver om iedereen eenzelfde niveau van bereikbaarheid te garanderen. Veel beleidsmedewerkers gaven dan ook aan dat het simpelweg niet mogelijk is om iedereen eenzelfde niveau van bereikbaarheid te garanderen als gevolg van de ruimtelijke configuratie van mensen en activiteiten. Dit is in lijn met Martens et al. (2014) die stellen dat het als natuurlijk beschouwd moet worden dat niet iedereen eenzelfde niveau van bereikbaarheid kan hebben. Volgens het egalitarisme zou openbaar vervoer alleen als eerlijk kunnen worden beschouwd als deze de bereikbaarheid bevordert van mensen die minder af zijn. Initiatieven als de Hubtaxi en de Opstapper zorgen ervoor dat mensen die afgelegen wonen toch van het openbaar vervoer gebruik kunnen maken. Hoewel dit in eerste instantie volgens het egalitarisme als rechtvaardig gezien zal worden, is dit het in feite niet. Mensen die gebruikmaken van deze initiatieven zullen namelijk een hogere prijs betalen, dan dat mensen betalen die van het reguliere openbaar vervoer gebruikmaken. Van Wee en Geurs (2011) stellen dan ook dat, vanuit egalitair oogpunt, de bereikbaarheid van mensen met een laag inkomen in afgelegen gebied bevordert moet worden door de overheid. Hiervan lijkt geen sprake als men in deze gebieden een hogere ritprijs dient te betalen dan mensen in stedelijke gebieden.



Het sufficientarisme kan beschouwd worden als een soort middenweg tussen de gepresenteerde perspectieven van rechtvaardigheid. De beleidsmedewerker is dan ook gevraagd of iedereen een minimaal niveau van bereikbaarheid gegarandeerd zou moeten hebben. Toch zijn de meeste deelnemers eveneens sceptisch over deze benadering van rechtvaardigheid. De meeste deelnemers waren van mening dat je in ieder geval iets moet aanbieden als overheid om mensen in rurale gebieden de mogelijkheid te geven om van openbaar vervoer gebruik te maken, maar de invulling hiervan kan per geval verschillen. Toch zou er volgens hen geen sprake moeten zijn van garanties ergens op en zou dit ook niet het uitgangspunt moeten zijn. Zo zouden burgers niet bij de overheid kunnen aankloppen dat ze ook daadwerkelijk ergens recht op hebben. De visie van de deelnemers komt dan ook niet helemaal overeen met hoe vanuit het sufficientarisme gekeken wordt naar rechtvaardige bereikbaarheid volgens Van Wee & Lucas (2012). Zij stellen namelijk dat het sufficientarisme rechtvaardigt dat mensen een minimumniveau van bereikbaarheid gegarandeerd moet worden wanneer zij onder een bepaalde drempelwaarde zitten.

De reeds beschreven perspectieven zijn allen gebaseerd op universele rechtvaardigheidsprincipes. De deelnemers kunnen zich soms deels vinden in de principes van een of meerdere perspectieven, maar redeneren zelden vanuit slechts een perspectief. Zo kwam een aantal keer naar voren dat bepaalde zaken breder bekeken moeten worden en vaak maatwerk wordt verlangd in plaats van het geven van garanties. Dit komt overeen met het intuïtionisme, wat oppert voor een contextafhankelijke benadering volgens Pereira et al. (2017). Een aantal deelnemers benadrukte dat de keuzes die ze maken vaak gebaseerd zijn op wat logisch is en past binnen een budget. Een grote bus laten rijden op een traject waar zelden iemand gebruik van maakt zou bijvoorbeeld gewoon niet logisch zijn om te doen. Het mobiliteitsbeleid in Noord-Nederland lijkt dus voornamelijk gebaseerd op het intuïtionisme. Een aantal deelnemers gaf echter wel aan dat er richtlijnen zijn over afstanden tot een bushalte en over hoe frequent een bus een halte bedient. Hoewel dit meer in lijn lijkt met het egalitarisme of sufficientarisme, kan dit ook onder het intuïtionisme geschaard worden. Als richtlijnen over het aanbod van openbaar vervoer als moreel juist worden bestempeld, is dit te rechtvaardigen volgens de principes van het intuïtionisme. Het voeren van intuïtionistisch beleid kan implicaties met zich meebrengen. Volgens Kymlicka (2002) zorgt intuïtionistisch beleid voor een gebrek aan consistentie, omdat het onduidelijk is wanneer welk principe juist is om te kiezen. Als gevolg hiervan kunnen verschillen optreden tussen beleidsgebieden in de aanpak van bepaalde problemen. Zo kan een beleidsmedewerker in een bepaalde provincie intuïtief tot een andere oplossing komen dan een beleidsmedewerker in een andere provincie. Dit zou een inconsistent gevoerd mobiliteitsbeleid in Nederland tot gevolg kunnen hebben, wat tot onvrede bij burgers kan leiden doordat zij het als oneerlijk kunnen beschouwen dat burgers in een andere provincie anders behandeld worden. Aan de andere kant kan het intuïtionisme als iets positiefs beschouwd worden, omdat een contextafhankelijke aanpak vaak passende oplossingen kan bieden.

Volgens Martens (2017a) wordt er weinig rekening gehouden met principes van rechtvaardigheid in vervoerssystemen in Nederland. Dit komt overeen met de antwoorden van de deelnemers, omdat zij benoemden dat er niet expliciet rekening gehouden wordt met rechtvaardigheid in vervoerssystemen. Dit houdt niet in dat er niets gedaan wordt voor mensen die bijvoorbeeld niet in staat zijn voorzieningen te bereiken. Martens (2017a) stelt dat zwakkeren niet helemaal worden vergeten in mobiliteitsbeleid. Dit lijkt ook te kloppen: initiatieven als de Hubtaxi en Opstapper zijn er juist voor de groep mensen die beperkt zijn in hun niveau van bereikbaarheid. Toch zouden dit soort initiatieven voor sommige mensen

meer beschouwd worden als een teken van liefdadigheid, dan een teken van rechtvaardigheid. Als mensen in rurale gebieden bijvoorbeeld geen alternatief krijgen aangeboden als er een buslijn geschrapt wordt, dan kunnen zij niet ergens een beroep op doen. Er is immers geen fundamenteel grondrecht op mobiliteit.

### **5.3 Representativiteit**

Hoewel in dit onderzoek de focus op Noord-Nederland ligt, lijken de uitkomsten representatief te zijn voor alle rurale krimpgebieden in Nederland. Reden hiervoor is dat in andere gebieden in Nederland ook niemand een fundamenteel grondrecht op mobiliteit heeft. Beleidsmedewerkers in deze gebieden zullen dan waarschijnlijk ook dezelfde bevoegdheden hebben als de beleidsmedewerkers in dit onderzoek. Hoewel de keuzes die beleidsmedewerkers maken kunnen worden beïnvloed door de dominante politieke kleur in hun beleidsgebied, lijkt er in Nederland niet sprake van sterk uiteenlopende politieke samenstellingen binnen de provincies (De Correspondent, 2019). Op gemeentelijk niveau zijn vaak wel grotere verschillen in politieke voorkeur waar te nemen, bijvoorbeeld tussen gemeenten met een hoog gemiddeld inkomen en met een laag gemiddeld inkomen. Dit zal echter geen grote invloed hebben op beleid omtrent openbaar vervoer, aangezien dit op provinciaal niveau wordt vastgelegd. De uitkomsten van dit onderzoek zijn wellicht een stuk lastiger te interpreteren in een internationale context. De rol van de overheid is van groot belang gebleken voor de uitkomsten van mobiliteitsbeleid. Zo zouden overheden in andere landen, zoals de Verenigde Staten, veel meer een beroep kunnen doen op de eigen verantwoordelijkheid van mensen en kan het zijn dat er weinig openbaar vervoer in rurale gebieden gefaciliteerd wordt (Maat, 2010). Dit onderzoek is dan ook een aanvulling op de bestaande literatuur over vervoerssystemen in rurale krimpgebieden. In plaats vanuit het perspectief van de gebruiker van vervoerssystemen in deze gebieden, is hier het perspectief vanuit de beleidsmedewerkers verder belicht.

### **5.4 Beperkingen van het onderzoek**

Ondanks dat er acht interviews met verschillende beleidsmedewerkers zijn afgenomen, is het lastig een eenduidig antwoord op de hoofdvraag te formuleren. De opvattingen van de beleidsmedewerkers waren vaak gebaseerd op eigen ervaringen in hun specifieke beleidsgebied. Dit maakt het lastig om goed bepalen of een beleidsmedewerker iets zegt omdat hij of zij dat persoonlijk vindt, of dat een beleidsmedewerker meer antwoord vanuit het beleid dat hij of zij voert. Het feit dat een provincie een bepaald beleid voert, hoeft niet automatisch te betekenen dat een beleidsmedewerker daar zelf ook 100 procent achterstaat. Verder zijn de uitkomsten van het onderzoek gebaseerd op antwoorden die beleidsmedewerkers in de interviews hebben gegeven. Enkel hun perspectief is dus belicht en niet dat van de gebruikers. Er zouden dus verschillen kunnen zijn in wat beleidsmedewerkers beweren en of dit dan ook daadwerkelijk zo is. De kwaliteit van de data kan zijn aangetast door het niet fysiek afnemen van de interviews. Door het telefonisch afnemen van de interviews kon er niet naar de lichaamshouding van deelnemers gekeken worden. Bovendien is deze manier van interviewen minder persoonlijk en zou dat tot gevolg gehad kunnen hebben dat mensen minder bereid waren uitvoerig antwoord te geven op de vragen. Doordat de deelnemers hun antwoorden vaak goed onderbouwden is dit echter niet zo ervaren tijdens het afnemen van de interviews, hoewel het niet met duidelijkheid valt te zeggen of er andere antwoorden gegeven zouden zijn als de interviews wel fysiek afgenomen waren.

## **5.5 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek**

Dit onderzoek is toegespitst op de visie van beleidsmedewerkers op vervoerssystemen en heeft de ervaring van de gebruikers ervan buiten beschouwing gelaten. Vervolgonderzoek zou de perceptie van bewoners in rurale krimpgebieden mee kunnen nemen en dit vergelijken met de visie van beleidsmedewerkers. Het kan zijn dat er een verschil is in hoe beleidsmedewerkers denken dat een vervoerssysteem eruitziet en hoe dit door burgers wordt ervaren. Zo kan in de ogen van een beleidsmedewerker de bereikbaarheid toereikend zijn in deze gebieden door het faciliteren van een Hubtaxi, maar kan het zijn dat bewoners niet van dit initiatief af weten. Als gevolg hiervan zouden bewoners de bereikbaarheid problematischer kunnen ervaren, dan dat het volgens de beleidsmedewerkers is. Ook zou vervolgonderzoek zich kunnen richten op rurale krimpgebieden in Europa. Vanwege verschillen in politieke systemen is het lastig de uitkomsten van dit onderzoek te generaliseren voor heel Europa. Dit vraagt om onderzoek dat rekening houdt met politieke verschillen tussen landen.

## **6. Conclusie**

Het doel van dit onderzoek is om een inzicht te krijgen in hoe percepties van beleidsmedewerkers te relateren zijn aan dominante opvattingen over een rechtvaardig vervoerssysteem in rurale krimpgebieden in Noord-Nederland. Deze gebieden hebben te maken met afnemende bereikbaarheid door de toenemende afstanden tot voorzieningen en het wegtrekken van openbaar vervoer. Voor mensen die afhankelijk zijn van openbaar vervoer kan dit transport gerelateerde uitsluiting als gevolg hebben. Doordat in Nederland geen fundamenteel grondrecht op mobiliteit is, hebben beleidsmedewerkers veel ruimte in het maken van beleid. Beleidsmedewerkers hebben de impliciete taak om rechtvaardig mobiliteitsbeleid te maken. Er is echter in de literatuur geen consensus over hoe rechtvaardig mobiliteitsbeleid eruitziet. De perceptie van de beleidsmedewerker kan grote invloed hebben op de bereikbaarheid van rurale krimpgebieden. Om deze reden is het interessant om meer inzicht te krijgen in de percepties van beleidsmedewerkers in rurale krimpgebieden.

Uit de interviews is gebleken dat de deelnemers over het algemeen tevreden zijn over de bereikbaarheid in hun beleidsgebied. Het openbaar vervoer is volgens sommige van hen wel een aandachtspunt. De deelnemers zijn zich er dan ook van bewust dat goed openbaar vervoer van belang is voor de groep mensen die niet in staat is een gemotoriseerd voertuig te besturen. Toch leek er volgens de beleidsmedewerkers vrijwel geen sprake van transport gerelateerde uitsluiting.

Rechtvaardigheids perspectieven waarbij weinig aandacht is voor minderheden, zoals het utilitarisme en libertarisme, blijken lastig te relateren aan percepties van beleidsmedewerkers. Zo vonden de beleidsmedewerkers over het algemeen dat de overheid wel moet blijven subsidiëren om deze gebieden goed bereikbaar te houden.

Een perspectief waarbij veel aandacht wordt besteed aan gelijke verdelingen, zoals het egalitarisme, blijkt eveneens lastig te relateren aan percepties van beleidsmedewerkers. Mensen in rurale krimpgebieden moeten volgens hen wel accepteren dat ze niet eenzelfde niveau van bereikbaarheid als mensen in bijvoorbeeld stedelijke gebieden kunnen hebben. Veel beleidsmedewerkers vinden dan ook dat het de eigen verantwoordelijkheid is van mensen om in een ruraal krimpgebied te gaan wonen. De overheid hoeft volgens hen niet direct aan de mobiliteitsbehoeftes van deze mensen te voldoen. Het investeren in de bereikbaarheid van een kleine groep mensen zou bovendien een nieuw rechtvaardigheidsvraagstuk kunnen oproepen. Het geldt dat de overheid hierin investeert is namelijk afkomstig van belastinggeld van de hele gemeenschap. Dit zou dus betekenen een grote groep mensen opdraait voor de bereikbaarheid van een hele kleine groep mensen. Het sufficientarisme lijkt tot op zekere hoogte te relateren aan de percepties van beleidsmedewerkers. Dit blijkt uit de opvatting van veel beleidsmedewerkers dat de overheid in ieder geval iets moet aanbieden om ervoor te zorgen dat mensen voorzieningen kunnen bereiken. Toch leek het de meesten niet goed om garanties te geven aan burgers, zodat ze recht hebben op een minimaal niveau van bereikbaarheid. Beleidsmedewerkers lijken meer een voorkeur te hebben voor maatwerk, in plaats van bijvoorbeeld maximumafstanden tot bushaltes te generaliseren. Buiten het feit dat dit erg veel kosten met zich mee zal brengen, heeft niet iedereen behoefte aan dezelfde vervoersvoorzieningen.

Het rechtvaardigheidsperspectief dat het best te relateren is aan de percepties van de deelnemers is het intuïtionisme. De wens voor een contextafhankelijke benadering en het

faciliteren van maatwerk blijkt volgens de beleidsmedewerkers bij te dragen aan een rechtvaardig mobiliteitssysteem. Bovendien zijn in sommige gevallen andere rechtvaardigheidsperspectieven te rechtvaardigen in het intuïtionisme wanneer deze oplossingen biedt die als moreel juist beoordeeld worden. Als gevolg van het intuïtief zoeken naar passende oplossingen door beleidsmedewerkers, kunnen er verschillen ontstaan tussen bepaalde regio's. Dit kan zorgen voor een gebrek aan consistentie in mobiliteitsbeleid binnen Nederland, hoewel een contextafhankelijk benadering wel passende oplossingen kan bieden.

Kortom, beleidsmedewerkers lijken het rechtvaardig te vinden dat er in rurale krimpgebieden geïnvesteerd moet blijven worden in de bereikbaarheid. Toch lijken beleidsmedewerkers niet sterk vast te houden aan bepaalde universele principes hoe rechtvaardige vervoerssystemen eruit moeten zien. Over het algemeen wordt gekeken naar logische en passende oplossingen die binnen het beschikbare budget passen. Oplossingen die te relateren zijn aan het sufficientarisme lijken in deze gevallen vaak de meest logische oplossingen in de ogen van beleidsmedewerkers.

## **7. Referenties**

- Abbas, T. (2013). Solidariteit op lokaal niveau, van oud naar nieuw noaberschap. *idee*.
- Arneson, R. J. (2000). Luck egalitarianism and prioritarianism. *Ethics*, 110(2), 339-349.
- Arriva (2020). *De Opstapper*. Geraadpleegd op 8 juli 2020 via: <https://www.arriva.nl/friesland-en-waddeneilanden/reisinformatie/aanvullend-vervoer.htm>
- Baeten, G., Spithoven, A. & Albrechts, L. (1997). Mobiliteit: landschap van macht en onmacht. Acco.
- Barry, B. (2002). Social Exclusion, Social Isolation, and. *Understanding social exclusion*, 13.
- Bastiaanssen, J., Donkers, H. W. H. A., & Martens, C. J. C. M. (2013). Vervoersarmoede. Sociale uitsluiting door gebrek aan vervoersmogelijkheden.
- Burchardt, T., Le Grand, J., & Piachaud, D. (1999). Social exclusion in Britain 1991—1995. *Social policy & administration*, 33(3), 227-244.
- Casal, P. (2007). Why sufficiency is not enough. *Ethics*, 117(2), 296-326.
- CBS (2018). *Ruim kwart huishoudens heeft geen motorvoertuig*. Geraadpleegd op 3 augustus 2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/25/ruim-kwart-huishoudens-heeft-geen-motorvoertuig>
- CBS (2019). *Sterke groei in steden en randgemeenten verwacht*. Geraadpleegd op 3 augustus 2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/37/sterke-groei-in-steden-en-randgemeenten-verwacht>
- CBS (2020). *Voertuigbezit*. Geraadpleegd op 3 augustus 2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatschappij/verkeer-en-vervoer/transport-en-mobiliteit/mobiliteit/personenmobiliteit/categorie-personenmobiliteit/voertuigbezit>
- CBS Statiline (2019). *Laag en langdurig laag inkomen; huishoudenskenmerken, regio (indeling 2019)*. Geraadpleegd op 3 augustus 2020 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84641NED/table?ts=1582915219533>
- Christiaanse, S., & Haartsen, T. (2017). The influence of symbolic and emotional meanings of rural facilities on reactions to closure: The case of the village supermarket. *Journal of Rural Studies*, 54, 326-336.
- Church, A., Frost, M., & Sullivan, K. (2000). Transport and social exclusion in London. *Transport policy*, 7(3), 195-205.
- De Correspondent (2019). *De politieke kaart van Nederland verschoot tweemaal flink van kleur – maar is stabiel dan ze lijkt*. Geraadpleegd op 3 augustus 2020 via <https://decorrespondent.nl/9569/de-politieke-kaart-van-nederland-verschoot-tweemaal-flink-van-kleur-maar-is-stabieler-dan-ze-lijkt/1601210854936-72e13cec>

De Volkskrant (2020). *Hoe lijn 312 verdween uit Sint Willebrord*. Geraadpleegd op 13 februari 2020 via: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/hoe-lijn-312-verdween-uit-sint-willebrord-b9253918/>

DiCicco-Bloom, B., & Crabtree, B. F. (2006). The qualitative research interview. *Medical education*, 40(4), 314-321.

Di Ciommo, F., & Lucas, K. (2014). Evaluating the Spatial and Social Equity Effects of Road Pricing in the European Urban Context: Madrid Metropolitan Area, Spain. In Transportation Research Board 93rd Annual Meeting (No. 14-2076).

Dijst, M., Geurs, K. & Van Wee, B. (2002). Bereikbaarheid: perspectieven, indicatoren en toepassingen. In B. v. Wee & J.-A. Annema (Eds.), *Verkeer en vervoer in hoofdlijnen* (pp. 155-174). Bussum: Couthino.

Geroscoop (2018). *Gemiddelde afstand tot essentiële voorzieningen*. Geraadpleegd op 23 februari 2020 via: <http://www.geroscoop.nl/voorzieningen-voor-ouderen-per-gemeente.html>

Gleeson, B., & Randolph, B. (2002). Social disadvantage and planning in the Sydney context. *Urban Policy and Research*, 20(1), 101-107.

Golub, A., & Martens, K. (2014). Using principles of justice to assess the modal equity of regional transportation plans. *Journal of Transport Geography*, 41, 10-20.

Gössling, S. (2016). Urban transport justice. *Journal of transport Geography*, 54, 1-9.

Geurs, K. T. (2014). *Dynamiek in mobiliteit en bereikbaarheid*. University of Twente.

Geurs, K. T., & Van Wee, B. (2004). Accessibility evaluation of land-use and transport strategies: review and research directions. *Journal of Transport geography*, 12(2), 127-140.

Hammarberg, K., Kirkman, M. and De Lacey, S. (2016). Qualitative research methods: when to use them and how to judge them. *Human Reproduction*, 31(3), pp.498-501.

Hansen, W. G. (1959). How accessibility shapes land use. *Journal of the American Institute of planners*, 25(2), 73-76.

Hausman, D. M., & McPherson, M. S. (2006). *Economic analysis, moral philosophy, and public policy* (2nd ed.). New York, NY: Cambridge: Cambridge University Press

Hay, A., & Trinder, E. (1991). Concepts of equity, fairness, and justice expressed by local transport policymakers. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 9(4), 453-465.

Herlitz, A. (2018). The indispensability of sufficientarianism. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*.

Jorritsma, P., Baveling, J., de Haas, M., Bakker, P., & Harms, L. (2018). *Mobiliteitsarmoede: vaag begrip of concreet probleem?* Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Kanschik, P. (2016). *Sufficientarisme in Theory and Practice* (Doctoral dissertation).

- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2010). Krimp en Mobiliteit. *Gevolgen van demografische veranderingen voor mobiliteit. Den Haag.*
- Kooiman, N., de Jong, A., Huisman, C., Van Duin, C., & Stoeldraijer, L. (2016). PBL/CBS Regionale bevolkings-en huishoudensprognose 2016–2040: sterke regionale verschillen. *Statistics Netherlands: Bevolkingstrends, september 2016.*
- Kymlicka, W. (2002). *Contemporary political philosophy: An introduction.* oxford: oxford University Press.
- Lucas, K. (2012). Transport and social exclusion: Where are we now?. *Transport policy, 20,* 105-113.
- Lucas, K., Van Wee, B., & Maat, K. (2016). A method to evaluate equitable accessibility: combining ethical theories and accessibility-based approaches. *Transportation, 43(3),* 473-490.
- Maat, K. (2010). Verstedelijking en mobiliteit: de VS versus Nederland. In *Bijdrage aan het Colloquium.*
- Manaugh, K., Badami, M. G., & El-Geneidy, A. M. (2015). Integrating social equity into urban transportation planning: A critical evaluation of equity objectives and measures in transportation plans in North America. *Transport policy, 37,* 167-176.
- Martens, K. (2012). A justice-theoretic exploration of accessibility measures. In *Accessibility Analysis and Transport Planning.* Edward Elgar Publishing.
- Martens, K. (2014). Rechtvaardigheid als raamwerk. *AGORA Magazine, 30(2),* 18-21.
- Martens, K. (2016). *Transport justice: Designing fair transportation systems.* Routledge.
- Martens, K. (2017a). Rechtvaardige mobiliteit: pleidooi voor een radicale omwenteling in het mobiliteitsbeleid. *Ruimte en Wonen.*
- Martens, K. (2017b). *Transport justice: Designing fair transportation systems.* London: Routledge.
- Martens, K., Di Ciommo, F., & Papanikolaou, A. (2014). Incorporating equity into transport planning: utility, priority and sufficiency approaches. In *Proceedings of the XVIII Congreso Panamericano de Ingeniería de Tránsito, Transporte y Logística, Santander, Spain* (pp. 11-13).
- Martens, M. (2000). Mobiliteitsbeleid en rechtvaardigheid. *Beleid en Maatschappij, 27(3),* 143-152.
- Mattioli, G. (2017). " Forced car ownership" in the UK and Germany: socio-spatial patterns and potential economic stress impacts. *Social Inclusion, 5(4),* 147-160.
- McDonagh, J. (2006). Transport policy instruments and transport-related social exclusion in rural Republic of Ireland. *Journal of Transport Geography, 14(5),* 355-366



Milena, Z. R., Dainora, G., & Alin, S. (2008). Qualitative research methods: A comparison between focus-group and in-depth interview. *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series*, 17(4), 1279-1283.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019). Schets Mobiliteit naar 2040: veilig, robuust, duurzaam. Den Haag

Morgan, D. L. (1996). Focus groups. *Annual review of sociology*, 22(1), 129-152.

Nelson, M. (1999). Morally serious critics of moral intuitions. *Ratio*, 12(1), 54-79.

Nozick, R. (1974). *Anarchy, state, and utopia* (Vol. 5038). New York: Basic Books.

O'Leary, Z. (2010) The essential guide to doing your research project. London: Sage Publications.

Patton, M.Q. (2005). Qualitative research. Encyclopedia of statistics in behavioral science.

PBL, 2011, Ex ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruime. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag.

Pereira, R. H., Schwanen, T., & Banister, D. (2017). Distributive justice and equity in transportation. *Transport reviews*, 37(2), 170-191.

Pereira, R. H. (2019). Future accessibility impacts of transport policy scenarios: Equity and sensitivity to travel time thresholds for Bus Rapid Transit expansion in Rio de Janeiro. *Journal of Transport Geography*, 74, 321-332.

Pierik, R. H. M. (2007). Het egalitarisme tussen gelijk burgerschap en gelijke omstandigheden.

Preston, J., & Rajé, F. (2007). Accessibility, mobility and transport-related social exclusion. *Journal of transport geography*, 15(3), 151-160.

Publiek Vervoer (2020). *Hubtaxi*. Geraadpleegd op 8 juli 2020 via: <https://www.publiekvervoer.nl/voor-iedereen/hubtaxi>

Rawls, J. (1999). A theory of justice: Revised edition.

Rawls, J. (2006). *Een theorie van rechtvaardigheid*. Lemniscaat Publishers.

Rover (2020). *OV Ombudsman: 'Buslijnen niet te snel weghalen uit wijken en dorpskernen'*. Geraadpleegd op 4 augustus 2020 via: <https://www.rover.nl/nieuws/42-toegankelijkheid/1657-ov-ombudsman-buslijnen-niet-te-snel-weghalen-uit-wijken-en-dorpskernen>

Reijnders, M., Schalk, J., & Steen, T. (2017). *Wie niet vraagt, die niet wint*.

Rijksoverheid (2016). Rapport werkgroep Bereikbaarheid ten behoeve van de Studiegroep Duurzame Groei.

- RIVM (2015). *Krimpregio's Noord Nederland: grotere afstand tot voorzieningen, meer gebruik van zorg*. Geraadpleegd op 3 augustus 2020 via: <https://www.rivm.nl/nieuws/krimpregios-noord-nederland-grotere-afstand-tot-voorzieningen-meer-gebruik-van-zorg>
- Rozemond, K. (2005). John Stuart Mill: A Biography. *R & R*, 34, 117.
- RTV Drenthe (2019). *Protesten hebben succes: bushalte Eexterveen en Gieterveen blijft*. Geraadpleegd op 13 februari 2020 via: <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/154998/Protesten-hebben-succes-bushalte-Eexterveen-en-Gieterveen-blijft>
- RTV Noord (2019). *Minima in Het Hogeland mogen jaar lang gratis met het OV*. Geraadpleegd op 29 juni 2020 via: <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/215977/Minima-in-Het-Hogeland-mogen-jaar-lang-gratis-met-het-ov>
- Scott, D., en Horner, M. (2008). The role of urban form in shaping access to opportunities. *Journal of Transport and Land Use*, 1(2), 89-119
- Sen, A. (2009). *The idea of justice*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard Univ. Press
- Sheller, M. (2015). Racialized Mobility Transitions in Philadelphia: Connecting Urban Sustainability and Transport Justice. *City & Society*, 27(1), 70-91.
- Shields, L. (2012). The prospects for sufficientarisme. *Utilitas*, 24(1), 101-117.
- Shucksmith, M., & Philip, L. (2000). Social Exclusion in rural areas: A literature review and conceptual framework.
- Steensma, H. (1999). Psychologen over rechtvaardigheid. Theorie, empirie, en nieuwe ontwikkelingen. *Beleid en Maatschappij*, 26(2), 106-121.
- Stockdale, A. (1993). Rural service provisions and the impact of a population revival: a study of public opinion in Northern Ireland. *Area*, 365-378.
- Sukamolson, S. (2007). Fundamentals of quantitative research. *Language Institute Chulalongkorn University*, 1, 2-3.
- Tiemeijer, W. L., Thomas, C., & Prast, H. M. (Eds.). (2009). *De menselijke beslisser: over de psychologie van keuze en gedrag* (Vol. 22). Amsterdam University Press.
- Tillema, T., Jorritsma, P. & Harms, L. (2019). *Bevolkingsdaling en de effecten op de bereikbaarheid en de mobiliteit in Nederland*. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid. Den Haag
- Van Acker, V., Allaert, G., Boussauw, K., Zwerts, E., & Witlox, F. (2011). Mobiel Vlaanderen in een mobiel Europa. *De sociale staat van Vlaanderen 2011*, 311.
- Van Wee, B., & Geurs, K. (2011). Discussing equity and social exclusion in accessibility evaluations. *European journal of transport and infrastructure research*, 11(4).

Wee, B. van & Lucas, K. (2012). Het evalueren van transportopties ter beperking van sociale uitsluiting: het belang van ethische theorieën en bereikbaarheid. *Tijdschrift Vervoerwetenschap* 48 (1): 52-64.

Wethington, E., & McDarby, M. L. (2015). Interview methods (structured, semistructured, unstructured). *The Encyclopedia of Adulthood and Aging*, 1-5.

Wolff, J. (2006). Making the world safe for utilitarianism. *Royal Institute of Philosophy Supplements*, 58, 1-22.

Zijlstra, T., Durand, A. and Bakker, P., 2019. *De reizigers in het sociaalrecreatieve doelgroepenvervoer in Nederland*. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid| KiM.

Zorgwijzer (2020). *Wmo-vervoer (regiotaxi)*. geraadpleegd op 8 juli 2020 via: <https://www.zorgwijzer.nl/faq/wmo-vervoer>

## Bijlage A – Interview guide

### Wat beschouwen beleidsmedewerkers als de grootste uitdagingen op het gebied van bereikbaarheid in perifere gebieden?

- Hoe zou u de bereikbaarheid op het platteland van uw gemeente/beleidsgebied beoordelen?
- Is volgens u *hier* de bereikbaarheid toegenomen/afgenomen of gelijk gebleven. Wordt dit door ook door de inwoners van ... als zodanig ervaren? Indien afname/toename kunt U hier voorbeelden van noemen?
- In hoeverre is de bereikbaarheid op het platteland *hier* een probleem?
  - Voor wie ziet u dit voornamelijk als een probleem?
  - Waar blijkt dit uit?
- Laten plattelandsbewoners zich wel eens uit over hun (beperkte?) bereikbaarheid?
  - Zo ja, hoe doen ze dit? Zo nee, weet u waarom niet?
  - Hoe gaan jullie hiermee om?
- Hoe denkt u dat inwoners op het platteland in ... hun bereikbaarheid/de bereikbaarheid van voorzieningen ervaren?
- Denkt u dat er verschillen zijn tussen inwoners in hun niveau van bereikbaarheid?

### Wat is toereikende bereikbaarheid volgens beleidsmedewerkers?

- Waar denkt u aan bij het begrip “bereikbaarheid”?
- Hoe komt volgens u een zo eerlijk mogelijk vervoerssysteem tot stand?
  - Zou iedereen eenzelfde niveau van bereikbaarheid moeten hebben volgens u?
  - Zou de vrije markt een goed instrument kunnen zijn om een rechtvaardig vervoerssysteem te realiseren?
  - Zou iedereen een minimaal niveau van bereikbaarheid gegarandeerd moeten worden?
  - Zou een kosten- batenanalyse een rechtvaardige methode zijn in het ontwikkelen van een vervoerssysteem?

### Hoe gaan beleidsmedewerkers om met deze uitdagingen?

- Hoe wordt bepaald wat voldoende bereikbaarheid/bereikbaarheid van voorzieningen is?
  - Wat zijn de criteria?
  - Wie bepalen dit?
  - Hoe wordt er uiteindelijk beleid gemaakt?
- Hoe houden jullie rekening met de eerlijkheid van bepaalde keuzes in vervoerssystemen? (openbaar vervoer, infrastructuur, behoud voorzieningen)
- Hoe compenseren jullie de inwoners die dit gewenste niveau van bereikbaarheid niet ervaren/ondervinden?
- Vindt u dat innovatieve mobiliteitsoplossingen zoals het faciliteren van deelauto's, e-bikes, MaaS rechtvaardige oplossingen zijn tegen afnemende bereikbaarheid van het platteland?
- Indien *hier* de komende jaren niet geïnvesteerd wordt in de bereikbaarheid welke gevolgen ziet u voor u voor deze regio en de inwoners in 2030?

