



Windesheim 

Anders kijken naar bereikbaarheid

Praktijkgericht onderzoek naar de achterliggende waarden
van drie regionale bereikbaarheidsstrategieën

Onderzoeksvoorstel

Door : Lectoraat Area Development

Auteurs : Dr.ir. W.W. Buunk en drs.ing. E.M.

Bezembinder

Datum : 26 augustus 2011

COLOFON

Christelijke Hogeschool Windesheim

Postbus 10090, 8000 GB ZWOLLE, Nederland

Lectoraat : Area Development

Lector : Dr.ir. W.W. (Willem) Buunk

Telefoon : (088) 469 9893

Website : www.windesheim.nl/lectoraatareadevelopment

Email : ww.buunk@windesheim.nl

13 april 2011

Inhoudsopgave

1	AANLEIDING VOOR ONDERZOEK	1
2	ACHTERGRONDEN PRAKTIJKGERICHTE ONDERZOEKSOPGAVE	3
3	AFBAKENING	4
4	ONDERZOEKSVRAGEN	5
5	ONDERZOEKSAANPAK	6

1 Aanleiding voor onderzoek

Traditioneel is er (binnen de verkeerskunde) sprake van een goede bereikbaarheid wanneer wegen vrij zijn van congestie, de openbaar vervoervoorzieningen goed zijn en er een uitgebreid fietsnetwerk beschikbaar is. Het verbeteren van de bereikbaarheid begint dan met het inventariseren van bestaande en of te verwachten verkeersknelpunten, vooral voor de auto. Er wordt in beeld gebracht welke schakels (wegvakken en kruispunten) in het netwerk een knelpunt vormen. Vervolgens worden maatregelen bedacht om deze knelpunten op te lossen. Met de komst van de Nota Mobiliteit (Ministeries van V&W en VROM, 2004) is het perspectief van het kijken naar bereikbaarheid echter verschoven. In de Nota Mobiliteit wordt de 'deur-tot-deur' benadering voor bereikbaarheid geïntroduceerd. Oplossingen worden daarbij beoordeeld op basis van reistijden van deur tot deur. Volgens deze benadering zou een knelpunt mogen blijven bestaan als de vertraging op dat knelpunt elders in het netwerk of via een andere vervoerwijze kan worden vermeden. Er wordt daarbij dus meer gekeken naar relaties of verbindingen in plaats van schakels. Overheden die de 'deur-tot-deur' benadering in hun beleidsplannen hebben verwerkt moesten daarbij keuzes maken voor welke 'deuren' de bereikbaarheid van belang was. Hierdoor raakt de bereikbaarheid meer gekoppeld aan specifieke locaties en gebieden en wordt er meer nagedacht over het belang van de bereikbaarheid voor een specifiek(e) gebied of locatie. Bij deze meer gebiedsgerichte benadering van bereikbaarheid wordt bijvoorbeeld gesteld dat de bereikbaarheid van een woonlocatie beter is als binnen een bepaalde tijdseenheid meer arbeidsplaatsen of voorzieningen kunnen worden bereikt. Er wordt dan dus gekeken naar verplaatsingsmogelijkheden. Vanuit die invalshoek bekeken, hoeft het oplossen van files niet het primaire doel te zijn. Nu wordt er dus in plaats van naar schakels en verbindingen gekeken naar locaties. Deze verschuiving van het kijken naar bereikbaarheid op het niveau van schakels naar verbindingen en locaties is sinds de komst van de Nota Mobiliteit in verschillende vormen en diepgang doorgevoerd in de beleidsplannen van Rijk, provincies, regio's en gemeenten. Vooral de regionale netwerkanalyses spelen daarbij een belangrijke rol.

Naast de ontwikkeling van het omgaan met bereikbaarheid binnen de verkeerskunde, is er steeds meer interesse voor het thema bereikbaarheid vanuit andere vakdisciplines waarbij veelal de gebiedsgerichte benadering van bereikbaarheid gehanteerd wordt. Ruimtelijk economen zijn bijvoorbeeld geïnteresseerd in de ontwikkeling van de bereikbaarheid in verband met de concurrentiepositie van bedrijven op bepaalde locaties. Stedenbouwers kijken bijvoorbeeld meer naar de bereikbaarheid binnen een gebied in de vorm van parkeermogelijkheden en loopafstanden. Een uitgebreidere beschrijving van de genoemde ontwikkelingen is te vinden in de publicatie 'Anders kijken naar bereikbaarheid' (CROW, 2009). Daarin wordt de genoemde verschuiving onderkent en worden voorbeelden aangedragen.

Zoals gezegd is het idee van 'anders kijken naar bereikbaarheid' sinds de komst van de Nota Mobiliteit langzaam doorgevoerd in de beleidsnota's van het Rijk, provincies, regio's en gemeenten. De mate waarin dat gedaan is kan heel erg verschillen per regio. Het beoordelen van bereikbaarheid op basis van verplaatsingsmogelijkheden in plaats van op basis van verkeersknelpunten kan tot andere keuzes leiden als het gaat om investeringen in bereikbaarheid. Om tot een wezenlijke keuze te komen ten aanzien van de te voeren bereikbaarheidsstrategie, is het van belang te weten volgens welke bereikbaarheidsbenadering de verschillende partijen aan tafel redeneren. Door de kenmerken van de verschillende benaderingen bloot te leggen en te benoemen ontstaat meer begrip voor elkaars benadering hetgeen tot betere oplossingen kan leiden.

Dit onderzoek richt zich op het inzichtelijk maken van de (kenmerken van de) benaderingen in de bereikbaarheidsstrategieën van overheden en bedrijven in Overijssel. De verschillende

bereikbaarheidsbenaderingen van het kijken naar schakels, verbindingen en locaties zijn daarbij een belangrijk uitgangspunt. Daarnaast maakt dit onderzoek deel uit van de onderzoekslijn van het lectoraat Area Development. Het lectoraat richt zich specifiek op het achterhalen van (sets van) waarden in de praktijk van de ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling. Dit onderzoek richt zich dan ook op het achterhalen van de belangrijkste (dominante) waarden die kunnen worden aangetroffen in de veranderende beleidsbenadering in het omgaan met regionale bereikbaarheid.

In hoofdstuk 2 wordt een korte toelichting gegeven op de achtergrond van deze praktijkgerichte onderzoeksopgave binnen het kader van het onderzoek van het Lectoraat Area Development. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de enkele aannames en de afbakening van het onderzoek. In hoofdstuk 4 worden de onderzoeksvragen toegelicht. In hoofdstuk 5 wordt de onderzoeksopgave beschreven.

2 Achtergronden praktijkgerichte onderzoekopgave

Het Lectoraat Area Development van de Christelijke Hogeschool Windesheim is een vijfjarig programma van praktijkgericht onderzoek naar gebiedsontwikkeling. Het neemt concrete vragen uit de praktijk van gebiedsontwikkeling als vertrekpunt. In dit onderzoek is dat de praktijkvraag over waarden die een rol spelen in keuze ten aanzien van de te voeren (regionale) bereikbaarheidsstrategie. Dat zijn keuzes die eigenlijk in de kern niet gaan over doelen of over de effectiviteit van instrumenten, maar over waarden. Deze praktijkvraag is kenmerkend voor de huidige praktijk van ruimtelijke ordening, in het bijzonder in de vorm van gebiedsontwikkeling.

De verandering in de praktijk van ruimtelijke ordening en opkomst van gebiedsontwikkeling hangt samen met een aantal trends en kenmerkende ontwikkelingen in onze samenleving. Een van deze trends is het ontstaan van de netwerksamenleving, waarin hiërarchische relaties aan betekenis verliezen terwijl wederzijdse afhankelijkheden en gelijkwaardige samenwerking een groter gewicht krijgen. Dit leidt tot andere ruimtelijke patronen van verstedelijking. Andere trends zijn de opkomst van een kenniseconomie en de mobiliteitsexplosie als een dominante trend en drijfveer voor veranderingen in ruimtegebruikspatronen in stad en land. Tot slot zijn er trends als de zucht naar schoonheid en het streven naar duurzaamheid. Mensen stellen hoge kwaliteitseisen aan hun woonomgeving en werkomgeving. Wonen in een mooi landschap of vrijetijdsbesteding in de vrije natuur, staat voor veel mensen gelijk aan gezondheid en geluk. Voor anderen weegt het verantwoordelijkheidsgevoel voor en de zorg over het functioneren van natuurlijke systemen zwaarder. Meest actueel hierin is de klimaatopgave, die in gebiedsontwikkeling vooral herkenbaar is in de wens om riviersystemen en watersystemen klimaatbestendig te maken zijn - dus veilig bij hogere waterstanden.

Deze trends leiden ertoe dat scherpe keuzes gemaakt moeten worden over de inrichting, het beheer en het gebruik van ruimte. Door de veranderende rol van de overheid is samenwerking in ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling onvermijdelijk. Initiatiefnemers, omwonenden, projectontwikkelaars, professionals en overheden die betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling doen dat vanuit een eigen belang. In processen van gebiedsontwikkeling is dan ook veel aandacht voor het verenigen van belangen. Maar iedereen heeft daarnaast ook nog zo zijn of haar eigen motieven, drijfveren, overtuigingen, wensen, dromen en werkelijkheidsbeelden waaruit hij of zij put in keuzes over inrichting, beheer en gebruik van ruimte. Dit betekent dat in de besluitvorming over ruimtelijke ordening niet alleen belangen, technische gegevens of machtsposities meewegen, ook waarden spelen een rol. Wanneer waarden in het geding zijn, is sprake van een wezenlijke keuze. Een wezenlijke keuze over de inrichting, het beheer en het gebruik van ruimte wordt in dit onderzoek gedefinieerd als een politieke keuze, die wordt gekenmerkt door waarderationaliteit. Daaruit volgt als uitgangspunt voor dit praktijkgerichte onderzoek, dat publieke partijen, private partijen en particulieren in wezenlijke keuzes over de inrichting, het beheer en het gebruik van ruimte een beroep doen op normatieve opvattingen en waarden.

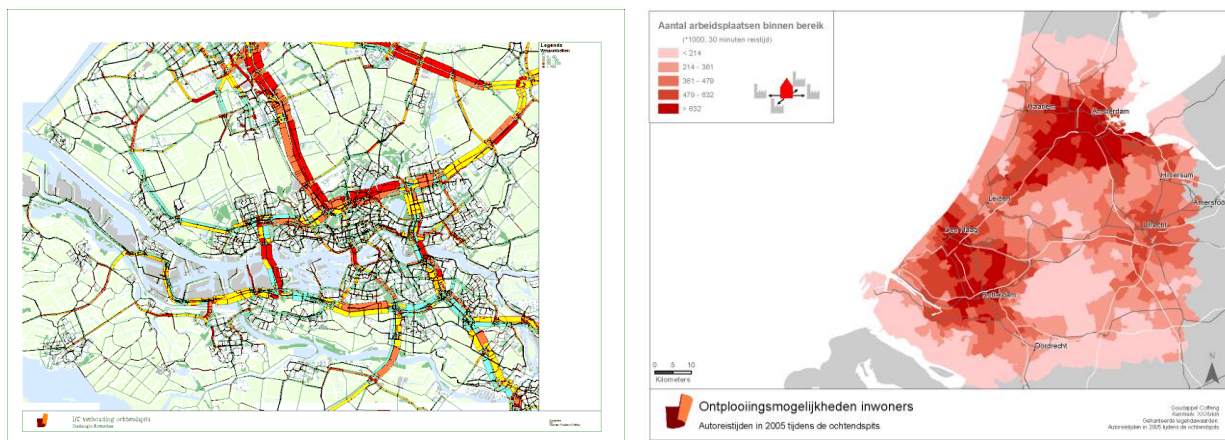
3 Afbakening

Dit onderzoek kijkt naar de regionale bereikbaarheidsstrategieën in de plannen van nationale, regionale en lokale overheden, belangenorganisaties en bedrijven in de provincie Overijssel. Bij de analyse van de verschillende bereikbaarheidsstrategieën wordt expliciet gekeken naar drie verschillende benaderingen van omgaan met bereikbaarheid. Sinds de komst van de Nota Mobiliteit (Ministeries van V&W en VROM, 2004) is het perspectief van het kijken naar bereikbaarheid verschoven van een oriëntatie op schakels naar een oriëntatie op verbindingen en zelfs op locaties of gebieden (zie ook 'Anders kijken naar bereikbaarheid, CROW, 2009). De onderstaande tabel toont een eerste overzicht/aanzet van kenmerken van de drie benaderingen van bereikbaarheid.

Schakels	Verbindingen	Locaties
Knelpuntgericht	Relatiegericht	Kansgericht
Schakels, segmenten	Verbindingen, relaties	Locaties, gebieden, ruimte
Verkeersmanagement	Mobiliteitsmanagement	Ruimtelijke ordening
Routekeuze, rijgedrag	Modaliteit, vertrektijdstip	Lifestyle, vestigingsplaats
Doorstroming	Keuzevrijheid reiziger	Plek-waarden
I/C-waarden, voertuigverliesuren	Deur-tot-deur reistijden	Ontplooiingsmogelijkheden, catchment area's
SVV-II	Nota Mobiliteit	VINO, VINEX, Nota Ruimte
PVVP's, GVVP's, benuttingsprogramma's	PVVP's, GVVP's, netwerkanalyses,	Structuurplannen, bestemmingsplannen, netwerkanalyses

Tabel 1 – Kenmerken van verschillende benaderingen van bereikbaarheid

De onderstaande afbeelding toont een tweetal voorbeelden van het kijken naar bereikbaarheid op basis van de verschillende benaderingen in de vorm van kaarten.



Figuur 1 – Voorbeeld van een kaarten met respectievelijk intensiteit/capaciteit-waarden (I/C-waarden) en ontplooiingsmogelijkheden.

4 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van dit praktijkgerichte onderzoek is:

Welke zijn de belangrijkste (dominante) waarden die worden aangetroffen in de veranderende beleidsbenadering in het omgaan met regionale bereikbaarheid?

Met het oog op de onderzoeksaanpak kan de centrale vraag uitgewerkt worden in een aantal deelvragen.

1. Hoe is in het verkeers- en mobiliteitsbeleid de verandering van een knelpuntgerichte bereikbaarheidsstrategie naar een kansgerichte bereikbaarheidsstrategie terug te vinden in beleidsplannen, -nota's en instrumenten, in het bijzonder voor het regionale schaalniveau?
2. Met welke probleemdefinities, beleidsdoelen en verhaallijnen kunnen de verschillende bereikbaarheidsstrategieën gekarakteriseerd worden, in het bijzonder voor (de stedelijke regio's binnen) Overijssel?
3. Welke data, modellen, werkwijzen en bewerking van gegevens ondersteunen elk van deze regionale bereikbaarheidsstrategieën en welke keuzeopties en beleidsmaatregelen worden daarbij toegepast?
4. Wat zijn de onderliggende argumentaties, motieven en waarden die kenmerkend zijn voor de verschillende bereikbaarheidsstrategieën?

5 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestaat uit een zestal fasen:

1. Literatuuronderzoek bereikbaarheid;
2. Analyse documenten Overijssel;
3. Analyse achterliggende instrumenten, modellen, data;
4. Analyse toepassing/casus;
5. Constructie van set(s) van waarden;
6. Rapportage.

1. *Literatuuronderzoek bereikbaarheid*

Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek is de verschuiving in de benadering van bereikbaarheid. In deze stap wordt een nader literatuuronderzoek gedaan naar de verschillende benaderingen van bereikbaarheid zoals beschreven in hoofdstuk 3 en de bijbehorende kenmerken (problemen, doelen, normen, instrumenten, indicatoren, enzovoort). Het resultaat is een nauwkeuriger overzicht van de verschillende benaderingen van bereikbaarheid en de bijbehorende kenmerken, plannen, ontwikkelingen enzovoort in het algemeen (voor Nederland).

2. *Analyse documenten Overijssel*

Deze fase omvat een documentanalyse van alle relevante documenten en plannen waarin iets over (regionale) bereikbaarheid gezegd wordt binnen de provincie Overijssel. Tijdens de analyse wordt bekeken hoe de verschillende bereikbaarheidsbenaderingen terug te vinden zijn en met welke beleidsdoelen, probleemdefinities en verhaallijnen zij gekarakteriseerd kunnen worden. Er wordt gekeken naar documenten zoals: Nota Mobiliteit, Nota Ruimte, Omgevingsvisie Overijssel, PVVP Overijssel, verschillende regionale netwerkanalyses en de Bereikbaarheidsvisie Zwolle/Kampen Netwerkstad.

3. *Analyse achterliggende instrumenten, modellen, data*

Voor het in beeld brengen van de bereikbaarheid en het beslissen over beleid en investeringen voor het verbeteren van de bereikbaarheid wordt veelvuldig gebruik gemaakt van instrumenten, (reken)modellen en data-analyses/bewerkingen. Het is daarom van belang te weten welke achterliggende data, modellen, werkwijzen en bewerking van gegevens gebruikt worden ter ondersteuning van de regionale bereikbaarheidsstrategieën in de plannen in Overijssel. Er zal specifieke aandacht besteed worden aan de kaartbeelden die gebruikt worden voor het presenteren bereikbaarheid (zie o.a. www.bereikbaarheidskaart.nl).

4. *Analyse toepassing/casus*

In deze stap wordt naar de bereikbaarheidsbenadering binnen één specifieke casus gekeken. Het is daarbij onder andere de vraag in hoeverre de verschillende bereikbaarheidsbenaderingen terug te vinden zijn in de documenten en stukken van de casus. Daarnaast is het de vraag of deze overeenkomt met het beeld dat blijkt uit de regionale plannen. Er is voor de casus gekozen voor de herinrichting/uitbreiding van de N35 (Zwolle-Enschede). Eén belangrijke reden daarvoor is dat het aansluit bij een onderwijscasus binnen de minor Verkeerstechneek. In deze minor voeren studenten van de opleidingen Verkeerskunde en Civiele Techniek een variantenstudie uit voor het tracédeel van de N35 door Raalte. Eén van de onderdelen van hun opdracht is een documentanalyse van de huidige planvorming. De opdracht is reeds in het studiejaar 2010-2011 uitgevoerd en zal nogmaals (met nieuwe studenten) in het studiejaar 2011-2012 uitgevoerd worden. Daarnaast is via de Kamer van Koophandel contact met de ondernemerskring Raalte.

Via een ondernemersbijeenkomst worden de resultaten van het eerste studiejaar teruggekoppeld en besproken met ondernemers uit Raalte. Opmerkingen uit deze bijeenkomst worden meegenomen in het onderzoek voor het tweede studiejaar.

5. Constructie van set(s) van waarden

In deze fase worden de onderliggende argumentaties, motieven en waarden die kenmerkend zijn voor de verschillende bereikbaarheidsstrategieën op een rij gezet en gegroepeerd in sets van waarden.

6. Rapportage

In deze fase worden de resultaten gerapporteerd. De voorlopige opzet van de rapportage is:

1. Inleiding
2. Verkenning van de paradigmaverschuiving in bereikbaarheidsbeleid
3. Analyse van elk van de drie benaderingen
 - a. Documenten en strategieën waarin ze voorkomen
 - b. Verhaallijnen en argumentaties
 - c. Onderbouwing, data, modelmatige benaderingen
4. Toepassing (casus)
5. Conclusies (waardensets)

In de onderstaande tabel wordt een globale planning van het onderzoek weergegeven.

Fase	Planning
1. Literatuuronderzoek bereikbaarheid	September – oktober 2011
2. Analyse documenten Overijssel	September – oktober 2011
3. Analyse achterliggende instrumenten, modellen, data	Oktober 2011
4. Analyse toepassing/casus	September 2010 – november 2010 September 2011 – november 2011 September 2012 – november 2012
5. Constructie van set(s) van waarden	Voorjaar/zomer 2013
6. Rapportage	Zomer/najaar 2013

Tabel 2 – Globale planning