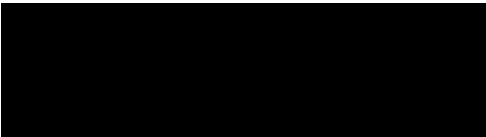


# **Reflectie KiM op ontwikkeling bereikbaarheidsdoelen**

*November 2023*

**Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid**



## 0. Inleiding en achtergrond

Het ministerie van IenW werkt aan een nieuwe Mobiliteitsvisie en denkt na over het ontwikkelen van doelstellingen voor bereikbaarheid. De aanleiding hiervoor is dat de focus van beleid steeds meer verschuift van mobiliteit naar bereikbaarheid. Mobiliteit is immers geen doel op zich, maar een vehikel om bereikbaarheid te realiseren.

In de Hoofdlijnennotitie voor de nieuwe Mobiliteitsvisie (ref.) is de ontwikkeling van bereikbaarheidsdoelen aangekondigd. Het KiM heeft de mogelijkheden en keuzes die hiervoor nodig zijn geschetst in de publicatie ‘[Op weg naar bereikbaarheidsdoelen in mobiliteitsbeleid](#)’ (Hamersma et al., 2023). IenW heeft verder Goudappel en Rebel gevraagd mogelijke bereikbaarheidsdoelstellingen uit te werken (Goudappel en Rebel, ‘Verkenning mogelijkheden integrale bereikbaarheidsdoelen’).

Dit document bevat de reactie van het KiM op het rapport van Goudappel en Rebel. De reactie van het KiM bestaat uit 2 delen:

1. Een algemene beschouwing over de ontwikkeling van bereikbaarheidsdoelen en de voorstellen hiervoor van Goudappel en Rebel.
2. Een eerste uitwerking door het KiM van de 3 door Goudappel en Rebel geschetste varianten, met als casus het bereiken van onderwijs.

## 1. Algemene beschouwing over de ontwikkeling van bereikbaarheids-doelen en de voorstellen daarvoor van Goudappel en Rebel

- > Goudappel en Rebel hebben op verzoek van het projectteam Mobiliteitsvisie drie invalshoeken voor te ontwikkelen bereikbaarheidsdoelen uitgewerkt. Deze zijn gebaseerd op een drietal rechtvaardigheidsprincipes: 1) Sufficientarisme: een basisniveau voor iedereen, 2) Utilitarisme: het grootst mogelijke nut nastreven, 3) Egalitarisme: het verkleinen van verschillen tussen groepen ([zie ook Alonso-Gonzalez et al., 2022](#)). Voor bereikbaarheid is dit door Goudappel en Rebel in hun rapportage uitgewerkt in de volgende 3 varianten:
  - Basisniveau van bereikbaarheid voor iedereen - iedereen in Nederland kan vitale functies binnen een acceptabele reistijd bereiken. Het bereikbaarheidsdoel wordt gekoppeld aan de sociaal-maatschappelijke opgave.
  - Maximaliseren van bereikbaarheid binnen de grenzen van brede welvaart - streven naar verbetering van de bereikbaarheid en het vergroten van het aantal banen, vitale functies en sociale contacten, binnen de kaders van brede welvaart. Het bereikbaarheidsdoel zoekt de balans tussen positieve en negatieve effecten van bereikbaarheid.
  - Bereikbaarheid verbeteren waarbij je de verschillen tussen vergelijkbare gebieden verkleint- streven om bereikbaarheid van vitale functies te verbeteren onder de voorwaarde dat de verschillen tussen de bereikbaarheid in vergelijkbare gebieden afnemen (urbaan/ suburbaan/ landelijk). Het bereikbaarheidsdoel wordt gekoppeld aan de ruimtelijk-geografische opgave.
- > De uitwerking van Goudappel en Rebel Group doet evenals de KiM publicatie “Op weg naar bereikbaarheidsdoelen in mobiliteitsbeleid” recht aan de focus op bereikbaarheid als een van de doelstellingen binnen het kader van brede welvaart. Dit komt in plaats van de vroegere focus op mobiliteit. Mobiliteit is in de meeste gevallen immers geen doel op zich, maar slechts een vehikel waarbij we bereikbaarheidsdoelen nastreven (zie de KiM publicatie “[Mobiliteit als vehikel](#)”). Het ontwikkelen van bereikbaarheidsdoelen maakt het mogelijk concreet aan te geven naar welke invulling en welk niveau van bereikbaarheid overheden streven. In het verlengde daarvan kunnen overheden in hun beleidsvoorbereiding afwegingen maken tussen bereikbaarheid en andere doelstellingen op het gebied van brede welvaart. Bereikbaarheidsindicatoren zijn een belangrijk hulpmiddel voor het toetsen van het doelbereik. Dergelijke indicatoren maken het ook mogelijk om de ontwikkeling van de bereikbaarheid te monitoren. Omdat er internationaal weinig voorbeelden zijn van de uitwerking en toepassing van concrete bereikbaarheidsdoelen en dus ook weinig leerervaringen bestaan, is het goed doordenken van de opzet en uitwerking van dergelijke doelstellingen van extra groot belang.
- > Goudappel en Rebel laten duidelijk zien hoe verschillende rechtvaardigheidsprincipes tot verschillende soorten bereikbaarheidsdoelen kunnen leiden. Dit verheldert de beleidsmatige, maatschappelijke en politieke discussie omtrent het komen tot bereikbaarheidsdoelen.
- > Uit de uitwerking van Goudappel en Rebel blijkt ook dat het ontwikkelen van bereikbaarheidsdoelen (of -normen) niet eenvoudig is. Dit heeft te maken met onder andere (zie ook de KiM publicatie “[Op weg naar bereikbaarheidsdoelen in mobiliteitsbeleid](#)”):
  - de complexiteit van het begrip bereikbaarheid (tijd, kosten, moeite, beleving);

- bereikbaarheid heeft niet alleen met het vervoersysteem, maar ook met de ruimtelijke ordening te maken;
  - het onderscheid tussen fysieke en digitale bereikbaarheid;
  - de verschillende (ruimtelijke) schaalniveaus waarop bereikbaarheid speelt;
  - de verschillen tussen bereikbaarheid voor personen, bedrijven en regio's;
  - de verschillende vervoerwijzen waarmee bereikbaarheid gerealiseerd kan worden;
  - de verschillende mogelijke vormen van doelen (absoluut/relatief; abstract/SMART, normen of streefwaarden, tussendoel in tussenjaar of einddoel);
  - de verschillende soorten bestemmingen die bereikt moeten/kunnen worden;
  - de specifieke governance rond bereikbaarheid, waarin verschillende departementen en overheden, maar ook bedrijven en maatschappelijke organisaties een rol spelen.
- > Bereikbaarheidsindicatoren kunnen helpen om een gekozen doel toetsbaar te maken. Het ontwikkelen van indicatoren is echter ook geen sinecure, waarbij deels dezelfde vraagstukken spelen als hierboven opgesomd. Voor het vaststellen van doelstellingen is het bovendien niet alleen nodig een of meerdere indicatoren te kiezen die het doel (kunnen) benaderen, maar ook het niveau (van de indicator) te kiezen dat je in een bepaald jaar wil bereiken.
- > Het lijkt bijna onmogelijk om op korte termijn tot (een stelsel van) concrete bereikbaarheidsdoelen te komen die inhoudelijk consistent en onderbouwd zijn, maatschappelijk en politiek gedragen worden, en daarnaast te monitoren, evalueren, realiseren en te handhaven zijn. Goudappel en Rebel komen tot een soortgelijke conclusie.
- > De uitwerking in 3 varianten is niettemin nog steeds zinvol. De drie varianten kunnen volgens het KiM op (tenminste) drie manieren worden gebruikt:
- ze kunnen dienen als startpunt voor overleg tussen departementen en tussen overheden over hun bijdragen aan de bereikbaarheid van voorzieningen en de daarbij passende investeringen en andersoortige overheidsmaatregelen;
- en/of
- ze kunnen behulpzaam zijn bij het experimenteren met (potentiële) bereikbaarheidsdoelen voor bepaalde typen voorzieningen, doelgroepen en regio's, waarbij het door het KiM opgestelde analysekader gebruikt kan worden;
- en/of
- ze kunnen helpen bij het volgen van de ontwikkelingen in bereikbaarheid via nader te bepalen indicatoren, zonder absolute doelstellingen te definiëren ('vinger aan de pols').
- > Het hierboven genoemde overleg tussen departementen en tussen overheden is van belang om de ontwikkeling van een focus op mobiliteit naar een focus op bereikbaarheid vast te houden en verder door te voeren. Bereikbaarheid is in tegenstelling tot mobiliteit een onderwerp dat het handelingsperspectief van IenW overstijgt. Het experimenteren met bereikbaarheidsdoelen is van belang om de mogelijkheden en de consequenties van het stellen van bereikbaarheidsdoelen verder te verkennen, zowel qua inhoud, vorm als governance (hoe en met wie werk je hierin samen).

- Een heldere definitie van het overkoepelende begrip bereikbaarheid is daarbij belangrijk. Het KiM heeft bereikbaarheid op basis van (inter)nationale literatuur als volgt gedefinieerd: het gemak waarmee activiteiten of bestemmingen binnen een acceptabele reistijd, kosten en moeite kunnen worden bereikt. Door Goudappel en Rebel wordt een soortgelijke definitie aangehouden.
- > Voor effectief beleid is niet alleen het vaststellen van doelen relevant, maar ook het ontwikkelen van maatregelpakketten om die doelstellingen dichterbij te brengen. Het ontwikkelen van effectieve en efficiënte maatregelpakketten is bij het streven naar bereikbaarheid een gezamenlijke zorg van verschillende departementen binnen de Rijksoverheid enerzijds en van regionale en lokale overheden anderzijds. Immers, bereikbaarheid wordt niet alleen bepaald door het infrastructuur- en mobiliteitssysteem maar ook door de nabijheid van voorzieningen, en dus ook door de totstandkoming, opheffing of verplaatsing van voorzieningen. En voor beide geldt dat de verantwoordelijkheid verdeeld is over verschillende overheidslagen. Dit maakt het nodig een afweegkader te ontwikkelen, om maatregelen gericht op transport/mobiliteit en maatregelen gericht op nabijheid/voorzieningen af te kunnen wegen. Hoe weeg je bijvoorbeeld investeringen in voorzieningen af met investeringen in mobiliteitsoplossingen? Ex ante evaluaties van de effecten van maatregelen zijn daarbij noodzakelijk om daadwerkelijk afwegingen te kunnen maken.
- > Door lokale en regionale overheden en binnen gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's zoals Sbab en Move worden ook al pogingen gedaan om bereikbaarheidsindicatoren en -doelstellingen te ontwikkelen. Ook zij lopen tegen de hiervoor genoemde complexiteiten aan. Het is voor het Rijk zaak de leerervaringen op regionaal en lokaal niveau te benutten. Verder is in de [IMA 2021](#) de ontwikkeling van mobiliteit naar bereikbaarheid al in gang gezet, waarbij een centrale rol is toebedeeld aan de zogenaamde IMA bereikbaarheidsindicator. Die komt in de uitwerking van Goudappel en Rebel niet voor, maar biedt veel mogelijkheden om de ontwikkeling van de bereikbaarheid van banen, onderwijs en winkels (en mogelijk aanvullende voorzieningen) in de verschillende gebieden in Nederland te monitoren en te voorspellen.

## 2. Hypothetische uitwerking van de drie invalshoeken met als casus de bereikbaarheid van onderwijs<sup>1</sup>

- > De 3 varianten door Goudappel en Rebel zijn nog vrij abstract en algemeen geformuleerd, en kunnen nog verder geconcretiseerd kunnen worden voor bijvoorbeeld specifieke typen bestemmingen. Hieronder pogen we de varianten iets verder te doordenken door ze te koppelen aan de casus 'onderwijs'. We beschrijven hierbij niet wat de gewenste uitwerking zou moeten zijn. We schetsen enkel mogelijkheden en overwegingen bij een verdere concretisering van deze varianten in de situatie van onderwijs. Dit doen we met behulp van het analysekader in de KiM-publicatie 'Op weg naar bereikbaarheidsdoelen in mobiliteitsbeleid'. We besteden hierbij per variant aandacht aan:
  - focus van de doelstellingen: van welk maatschappelijk perspectief ga je uit, op welk ruimtelijk schaalniveau kun je je richten, in hoeverre maak je onderscheid tussen specifieke (subtypen) bestemmingen/functies, gebieden, vervoerwijzen, doelgroepen, wat is de rol van verschillende ministeries en overheden?
  - vorm van de doelstellingen: is het doel relatief of absoluut geformuleerd, abstract of SMART, moet het doel voor iedereen gehaald worden of voor een deel van de doelgroep, wordt gewerkt met een tussendoel, is een doel bindend of vrijblijvend?
  - indicatoren om de mate van doelbereik te kunnen monitoren;
  - mogelijke maatregelen om de doelstellingen te bereiken. Deze kunnen zowel gericht zijn op transport, als op ruimte/nabijheid van bestemmingen, tijdstip van reizen als op individuen of groepen.
- > We maken in onderstaand stuk onderscheid tussen leerlingen en studenten. Met leerlingen bedoelen we hier degenen die deelnemen aan het funderend (primair, speciaal voortgezet of voortgezet) onderwijs. Met studenten doelen we hier op degenen die participeren in het MBO, HBO of WO.
- > We eindigen met een aantal overkoepelende reflecties.

**Variant 1: Basisniveau van bereikbaarheid voor iedereen** (iedereen in Nederland kan vitale functies binnen een acceptabele reistijd bereiken)

*Deze variant is voor onderwijs vertaald naar: Iedereen in Nederland kan binnen een acceptabele reistijd een onderwijsinstelling bereiken.*

### Focus:

- > Het stellen van een basisniveau aan onderwijs voor iedereen sluit (zoals aangegeven door Goudappel en Rebel) aan bij een sociaalmaatschappelijk perspectief; het bevorderen van sociale participatie voor iedereen. In deze doeluitwerking wordt aan *meer* bereikbaarheid van onderwijs realiseren dan het basisniveau in principe geen directe waarde toegekend. De variant leidt dus vooral tot investeringen en maatregelen voor degenen die kwetsbaar zijn, en/of die in kwetsbare gebieden wonen en waarvoor het basisniveau voor onderwijs niet of nauwelijks gerealiseerd wordt. Er is dus minder aandacht voor efficiency van maatregelen en het bereiken van het hoogste nut voor de samenleving als geheel. Ook betekent een bereikbaarheidsinvestering met als doel te voorzien in een basisniveau ook

---

<sup>1</sup> We bedanken het ministerie van OCW voor de nuttige feedback op een eerdere versie van onze uitwerking van de casus onderwijs.

niet per definitie een bijdrage aan een duurzamere, gezondere of veiligere samenleving. Tenzij je het basisniveau koppelt aan bijvoorbeeld het reizen met duurzame of actieve vervoerwijzen, of aan andere grenzen van brede welvaart.

- > In de uitwerking van Goudappel en Rebel wordt gesproken over ‘iedereen’: er wordt (nog) geen specifieke doelgroep aan het bereikbaarheidsdoel gekoppeld (al noemt de studie wel dat aandacht voor doelgroepen in het uitwerken van bereikbaarheidsdoelen in algemene zin belangrijk is). Het KiM stelt dat een bereikbaarheidsdoel en bijbehorende indicatoren ook vergen dat je relevante doelgroepen moet aanwijzen voor gekozen bestemmingen. Voor onderwijs zijn leerlingen en studenten de voornaamste doelgroep.
- > Leerlingen en studenten reizen met name lopend, te voet of met het ov. Het ligt dus voor de hand het basisniveau voor onderwijs vooral op deze vervoerwijzen te richten. Studenten boven de 18 jaar kunnen er echter ook voor kiezen om de auto te nemen (mits ze een rijbewijs hebben en toegang tot een auto). Ook brengen ouders hun kinderen regelmatig met de auto naar school, en kunnen docenten voor de auto kiezen. Een alternatief zou dus zijn om het basisniveau (toch) ongeacht vervoerwijze te formuleren (dus bijvoorbeeld: “iedereen moet een basisschool binnen acceptabele reistijd kunnen bereiken”). Dit kan er echter voor zorgen dat in het realiseren van het doel vooral wordt ingezet op reistijd met de auto, gezien dit in veel gevallen de meest efficiënte vervoerwijze is. Hiermee kunnen groepen worden uitgesloten die geen toegang hebben tot een auto, in dit geval juist de belangrijkste doelgroep, namelijk de kinderen en jongeren. Een andere optie is om voor verschillende vervoerwijzen een apart basisniveau voor de bereikbaarheid van onderwijslocaties te bepalen (dus: een basisniveau voor het bereiken van de onderwijslocatie per auto, een basisniveau voor het bereiken van de onderwijslocatie per ov, etc).
- > In het door Goudappel en Rebel voorgestelde doel gaat het om ‘acceptabele’ reistijd. Maar wat is een acceptabele reistijd, en is dit voor verschillende onderwijsinstellingen hetzelfde? Basisscholen hebben vaak een meer lokale functie, terwijl voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs, middelbaar en hoger onderwijs vaak een meer regionale en in een flink aantal situaties (zelfs) landelijke of internationale functie hebben. Bovendien hebben leerlingen van het voortgezet onderwijs en studenten vaak de mogelijkheid om op de fiets een wat grotere afstand naar school af te leggen dan basisschoolleerlingen. Mogelijk dat voor het bereiken van een basisschool dus een kortere maximale reistijd acceptabel is dan voor instellingen met een meer regionale functie.
  - PBL hanteert in haar studie ‘[Toegang voor iedereen](#)’ op basis van literatuur en ODIN<sup>2</sup> een reistijd van 15 minuten en 30 minuten naar respectievelijk basis en middelbaar onderwijs. Dit is globaal de gemiddelde reistijd die mensen naar onderwijsbestemmingen reizen. Een alternatief is om de grenswaarde niet te baseren op het gemiddelde, maar op een reistijd die in de huidige situatie door bijvoorbeeld 75 of 80% haalbaar is.
  - Voor MBO/HBO en WO wordt door PBL in hun studie geen grens gegeven. Je zou kunnen beargumenteren dat hiervoor mogelijk geen basisniveau nodig is, gezien studenten a) door middel van een OV-studentkaart gratis naar het hoger onderwijs kunnen reizen, en b) via studiefinanciering en het leenstelsel de mogelijkheid hebben om nabij een onderwijsinstelling te gaan wonen (op ‘kamers’). Mocht een basisniveau wel gewenst zijn (om bijvoorbeeld studenten door het land soortgelijke

---

<sup>2</sup> OnDerweg in Nederland (ODiN), het nationaal verplaatsingsonderzoek wat wordt uitgevoerd door het CBS.

kansen te bieden), dan zou op basis van de huidige gemiddelde reistijden naar onderwijsinstellingen een basisniveau rond de 60 minuten kunnen worden gehanteerd (de gemiddelde reistijd naar MBO, HBO en universiteit is op basis van ODiN vergelijkbaar en tussen de 50 en 60 minuten).

- Voor speciaal onderwijs hebben we geen aparte informatie, maar de ODiN data suggereert een gemiddelde reistijd tussen de 35 en 60 minuten<sup>3</sup> naar dit soort onderwijs. Speciaal onderwijs heeft reeds normen. Er is vanuit de Kamer een behoefte geuit om landelijke normen voor de reistijd naar speciaal onderwijs aan te scherpen. De individuele reistijd per leerling in het voertuig is nu gelimiteerd tot 90 minuten tenzij het door de afstand niet mogelijk is om binnen deze maximale tijdsduur te blijven<sup>4</sup>. Inzet was de reistijd te verkorten tot maximaal 45 minuten enkele reis voor (in ieder geval) kinderen in de basisschoolleeftijd; er lopen nog [onderzoeken](#) waarna hierover meer uitsluitsel zou worden gegeven<sup>5</sup>.
- > Overigens kan ook een overweging zijn om wat ‘acceptabel’ is niet te operationaliseren op rijksniveau, maar dit bijvoorbeeld op het niveau van regio’s in te laten vullen. Mogelijk is (zoals reeds gesteld) in perifere gebieden een andere ondergrens gewenst dan in stedelijk gebied. Bijvoorbeeld in stedelijk gebied een basisschool binnen 10 minuten reistijd, en in landelijk gebied een basisschool binnen 20 minuten reistijd. Voor de minimum schoolgrootte van een basisschool (de opheffingsnorm) wordt bijvoorbeeld al gedifferentieerd naar gebiedsgrootte ([rijksoverheid.nl](#)): deze mag in landelijk gebied kleiner zijn dan in meer stedelijk gebied. Overigens zou je naast het variëren in een ondergrens (bijvoorbeeld 15 of 30 min), ook het percentage van de doelgroep dat boven die ondergrens voor reistijd moet zitten kunnen variëren. Bijvoorbeeld in stedelijk gebied moet 90% van de doelgroep aan de ondergrens voldoen, en in landelijk gebied 80%.
- > In de door Goudappel en Rebel voorgestelde variant gaat het vooral om een basisniveau gericht op reistijd. Maar het begrip bereikbaarheid is breder dan reistijd en omvat ook reiskosten en/of moeite. Juist bij een sociaal mensgericht doel gericht op een basisniveau *voor iedereen* kunnen kosten en moeite (naast reistijd) van belang zijn. De kosten en moeite voor het fietsen en lopen naar een basisschool zijn (binnen een bepaalde reistijd) wellicht voor een groot deel van de doelgroep te overzien. Al zijn er waarschijnlijk kinderen die (nog) niet kunnen fietsen of waarvan de ouders te weinig geld hebben om een fiets te betalen. Voor het speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar- en hoger (beroeps)onderwijs zullen de kosten en moeite om plekken te bereiken hoger zijn, omdat hier in meer gevallen gebruik wordt gemaakt van ov (of publiek vervoer) of de (e-)fiets. Het kan dus zo zijn dat leerlingen en studenten op individueel niveau problemen

---

<sup>3</sup> Het ODiN bevat niet standaard informatie over de huidige opleiding die studenten in het databestand volgen. Het is wel mogelijk deze informatie door CBS (in de beveiligde remote access omgeving) aan het ODiN te laten koppelen. Speciaal onderwijs en basisonderwijs worden hierbij echter samen genomen in één categorie. Het is echter aannemelijk dat de gemiddelde reistijd voor trein, btm en overige vervoerwijzen binnen deze opleidingscategorie met name verplaatsingen naar speciaal onderwijs betreffen; basisschoolleerlingen gaan namelijk naar waarschijnlijkheid voornamelijk per fiets, te voet of als autopassagier naar school. Voor trein, btm en overige vervoerwijzen ligt de gemiddelde reistijd binnen deze opleidingscategorie tussen de 35 en 60 min.

<sup>4</sup> Een uitzondering hierop geldt voor kinderen uit cluster 4. Hier geldt een maximale reistijd van 60 minuten. Hieronder vallen de scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen, langdurig zieke kinderen zonder een lichamelijke handicap en onderwijs aan kinderen in scholen die verbonden zijn aan pedologische instituten.

<sup>5</sup> Vanuit LBVSO, Ouders & Onderwijs en de politiek bestaat de uitdrukkelijke wens om de reistijd van het aangepaste vervoer te verkleinen. De VNG komt met een richtlijn voor een maximale reistijd. Het is aan de gemeente of dit wordt overgenomen. De gemeente is namelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het leerlingenvervoer.



kunnen ervaren in het bereiken van de onderwijsinstelling, ondanks dat het basisniveau qua reistijd wordt behaald. Voor het mbo, hbo en wo onderwijs wordt wel een ov-studentkaart verstrekt, waarmee het reizen (wanneer je je diploma haalt) gratis wordt. Hiermee valt een groot deel van de kosten dus weg.

- > Een ander aandachtspunt is dat ondanks dat je mensen een basisniveau kunt bieden voor het bereiken van een onderwijsinstelling, het (toch) zo kan zijn dat mensen een voorkeur geven aan een onderwijsinstelling verder weg. Bijvoorbeeld omdat deze beter aansluit bij de geloofsovertuiging, een beter opleidingsaanbod biedt, of hoger 'aangeschreven' staat. (Ervaren) 'kwaliteit' speelt dus ook een rol (dit wordt overigens ook in algemene zin opgemerkt door Goudappel en Rebel in hun studie). Het is waarschijnlijk erg complex in het uitwerken van bereikbaarheidsdoelen voor het onderwijs rekening te houden met alle variaties van richting en/of onderwijsconcept. Een eventueel basisniveau kan zich daarom het beste richten op het in enige mate kunnen bereiken van een onderwijsinstelling op een bepaald niveau (basis-, speciaal, voortgezet, en eventueel ook middelbaar, hoger onderwijs), zonder nadere verbijzondering aan te brengen.

#### Vorm:

- > In de huidige door Goudappel en Rebel voorgestelde uitwerking wordt gesproken over 'iedereen' die de vitale functie moet kunnen bereiken. Dit lijkt meer een 'punt op de horizon' dan een concreet te behalen doel, want in de praktijk kan 100% doelbereik een uitdaging zijn. Zo is het in kleine woonkernen waar de bevolking wegtrekt lastig om basisscholen (zowel financieel als qua personeel) in stand te houden. Schaalvergroting is dan soms het gevolg, waarbij scholen worden samengevoegd, met kans op een langere reistijd voor leerlingen van bijvoorbeeld primair onderwijs als gevolg. Aan de transportkant is ook het faciliteren van voldoende ov-voorzieningen in dergelijke gebieden vaak een (financiële en organisatorische) uitdaging. Het is mede met het oog op deze processen de vraag of het behalen van een basisniveau voor 'iedereen' realistisch is. Mogelijk is het realistischer om het behalen van het doel niet voor 'iedereen' te laten gelden, maar "voor het grootste deel van de doelgroep" of concreter "90% van de doelgroep". Eventueel kan je hierin wel regionaal differentiëren.
- > Wat realistisch is (bijvoorbeeld 80% of 90% van de doelgroep), is ook afhankelijk van de vraag hoe 'scherp' je het basisniveau stelt. Je kan bijvoorbeeld ook werken met een tussendoel, waarmee je het basisniveau gefaseerd aanscherpt. Bijvoorbeeld: in 202x moet 80% van de leerlingen aan het basisniveau kunnen voldoen, en in 203x 90%. Of: In 202x moeten basisscholen binnen 20 minuten lopen of fietsen bereikbaar zijn, en in 203x binnen 15 minuten.
- > De uitwerking gericht op een basisniveau kan abstract of concreter worden geformuleerd. "Acceptabele reistijd" zoals nu geformuleerd door Goudappel en Rebel is vrij abstract;. Een dergelijk doel is in enige mate vrijblijvend (tenzij nader gedefinieerd wordt wat 'acceptabel' is). Wel kan het de samenwerking tussen partijen voeden om samen iets na te streven. Ook biedt een abstracte vorm de mogelijkheid om binnen dit bredere doel op regionaal of lokaal niveau verdere uitwerking te geven aan wat 'acceptabel' is. In dat geval schep je als rijk meer de kaders, maar vindt de concretisering op regionaal of lokaal niveau plaats.
- > Er kan een keuze gemaakt worden om het doel ook juridisch/wettelijk vast te leggen (zie ook de eerdere KiM publicatie "Op weg naar bereikbaarheidsdoelen in Mobiliteitsbeleid"). En gaat het hier dan om een norm, waarbij de grens hoe dan ook behaald moet worden? En wie is dan verantwoordelijk voor het behalen van de norm (de

rijksoverheid of bijvoorbeeld een andere overheid) en wat zijn de consequenties als deze niet wordt gehaald? Omdat bereikbaarheid een complex begrip is, is ook te overwegen te kiezen voor een richtlijn of signaalwaarde. Hierbij zou je kunnen stellen dat extra aandacht gewenst is op het moment dat de richtlijn of de signaalwaarde niet gehaald wordt.

#### Indicator:

- > Om het doel toetsbaar te maken zijn één of meerdere indicatoren nodig. Op dit moment wordt in de IMA gebruik gemaakt van een bereikbaarheidsindicator. Deze biedt onder andere de mogelijkheid om het aantal onderwijslocaties dat vanuit een bepaalde zone binnen acceptabele reistijd bereikt kan worden inzichtelijk te maken, met verschillende vervoerwijzen. Bezien kan worden of je met deze indicator ook kan bepalen welke zones nu niet voldoen aan het bereiken van onderwijslocaties binnen een bepaalde reistijd met verschillende vervoerwijzen. Omdat de indicator berekend is met behulp van LMS, biedt deze de mogelijkheid om te prognosticeren en bijvoorbeeld het effect van bepaalde maatregelpakketten door te rekenen. Wel zijn hierbij tenminste 3 aandachtspunten:
  - De huidige bereikbaarheidsindicator die is opgenomen in de IMA biedt geen mogelijkheid om op te splitsen naar soorten onderwijsinstelling (basisschool, voortgezet, hoger onderwijs, etc). Dit is nodig om een basisniveau bereikbaarheid van onderwijs naar soort toetsbaar te maken. Ook is het (vooralsnog) niet mogelijk om met de indicator de bereikbaarheid van bestemmingen te voet in kaart te brengen. Voor onderwijs is dit wel relevant. Beide aspecten zouden mogelijk kunnen worden doorontwikkeld om deze indicator beter bruikbaar te maken.
  - De vraag is daarnaast of het zoneniveau dat wordt gebruikt voor deze indicator verfijnd genoeg is om ook het aantal te bereiken onderwijslocaties binnen bijv. 15 minuten fietsen of lopen te kunnen hanteren. Met oog op met name het lager onderwijs is dit wel van belang. De door PBL ontwikkelde indicator die wordt beschreven in het rapport 'Toegang voor iedereen', kijkt naar bereikbaarheid op buurtniveau en biedt hiervoor meer mogelijkheden. De PBL indicator is echter niet berekend met het LMS en biedt daarmee geen mogelijkheid om te prognosticeren.
  - De huidige indicator voor bereikbaarheid zoals in de IMA opgenomen operationaliseert vooral reistijd. Kosten en moeite zijn hierin (nog) niet inbegrepen. Wanneer er een behoefte ontstaat om ook deze aspecten mee te nemen in het doel, is de uitdaging om ook de kosten en moeite in de indicator op te nemen, of hiervoor aanvullende indicatoren te definiëren.

#### Maatregelen:

- > Om het beoogde basisniveau van bereikbaarheid voor onderwijs te kunnen realiseren, kan gekeken worden naar maatregelen op het gebied van transport, ruimte/nabijheid, het tijdstip van reizen en/of persoonlijke mogelijkheden (zie ook de eerdere KiM-publicatie).
- > Transport: Wat betreft mobiliteit kan bij deze variant voor onderwijs met name gedacht worden aan:
  - Investerings gericht op het verkorten van de reistijd (of eventueel de kosten en moeite van reizen) per ov, met de fiets en lopend voor groepen of gebieden die het basisniveau van bereikbaarheid niet of bijna niet halen. Denk in de situatie van onderwijs bijvoorbeeld aan investeringen in veilige wandelroutes en fietspaden/snelfietsroutes in landelijke gebieden richting onderwijslocaties of ov-

voorzieningen, zodat de reis makkelijker en sneller per fiets of ov kan worden afgelegd. Of aan ov-voorzieningen nabij woningen.

- Het is hier wel de vraag of investeren in publieke ov-voorzieningen altijd rendabel is en het probleem oplost, of dat het beter is om vraagafhankelijke en meer flexibele alternatieven aan te bieden voor degenen die vervoer naar een onderwijsinstelling wensen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan leerlingen in krimp-gebieden of studenten die vanwege een handicap ondersteuning in het reizen nodig hebben. Het leerlingenvervoer is een voorbeeld van een mogelijke oplossing.
  - Ook kan gedacht worden aan het verbeteren en meer toegankelijk maken van overstapplekken (knooppunten of hubs) wanneer hiermee de reistijd verkort kan worden.
- > Ruimte/nabijheid: Een andere weg om een basisniveau voor bereikbaarheid te realiseren is in te zetten op nabijheid van de onderwijsinstellingen en dus meer te sturen op ruimtelijke ordening. De gemeenten sturen of kunnen mede-sturen op de locatie van scholen, omdat gemeenten verplicht zijn te voorzien in de huisvesting van scholen. Ook kan er op worden ingezet om te voorkomen dat scholen/vestigingen worden opgeheven en daardoor het onderwijs uit kernen of wijken verdwijnt. Dit is echter niet vanzelfsprekend. De overheid kan niet zomaar ergens een onderwijsinstelling realiseren of behouden. Wel bestaan er reeds een aantal mogelijkheden en initiatieven om invloed uit te oefenen op de bereikbaarheid van scholen, zoals:
- Een nieuw te stichten school kan voor bekostiging in aanmerking komen indien met een belangstellingsmeting wordt aangetoond dat er voldoende belangstelling is (zie de WPO en WVO 2020).
  - Er is een kleine scholen toeslag waarmee scholen ondanks weinig leerlingen toch kunnen blijven voortbestaan.
  - Overigens geldt er ook een opheffingsnorm, waarbij instellingen die 3 jaar op rij een leerlingenaantal onder de norm hebben hun inkomsten verliezen. De norm per regio verschilt (rijksoverheid.nl).
  - Er vindt een lichte toets plaats door DUO of aan de formaliteiten/voorwaarden is voldaan bij fusering. De overheid heeft GEEN invloed op het al dan niet fuseren van instellingen (rijksoverheid.nl).
  - Er is in het verleden in uitzonderlijke situaties een subsidie/bijdrage verstrekt aan een regio: zo hebben OCW, BZK en de regio een bijdrage geleverd bij de herstructurering van het onderwijs in Zeeuws Vlaanderen.
  - De afstand tot scholen kan inzichtelijk worden gemaakt via communicatie (zie bijv: Scholen op de kaart - Vind en vergelijk scholen in de buurt).
- > Twee mogelijke alternatieven om nabijheid te creëren zijn daarnaast:
- Strategischer nadenken over woonmogelijkheden nabij onderwijsinstellingen. Bijvoorbeeld nabij basisscholen met name woningen realiseren voor gezinnen? Wel is de vraag of hiervan effect te verwachten is. Met bestemmingsplannen worden scholen evenals winkels of huisartsen veelal al gevestigd op strategische locaties. Anders zou dat een desinvestering zijn van de betreffende gemeente.
  - Onderwijs flexibeler naar de leerling of student toe brengen, bijvoorbeeld via het aanbieden van e-onderwijsmogelijkheden als alternatief voor fysieke nabijheid. In dit geval zou dit dan vooral meerwaarde hebben voor groepen die niet binnen

afzienbare reistijd, kosten, en/of moeite fysiek op een onderwijslocatie aanwezig kunnen zijn<sup>6</sup>. Voor tijdelijke situaties (bijvoorbeeld bij ziekte) is dit mogelijk wel een alternatief, maar dit zal de fysieke reistijd wanneer men wél naar de onderwijslocatie toe gaat, niet verkorten.

- > Tijdstip: Of het gewenste (basis)niveau van bereikbaarheid gehaald kan worden, hangt ook af van het moment van reizen of de mate van beschikbaarheid van de te bereiken bestemmingen op verschillende momenten in de tijd. Wanneer leerlingen/studenten reizen op momenten dat er ook veel anderen onderweg zijn kan er drukte ontstaan en daardoor vertraging/een langere reistijd. De eventuele consequenties hiervan komen het sterkste naar voren bij het reizen met de auto (congestie), maar wanneer veel leerlingen en/of studenten zich samen met anderen tegelijk verplaatsen via bijvoorbeeld het fietspad of in het ov wordt het ook daar drukker met kans op een langere reistijd naar de onderwijsinstelling. Ook kunnen de kosten van je reis in de spits dan hoger zijn of kan de moeite groter zijn (omdat het bijvoorbeeld erg druk is in het ov). In deze variant wordt drukte (pas) een probleem wanneer het ervoor zorgt dat het basisniveau van bereikbaarheid niet behaald kan worden. Het managen van drukte/spreiden kan bij het reizen in deze variant beïnvloed worden door bijvoorbeeld:
  - Verkeersmanagement (het managen van verkeer onderweg), waardoor de reis soepeler kan verlopen en het basisniveau mogelijk sneller bereikt kan worden.
  - Onderwijsinstellingen te bewegen hun begin- en eindtijden aan te passen om daarmee spitsmijden te bevorderen. Dit moet dan wel roosterteknisch haalbaar zijn. Hieraan zitten overigens ook beperkingen vanwege de “voorkeurswerktijden” van docenten en de wensen van ouders<sup>7</sup>.
  - Het managen van de vraag, door bijvoorbeeld studenten op andere tijden te laten reizen via een campagne gericht op de voordelen van het spitsmijden voor studenten of via prijsprikkels in de ov-studentkaart. Hierbij is het echter wel de vraag of dit het behalen van het basisniveau daadwerkelijk faciliteert, of dat het vooral de reiziger vraagt zich aan te passen om daarmee een probleem op te lossen.
  - Ook kan het zijn dat de tijden waarop het openbaar vervoer rijdt niet aansluiten bij de momenten waarop het onderwijs wordt aangeboden, waardoor je misschien de onderwijslocatie wel binnen een bepaalde reistijd kan bereiken, maar vervolgens (veel) te vroeg of te laat bent voor het onderwijs. Het op elkaar laten aansluiten van de ov-dienstregeling en de tijden van het onderwijs is dus ook een aandachtspunt.
- > Individu: Mede omdat deze variant gericht is op een basisniveau voor ‘iedereen’, is aandacht voor individuele mogelijkheden binnen dit doel ook van belang. Maatregelen kunnen bijvoorbeeld gericht worden op:
  - Groepen die feitelijk wel aan het basisniveau voldoen op basis van hun woonlocatie, maar toch nog problemen ervaren. Bijvoorbeeld via beleid gericht op specifieke doelgroepen. Wellicht kan bijvoorbeeld de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)-vervoer en leerlingenvervoer hier een faciliterende rol spelen. Of is er

---

<sup>6</sup> E-learning is alleen mogelijk onder strikte voorwaarden en in uitzonderlijke situaties. Denk daarbij aan kleine vakken als Latijn en Grieks of ziekte van leerlingen. Hierbij geldt dat fysiek onderwijs de norm is en dat afstandsonderwijs alleen in beperkte mate en onder voorwaarden mogelijk is, aangezien het gezien de aard van het voortgezet onderwijs niet gangbaar en evenmin wenselijk is om dit structureel breed in te zetten. [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2022D30576&did=2022D30576](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022D30576&did=2022D30576)

<sup>7</sup> Werktijden van ouders en schooltijden/buitenschoolse opvang moeten idealiter op elkaar aansluiten.

bijvoorbeeld financiële ondersteuning mogelijk voor het kopen van een fiets voor bepaalde groepen die geen (e-)fiets kunnen betalen. Hier zijn overigens ook al mogelijkheden [toe](#). Ook zijn er in bepaalde situaties al mogelijkheden om een vergoeding te krijgen voor vervoer naar primair onderwijs bij een [lange reisafstand](#).

**Variant 2: Maximaliseren van bereikbaarheid binnen brede welvaart** (Streven naar verbetering van de bereikbaarheid en het vergroten van het aantal banen, vitale functies en sociale contacten, terwijl ook de prestaties op andere brede welvaartsindicatoren verbeterd worden)

*Voor onderwijs vertaald naar: We streven naar verbetering van de bereikbaarheid van onderwijslocaties in combinatie met het verbeteren van andere brede welvaartsaspecten<sup>8</sup>*

Focus:

- > In deze doeluitwerking van Goudappel en Rebel gaan we uit van een meer utilitaristisch perspectief op het bereiken van onderwijslocaties in combinatie met (andere) brede welvaartsdoelen. De bereikbaarheid van onderwijslocaties moet voor Nederland als geheel zo groot mogelijk zijn, zonder onderscheid te maken tussen groepen of regio's. Ook moet sprake zijn van verbetering van andere brede welvaartsaspecten. Wat die andere brede welvaartsdoelen dan precies zijn, wordt in de uitwerking van Goudappel en Rebel (nog) niet expliciet gemaakt. Voor nu nemen we aan dat het hier gaat om doelen op het gebied van veiligheid, gezondheid, klimaat en leefomgeving.
- > Het verbeteren van de bereikbaarheid van onderwijslocaties (in termen van reistijd, reiskosten en moeite) zou in de basis bij kunnen dragen aan zowel economisch als maatschappelijk nut. Wanneer het makkelijker is om onderwijslocaties te bereiken, kunnen ouders van leerlingen en studenten mogelijk makkelijker de keuze maken voor die onderwijsinstelling die het beste aansluit bij hun behoeften met (op termijn) mogelijke positieve economische en/of maatschappelijke effecten. Het sociale perspectief, oftewel aandacht voor degenen die problemen hebben om het onderwijs te bereiken, staat hier minder centraal. In de basis volgt deze uitwerking het principe achter de MKBA, die ook uitgaat van het maximale nut voor Nederland als geheel.
- > Ook bij deze doeluitwerking lijkt het in de basis zinvol om een onderscheid te maken tussen verschillende onderwijsinstellingen, om daarmee meer rekening te houden met het feit dat een leerling van een basisschool er bijvoorbeeld niet veel aan heeft als hij meer universiteiten kan bereiken, maar wel als hij of zij meer basisscholen kan bereiken. Per schooltype zou je dan de reistijd, reiskosten en moeite naar alle scholen van dat type samen moeten minimaliseren.
- > Ook wordt er in deze uitwerking vooralsnog geen onderscheid gemaakt naar vervoerwijzen. Voor onderwijs zou met oog op de doelgroep wederom een nadruk op bereikbaarheid per ov, fiets en lopen logisch zijn. Ook vanwege het feit dat het vergroten van bereikbaarheid in deze variant gecombineerd wordt met het verbeteren van andere brede welvaartsaspecten lijkt dit zinvol. Dit vraagt namelijk onder andere om een nadruk op duurzame vervoerwijzen, vervoerwijzen die relatief veilig zijn en die actief bewegen bevorderen om doelen te kunnen realiseren.

---

<sup>8</sup> In de uitwerking van Goudappel en Rebel staat binnen de grenzen van Brede Welvaart. In het programma Mobiliteitsvisie is dit vertaald naar: "Verbeteren van de gemiddelde bereikbaarheid van vitale voorzieningen voor een zo groot mogelijke groep in combinatie met een zo groot mogelijke verbetering van de prestaties op andere brede welvaarts-componenten".

- > Of de gewenste mate van verbetering van bereikbaarheid in deze variant verschilt tussen onderwijssoorten, zal in deze variant vooral van de 0-situatie afhangen. Hoe groot is de opgave per onderwijssoort per regio?

#### Vorm:

- > Het doel zoals nu geformuleerd in deze uitwerking van Goudappel en Rebel betreft een gewenste verbetering. 'Groei' is op zich concreet, maar er wordt geen percentage aan de groei gekoppeld. Bovendien is het verbeteren van de prestaties op andere brede welvaartsindicatoren nog abstract.
- > 'Streven naar' (zoals in deze variant geformuleerd) is verder enigszins vrijblijvend, alhoewel dat ook een bewuste keuze kan zijn. Het feit dat er wordt gesproken over een 'streven' maakt dat er weliswaar een inspanning wordt gevraagd, maar dat er geen harde consequentie volgt wanneer geen bereikbaarheidsgroei voor onderwijs wordt gerealiseerd. Als de wens is het doel vanuit deze variant concreter te maken, kan 'streven naar' worden vervangen door bijvoorbeeld: 'De bereikbaarheid moet toenemen, maar binnen de grenzen van brede welvaart'.
- > Ook hier kan je net als bij de eerdere variant kiezen voor het juridisch vastleggen van het doel, of eventueel kiezen voor tussenjaren (in 202x 5%, in 203x 10% t.o.v. een basisjaar bijvoorbeeld).

#### Indicator:

- > Ook bij deze uitwerking zou in de basis gebruik gemaakt kunnen worden van de bereikbaarheidsindicator zoals ontwikkeld voor de IMA. Deze indicator maakt het mogelijk om de ontwikkeling van de bereikbaarheid van onderwijslocaties in algemene zin inzichtelijk te maken. Eventueel kan de indicator worden doorontwikkeld om daarmee onderscheid te maken tussen verschillende onderwijslocaties, als de (begrijpelijke) wens zou zijn op het niveau van specifieke soorten onderwijs groei in bereikbaarheid na te streven. De IMA indicator biedt daarnaast mogelijkheden om ook onderscheid te maken tussen de verschillende vervoerwijzen waarmee bereikbaarheid van onderwijslocaties kan worden gerealiseerd. De indicator zou vervolgens kunnen worden gemaximaliseerd.
- > Om tegelijkertijd het effect op andere brede welvaartsindicatoren te toetsen, kunnen mogelijk enkele indicatoren worden toegevoegd aan het toetsingskader. Denk aan de ontwikkeling van verkeersveiligheid van verschillende vervoerwijzen, de ontwikkeling van het aandeel van de reizen met actieve modaliteiten, en de ontwikkeling van CO2 en/of ruimtegebruik door mobiliteit.

#### Maatregelen:

- > Maatregelen ter vergroting van bereikbaarheid van onderwijslocaties binnen de grenzen van brede welvaart richten zich op het faciliteren van bereikbaarheid op plekken waar dit het hoogste nut oplevert, maar met aandacht voor verbetering van gezondheid, veiligheid, leefomgeving en duurzaamheid. Hierbij ligt de nadruk waarschijnlijk op maatregelen gericht op transport, ruimte en tijdstip. Focussen op individuele mogelijkheden is hier wat minder evident.
- > Transport: De bereikbaarheid van onderwijslocaties kan met name (met oog op de voornaamste doelgroep) vergroot worden door:
  - o investeringen in ov-, fiets- of loopinfrastructuur; dergelijke investeringen zouden ook gunstig uit kunnen pakken voor andere brede welvaartsdoelstellingen zoals

veiligheid en leefomgeving (zie bijvoorbeeld PBL/CPB, 2020). Investerings met oog op het vergroten van de bereikbaarheid per auto naar onderwijslocaties liggen vanwege de doelgroep minder voor de hand, en pakken met oog op brede welvaart mogelijk ook ongunstiger uit.

- Bij ov kan worden gedacht aan een hogere frequentie van ov op lijnen naar populaire onderwijslocaties voor hoger onderwijs, haltes dichtbij onderwijslocaties zodat de 'last mile' wordt verkort, of hubs op strategische locaties om de reistijd te verkorten.
  - Wanneer er naast reistijd ook aandacht moet zijn voor bereikbaarheid in termen van kosten en moeite, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan generieke mogelijkheden om het ov voor de doelgroep (leerlingen, studenten) nog goedkoper te maken. Bijvoorbeeld door korting op het kopen van een (e) fiets voor leerlingen/studenten.
  - Om zo hoog mogelijke groei te realiseren, worden deze investeringen met name ingezet op plekken waar deze het meeste nut opleveren. De MKBA-methodiek kan hierbij bruikbaar zijn.
- > Ruimte/nabijheid: Wat betreft de ruimtelijke kant speelt wederom de vraag over hoe onderwijsactiviteiten dichterbij kunnen worden gebracht zodat vraag en aanbod elkaar zo goed mogelijk kunnen vinden. Ook bij dit doel zal met oog op andere brede welvaartsdoelstellingen nabijheid als 'oplossing' voor bereikbaarheidsproblemen een interessante weg zijn. Maar we constateerden reeds dat het beïnvloeden van de locatie van onderwijslocaties niet per definitie voor gemeenten laat staan voor de rijksoverheid is weggelegd.
- Wellicht heeft het realiseren van meer onderwijslocaties op plekken waar veel mensen wonen het meeste toegevoegde nut.
  - Ook kan gedacht worden aan het realiseren van bepaalde typen woningen nabij de juiste onderwijslocaties om daarmee bereikbaarheid te faciliteren, zoals bij een basisniveau aan bereikbaarheid ook al werd gesteld.
  - Ook bij dit doel speelt de vraag in hoeverre e-onderwijs een bijdrage kan leveren aan het vergroten van bereikbaarheid (mits dit in de scope van bereikbaarheid wordt meegenomen). Anders dan bij het doel gericht op een basisniveau, hebben bij een doel gericht op het vergroten van de 'gemiddelde' bereikbaarheid ook flexibele mogelijkheden van thuisonderwijs (voor bepaalde vakken, of bepaalde momenten van de dag) een gunstig effect. Het bieden van meer (zowel digitale als fysieke) opties om onderwijs te volgen kan het comfort en dus de bereikbaarheid vergroten. Met name e-onderwijsmogelijkheden op momenten dat de reistijd naar onderwijslocaties het grootst is (tijdens spits?) of op plekken waar de reistijd het grootst is heeft waarschijnlijk een gunstige doorwerking op het vergroten van bereikbaarheid in deze uitwerking.
- > Tijdstip: Het vergroten van bereikbaarheid naar onderwijslocaties (waar deze doeluitwerking vanuit gaat) kan mogelijk worden gefaciliteerd door inzet op het verminderen van vertragingen wanneer mensen tegelijkertijd reizen. Voor bereikbaarheid van onderwijslocaties richten we ons dan met name op ov, fiets en lopen.
- Inzet op verkeersmanagement of spitsmijden kan dus lonen, om daarmee enerzijds te zorgen dat het ov makkelijker de onderwijslocatie kan bereiken en anderzijds dat het minder druk is in het ov (meer comfort). Ook fietsend en lopend kan een reistijd korter worden als het rustiger is onderweg (al zit de grootste winst bij het autoverkeer, maar dit is voor het bereiken van onderwijs in de meeste gevallen

minder relevant). Het spreiden van drukte in het ov (vooral relevant voor studenten) kan bijvoorbeeld via prijsprikkels waarbij je reizen in de spits duurder maakt dan in het dal.

- Daarnaast is het goed denkbaar om in te zetten op een hogere frequentie van het ov naar onderwijslocaties op momenten van de dag waarop de vraag hoog is. Of onderwijsinstellingen te vragen de starttijden met elkaar af te stemmen en te spreiden, zodat leerlingen en studenten niet allemaal tegelijk op de onderwijslocatie hoeven aan te komen.
- > Individuele mogelijkheden: Bij een doel om de bereikbaarheid voor het grote geheel zo groot mogelijk te maken, is inzet op de groep die minder goed mee kan komen minder evident. Tenzij dit als één van de aspecten van brede welvaart wordt opgevoerd.

**Variant 3: Bereikbaarheid verbeteren waarbij je de verschillen tussen vergelijkbare gebieden verkleint** (streven om bereikbaarheid van vitale functies te verbeteren onder de voorwaarde dat de verschillen tussen vergelijkbare gebieden (urbaan/ suburbaan/ landelijk) in bereikbaarheid afnemen)

*Voor onderwijs vertaald naar: We streven ernaar om bereikbaarheid van onderwijs te verbeteren onder de voorwaarde dat de verschillen tussen gebieden (urbaan/ suburbaan/ landelijk) in bereikbaarheid afnemen.*

Focus:

- > Het betreft hier een doeluitwerking van Goudappel en Rebel Group vanuit het rechtvaardigheidsprincipe egalitarisme. Oftewel, we beogen bovenal de verschillen in de bereikbaarheid van onderwijs tussen regio's te verkleinen. Dit doen we in hoofdzaak door de bereikbaarheid van de regio's met de slechtste bereikbaarheid te verbeteren, maar zonder daarbij een bepaalde ondergrens te hanteren. Dit doel sluit daarbij het meeste aan bij een sociaal-ruimtelijk perspectief. Bij voorkeur gaat dit samen met een algehele verbetering van bereikbaarheid van onderwijs, wat economisch en maatschappelijk gezien gunstig kan zijn. Dat laatste lijkt in de formulering van Goudappel en Rebel echter ondergeschikt aan het streven om (ruimtelijke) verschillen te verkleinen.
- > Ook hier kan overwogen worden in de doeluitwerking onderscheid te maken tussen verschillende soorten onderwijs. Daarnaast ligt het ook hier voor de hand om de focus te leggen op bereikbaarheid van onderwijsinstellingen per ov, fiets en lopen.

Vorm:

- > Ook in deze uitwerking gaat het in het voorstel van Goudappel en Rebel om 'een streven'. Hierdoor betreft het doel in de huidige vorm een inspanningsverplichting, maar is er geen consequentie als de bereikbaarheid toch niet is toegenomen en/of de verschillen niet zijn verkleind. Dit kan een bewuste keuze zijn.
- > Net als in de vorige variant gaat het hier om een relatief doel, waarbij de gewenste grootte van de groei of van de afname van de verschillen niet is gekwantificeerd. Wanneer die behoefte bestaat, is verdere concretisering natuurlijk mogelijk. Wel kan een dergelijke concretisering extra uitdaging brengen om het gestelde doel ook daadwerkelijk te realiseren.



### Indicator:

- > Ook in deze variant kan de in de IMA geïntroduceerde bereikbaarheidsindicator (mits verfijnd naar verschillende onderwijslocaties) bruikbaar zijn. Naast de algemene ontwikkeling van de bereikbaarheid van de onderwijslocaties, zou namelijk de standaarddeviatie tussen de geografische zones (of bijvoorbeeld de gini-coëfficiënt) kunnen worden bepaald en gemonitord. Hierbij zouden ook vooraf zones kunnen worden geclusterd op basis van de mate van stedelijkheid (urbaan, suburbaan, landelijk) zoals gesuggereerd door Goudappel en Rebel, om daarmee te monitoren of verschillen inderdaad afnemen.

### Maatregelen:

- > In deze variant zijn de maatregelen waarschijnlijk met name gericht op het domein van mobiliteit/transport en ruimte. Denkbare maatregelen zijn vergelijkbaar met variant 1, maar dan met iets meer focus op de regio dan op het individu.
- > Transport:
  - Investerings in infrastructuur (vooral gericht op ov, fiets en lopen) richten zich in deze doeluitwerking vooral op de gebieden die het meeste achterblijven in bereikbaarheid van verschillende soorten van onderwijs. Doel is immers de verschillen met gebieden die het beter doen kleiner te maken.
  - Als alternatief voor vaste ov-lijndiensten, kan bijvoorbeeld worden ingezet op flexibeler publiek vervoer om bereikbaarheid in landelijk gebied te vergroten.
  - Wel is een aandachtspunt dat wanneer niet wordt ingezet op bereikbaarheid in de sterkere gebieden, er mogelijk een algehele verslechtering van bereikbaarheid op totaalniveau kan ontstaan. Aandacht voor het in stand houden van de bereikbaarheid in gebieden met reeds een goede bereikbaarheid van onderwijsinstellingen is gezien het streven om de totale bereikbaarheid te vergroten daarom ook wenselijk.
- > Ruimte/nabijheid:
  - Hier zit de inzet vooral op het dichterbij brengen van onderwijsvoorzieningen in gebieden die nu echt achterblijven. Denk bijvoorbeeld aan subsidies om onderwijsvoorzieningen te kunnen behouden in krimpende gebieden.
  - Eventueel kunnen digitale alternatieven met name in regio's die in bereikbaarheid achterblijven aanvullend worden ingezet om bereikbaarheid te vergroten, mits digitale bereikbaarheid als gelijkwaardig alternatief voor fysieke bereikbaarheid wordt gezien.
- > Tijdstip: Vanwege de nadruk in deze doeluitwerking op het verkleinen van verschillen tussen ruimtelijke gebieden ligt er waarschijnlijk iets minder nadruk op maatregelen gericht op het managen van drukte. Deze problemen doen zich namelijk over het algemeen meer voor in stedelijk gebied.
  - Wel kan bijvoorbeeld worden gekeken naar het verhogen van de frequentie van ov-voorzieningen in gebieden die nu achterblijven, om daarmee het aantal dagelijkse reisopties naar onderwijs te vergroten.
- > Individuele mogelijkheden: Ook hierop ligt in deze variant qua maatregelen waarschijnlijk iets minder nadruk. De uitwerking richt zich namelijk vooral op het verkleinen van verschillen tussen gebieden, en minder op het verkleinen van verschillen tussen personen.

- Wel kan er specifieke aandacht zijn voor leerlingen en studenten die wonen in gebieden waar de bereikbaarheid van onderwijslocaties achter blijft. Zo kan je denken aan subsidies voor de aanschaf van een e-bike in gebieden die qua bereikbaarheid achterblijven.

### **Overkoepelende reflecties naar aanleiding van onze uitwerking voor de casus onderwijs**

Bovenstaande eerste poging tot mogelijke uitwerking van de drie door Goudappel en Rebel geschetste varianten voor de casus onderwijs benadrukt dat het formuleren, toetsen en realiseren van doelen rond bereikbaarheid van functies/bestemmingen geen sinecure is. Op basis van de hierboven beschreven uitwerking, geven we een aantal overkoepelende reflecties.

- > De uitwerkingen voor de casus onderwijs suggereren dat een onderscheid naar verschillende soorten onderwijs bij het formuleren van bereikbaarheidsdoelstellingen evident is wanneer je recht wilt doen aan de variatie aan behoeften in de samenleving. Ditzelfde geldt hoogstwaarschijnlijk ook voor andere domeinen, zoals zorg, winkels en banen. Wel maakt onderscheid tussen verschillende soorten onderwijs (winkels, banen, zorglocaties, etc) de uitwerking en realisatie van doelen complexer. Het vraagt er mogelijk ook om te bepalen wat binnen de ‘vitale’ functies (winkels, banen, zorg, groen, etc) de echte basisfuncties zijn waar als overheid op gestuurd zou moeten worden. Is dit bijvoorbeeld vooral de bereikbaarheid van funderend (primair, speciaal voortgezet en voortgezet) onderwijs, of toch ook hoger onderwijs? En is dit vooral de bereikbaarheid van supermarkten, of ook van andere winkels?
- > Ook lijkt het evident om onderscheid te maken tussen typen vervoerwijzen waarmee voorzieningen bereikt kunnen worden. Of tenminste na te denken over de vervoerwijzen die relevant zijn voor de doelgroep. Bij onderwijs betreft dit bijvoorbeeld (afhankelijk nog van het soort onderwijs) vooral ov, fiets, lopen. Wanneer geen specifiek onderscheid wordt gemaakt naar vervoerwijzen, is een aandachtspunt dat de auto in veel gevallen de meest efficiënte vervoerwijze is, terwijl inzet op de auto toch niet altijd de preferente oplossing is om het doel te realiseren met oog op brede welvaart. Zo heeft niet iedereen toegang tot een auto, en kunnen er vanuit duurzaamheid en/of ruimtegebruik argumenten zijn om meer in te zetten op andere vervoerwijzen.
- > Een doeluitwerking als “Iedereen kan plekken binnen acceptabele reistijd bereiken” kan leiden tot discussie over wat dan acceptabel is. Dit kan op het niveau van individuen verschillen, zowel in objectieve zin (iemand maakt bijvoorbeeld gebruik van een rolstoel en rekent daarom meer reistijd naar een bepaalde voorziening), maar ook in subjectieve zin (afhankelijk van bijvoorbeeld attitudes). Een verheldering of kwantificering van het “acceptabele niveau” kan helpen om die discussie te beperken. Wel is de overweging om dit acceptabele niveau niet op landelijk niveau vast te leggen, maar op lokaal of regionaal niveau te bepalen.
- > Regelmatig maken mensen geen gebruik van de potentieel meest bereikbare functie. Zo kan je een doel stellen dat iedereen binnen 15 minuten lopen of fietsen een basisschool moet kunnen bereiken. Maar in praktijk kunnen er allerlei redenen zijn waarom mensen er uiteindelijk voor kiezen om niet voor de meest efficiënte optie te gaan (je kiest bijvoorbeeld niet voor de onderwijsinstelling of baan die het dichtste bij is, maar voor een baan verderop die je leuker vindt maar minder goed kan bereiken). Ervaren kwaliteit van de functie speelt dus ook een rol.

- > Het kan daarnaast zijn dat een aanzienlijk deel van de mensen in het nu achterblijvende gebied helemaal niet zo'n probleem heeft met een achterblijvende bereikbaarheid. Zij hebben daar destijds immers zelf voor 'gekozen' (zie ook [Ryan & Martens, 2023](#)). Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit recent promotieonderzoek, die de perceptie van bereikbaarheid in landelijk gebied onderzocht (Pot, 2023). Andersom kunnen er in gebieden die niet achterblijven qua bereikbaarheid, toch mensen zijn die problemen ervaren. Het is voorstelbaar dat een gevoel van onvrede over de mate van bereikbaarheid vooral tot stand komt wanneer de bereikbaarheid in een gebied of voor een groep verslechtert. Oftewel: op het moment dat mensen kiezen voor een woning accepteren zij tot op zekere hoogte de kenmerken van de omgeving en daarmee de bereikbaarheidssituatie. Wanneer deze situatie verslechtert, doordat er bijvoorbeeld een ov-halte verdwijnt, mensen noodgedwongen hun auto weg moeten doen of de school uit het dorp verdwijnt, dan wordt dat over het algemeen erger beleefd dan wanneer er een verbetering optreedt (verliesaversie). Een doel als: "de bereikbaarheid mag niet verslechteren" kan dus ook een overweging zijn.
- > Hierboven zijn de drie uitwerkingen van Goudappel en Rebel los van elkaar toegepast op de casus onderwijs. Om verschillende maatschappelijke doelen te dienen zou het sturen op een combinatie van de verschillende varianten ook een mogelijkheid kunnen zijn. Bijvoorbeeld enerzijds de ontwikkeling van de bereikbaarheid in beschouwing nemen en anderzijds een basisniveau van bereikbaarheid hanteren. Overigens wordt dit ook door Goudappel en Rebel gesuggereerd.
- > De uitwerkingen laten zien dat het stellen van een concreet doel op bereikbaarheid en het realiseren ervan complex is, onder andere gezien het samenkomen van het mobiliteitssysteem en de ruimtelijke ordening. Voor onderwijs gaat het dan bijvoorbeeld zowel om een goed fietspad naar een school, als voldoende schoolvoorzieningen nabij. Een mogelijkheid is te kiezen voor streefwaarden ('we streven ernaar'-dit zit overigens al enigszins in de uitwerkingen van Goudappel en Rebel verwerkt), of signaalwaarden (als bereikbaarheid toe of afneemt of een bepaalde grens niet wordt behaald, dan is actie gewenst).
- > Op basis van de casus onderwijs blijkt dat de bereikbaarheidsindicator zoals ontwikkeld voor de IMA potentie heeft om doelen dan wel streef- of signaalwaarden van verschillende vorm te toetsen of te monitoren. Om dit zo zuiver mogelijk te doen vraagt dit wel om verdere doorontwikkeling van de indicator, bijvoorbeeld om daarmee ook andersoortige bestemmingen en functies meetbaar te maken. Ook is nog de vraag of het zoneniveau voor alle toepassingen werkbaar is. Ook kosten en moeite zijn nog geen onderdeel van deze indicator. Daarnaast zijn wellicht aanvullende indicatoren nodig om bijvoorbeeld de relatie met brede welvaart te toetsen. De IMA-indicator is een gemodelleerde indicator op basis van het verkeersmodel LMS en is met name geschikt wanneer het doel is de ontwikkeling van bereikbaarheid of het effect van bepaalde maatregelen of pakketten hierop inzichtelijk te maken. Wanneer het doel is de huidige situatie in kaart te brengen of terug te kijken, kan ook een indicator op basis van open reistijdgegevens gebruikt worden (zoals bijv. de bereikbaarheidsindicator ontwikkeld door PBL).
- > Het formuleren en realiseren van doelen waarbij bereikbaarheid wordt geoperationaliseerd in termen van reistijd is op basis van de hierboven genoemde bereikbaarheidsindicatoren zoals de indicator ontwikkeld voor de IMA en de indicator zoals gebruikt door PBL in de studie 'toegang voor iedereen', redelijk goed toetsbaar. Je kan daarmee meten hoeveel onderwijslocaties bijvoorbeeld binnen een bepaalde reistijd

te bereiken zijn. Wanneer in de te formuleren bereikbaarheidsdoelen ook kosten en moeite worden meegenomen, wordt operationalisatie in indicatoren complexer en zijn nieuwe of aanvullende indicatoren nodig.

- > Met name de doeluitwerkingen gericht op het bieden van een basisniveau of het verkleinen van verschillen tussen gebieden kunnen (wanneer inzet op nabijheid lastig blijkt) leiden tot infrastructuur-investeringen in gebieden of voor groepen met een kleine populatie. Bijvoorbeeld: het faciliteren van een busverbinding in een dorp om een school beter te kunnen bereiken in landelijk gebied. Het is de vraag of dit kosteneffectief en gewenst is. Goudappel en Rebel wijzen hier overigens ook op. Als de populatie die bediend moet worden klein is, is het wellicht beter te kiezen voor een andere oplossing om bereikbaarheid te verbeteren, zoals bijvoorbeeld initiatieven voor vraagafhankelijk of mogelijkheden om voorzieningen flexibeler aan te bieden (bijvoorbeeld een rijdende bibliotheek?). Daarnaast is het de vraag wat een nadruk op investeringen in kwetsbare groepen en gebieden betekent voor de bereikbaarheid van andere gebieden en van daaruit voor het bredere maatschappelijke en economische perspectief.
- > Als het gaat om de realisatie van doelstellingen laat de casus onderwijs (ook) zien dat in alle uitwerkingen ook andere partijen nodig zijn om doelen te realiseren. Met name bij het realiseren van bepaalde basisniveaus van bereikbaarheid, maar ook bij het verkleinen van verschillen tussen regio's kan de rijksoverheid waarschijnlijk niet zonder andere (lagere) overheden. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om het faciliteren van veilige loop- en fietsinfrastructuur naar scholen, of aanpassingen in het bestemmingsplan. En ook kan een ministerie gericht op mobiliteit bij het realiseren van bereikbaarheid eigenlijk niet zonder een ministerie gericht op ruimtelijke ordening of voorzieningenbeleid. Maar ook los daarvan heeft de overheid niet overal invloed op, zo laat bijvoorbeeld de casus onderwijs zien. Zo gaat de overheid in de basis niet over waar een onderwijslocatie wordt gevestigd. En ook op het type woningbouw en de precieze lokalisering daarvan (nabij voorzieningen) heeft de overheid in de huidige situatie maar beperkte invloed. De markt speelt hierin (ook) een belangrijke rol. Ook aan de mobiliteitskant kan de overheid niet overal direct invloed op uitoefenen; uiteindelijk moet er ook een business case zijn voor vervoerders om bepaalde mobiliteit te faciliteren. Het valt ten minste aan te bevelen om elkaar op te zoeken en bewust te zijn van verschillende stakeholders en hun positie wanneer de wens is bereikbaarheid te verbeteren.
- > Los van de governance groeit ook het budget voor het faciliteren van bereikbaarheid niet tot in de hemel. Zoals Goudappel en Rebel ook al aangeven, is het de vraag hoe je de totale pot met geld verdeelt als je naast doelen op bereikbaarheid van (verschillende!) onderwijslocaties, ook nog allerlei doelen introduceert gericht op andere bestemmingen. Hoe weeg je dan een investering in het ene basisniveau af met de investering in het andere basisniveau, bijvoorbeeld. Hieraan gerelateerd is het de vraag of het realistisch is om bereikbaarheidsgroei te kunnen realiseren rekening houdend met alle andere aspecten van brede welvaart. Wellicht zijn ook hier keuzes nodig. Voor bijvoorbeeld onderwijs zal de inzet op bereikbaarheid van onderwijslocaties bijvoorbeeld ook moeten worden afgewogen met de inzet op de kwaliteit van het onderwijs. Het is goed ook daar in de ambities van doelstellingen rekening mee te houden.
- > Ook blijkt het selecteren van de juiste maatregelen niet vanzelfsprekend. In onze uitwerking van de casus onderwijs kwamen verschillende typen maatregelen langs die mogelijk bij kunnen dragen aan varianten van bereikbaarheidsdoelen, maar wat hun impact is valt nog te bezien. Ook laten eerste berekeningen van bereikbaarheidsprogramma [Samen Bouwen aan Bereikbaarheid](#) (Sbab) zien dat het

samenstellen van een maatregelpakket gericht op ov en fiets met als doel verschillen in bereikbaarheid tussen regio's en groepen te verkleinen, niet per definitie leidt tot het gewenste effect. Het lijkt op zijn minst goed om de mogelijke effecten van maatregelpakketten eerst door te rekenen om te kijken hoe deze uitwerken op beoogde doelen.

- > Alles overziend is het ontwikkelen van concrete bereikbaarheidsdoelen geen sinecure. Wel is het samen met anderen werken aan bereikbaarheid (in plaats van focus op mobiliteit) volgens het KiM een goede ontwikkeling. Om dit proces niet te laten verzanden, is het van belang een keuze te maken uit de al in het eerste deel van deze notitie geschetste opties:
  - De varianten kunnen dienen als startpunt voor overleg tussen departementen en tussen overheden over hun bijdragen aan de bereikbaarheid van voorzieningen en de daarbij passende investeringen en andersoortige overheidsmaatregelen; dit kan ook leiden tot verschillen in typen doelstellingen tussen het Rijk en andere overheden, zoals op rijksniveau een relatief geformuleerd doel en op lokaal niveau meer concrete doelen  
en/of
  - De varianten kunnen behulpzaam zijn bij het in de komende periode experimenteren met doelen voor bepaalde typen voorzieningen, doelgroepen en regio's, met gebruikmaking van het door het KiM opgestelde analysekader. Daarbij kan onderzocht worden of een overzichtelijke en daarmee hanteerbare set aan doelstellingen te formuleren is, op basis van een initiële nulmeting en voor een beperkte lijst voorzieningen.  
en/of
  - De varianten kunnen behulpzaam zijn bij het volgen van de ontwikkelingen in bereikbaarheid via nader te bepalen indicatoren, zonder absolute doelstellingen te definiëren ('vinger aan de pols').