

Het Evalueren van Transportopties ter Beperking van Sociale Uitsluiting: Het Belang van Ethische Theorieën en Bereikbaarheid

Bert van Wee

Technische Universiteit Delft (TUD)¹

Karen Lucas

Universiteit Oxford

Abstract

In this paper we argue that cost-benefit analysis (CBA) is not the preferred method to evaluate transport policy options to reduce social exclusion. The paper proposes that such evaluations should be more strongly based upon ethical principles; the ethical theories of egalitarianism and sufficientarianism are potentially the most promising in our view. Egalitarianism focuses on differences between individuals or groups, Sufficientarianism on people that have absolute levels below a threshold, in this case for accessibility to basic services. Both theories can be applied to the concept of accessibility. We discuss the conceptual implications of the approach and show that it can lead to other conclusions compared to those that would result from a CBA.

Samenvatting

In dit paper stellen we dat de Kosten-Baten Analyse (KBA) niet de beste methode is voor het evalueren van transportopties om sociale uitsluiting te verminderen. Dergelijke opties kunnen beter worden beoordeeld op basis van ethische principes en het concept 'bereikbaarheid'. De ethische theorieën Egalitarianisme en Sufficientarisme zijn nuttige theorieën. Egalitarianisme richt zich op verschillen tussen mensen of groepen, Sufficientarisme op mensen onder een drempelwaarde, in dit geval voor bereikbaarheid van basisvoorzieningen. Beide theorieën kunnen worden toegepast op het concept bereikbaarheid. We bediscussiëren de conceptuele implicaties van zo'n benadering, en laten zien dat zo'n benadering tot andere conclusies kan leiden dan wanneer opties met behulp van een KBA worden vergeleken.

¹ PO Box 5015, 2600 GA, Delft, T: +31(0)152781144, F: +31(0)152782719, E: g.p.vanwee@tudelft.nl

1. Introductie

Het idee in westerse democratieën dat overheidsbeleid de welvaart van burgers moet vergroten en zwakkeren moet beschermen, is alom geaccepteerd (Hill, 1996). Voor die bescherming van zwakkeren wordt de term 'social exclusion' (in het Nederlands: sociale uitsluiting) binnen en buiten Europa in toenemende mate gebruikt (Byrne, 2005). Sociale uitsluiting is vaak het gevolg van armoede, werkeloosheid, slechte gezondheid en nog meer aan armoede gerelateerde factoren die elkaar vaak versterken (Levitas et al, 2007). Sommige landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, en sommige staten van Australië kennen expliciet transportbeleid om sociale uitsluiting te beperken. Verschillende andere landen, waaronder Nederland, Duitsland en de VS hebben impliciet ook beleid gericht op het verminderen van sociale uitsluiting, maar gebruiken de term niet. Het gaat bijvoorbeeld om beleid om de bereikbaarheid van mensen op het platteland, ouderen of gehandicapten te vergroten. Het Vlaamse decreet rond basismobiliteit beoogt eveneens sociale uitsluiting te verminderen, door invoering van minimale frequenties van openbaar vervoer en maximale afstanden van woningen tot haltes.

Een belangrijke vraag is: hoe moeten potentiële opties voor het verminderen van transport gerelateerde sociale uitsluiting worden beoordeeld? In veel landen worden infrastructuurprojecten ex ante beoordeeld op basis van een Kosten-Baten Analyse (KBA) (Hayashi and Morisugi, 2000). Opties om sociale uitsluiting te verminderen worden in het algemeen niet met een KBA beoordeeld. Is de KBA ook geschikt voor het beoordelen van opties om sociale uitsluiting te verminderen? Dit paper heeft ten eerste tot doel duidelijk te maken dat het antwoord op deze vraag 'nee' luidt. Het tweede doel is om alternatieven aan te reiken. We maken gebruik van ethische theorieën en het concept bereikbaarheid. We stellen dat de KBA die is gebaseerd op de ethische theorie 'utilisme' wellicht niet de beste methode is om dergelijke beleidsalternatieven te beoordelen en dat het Sufficiëntarisme en Egalitarianistische theorieën daarvoor geschikter zijn, en dat het concept 'bereikbaarheid' een centrale rol verdient in die evaluaties. We illustreren onze stelling met een fictief voorbeeld.

Afbakeningen

We hanteren diverse afbakeningen. Ten eerste richten we ons alleen op transport gerelateerde sociale uitsluiting. Ten tweede: in de literatuur is benadrukt dat sociale uitsluiting in het besluitvormingsproces optreedt (Hodgson and Turner, 2003; Hamilton en Jenkins, 2000; Turner *et al.*, 1998; Grieco *et al.*, 1989): sommige groepen, met name vrouwen en mensen met lagere inkomens zijn systematisch ondervertegenwoordigd in het nemen van beslissingen over transportbeleid. Dit betreft, zowel het beleidsmatige niveau als het gebied van management (van bijvoorbeeld het openbaar vervoer). Hoewel deze kritiek steekhoudend is, gaan we er in dit paper niet op in. Ten derde heeft sociale uitsluiting invloed op onderzoeksmethoden. Lyons (2003) concludeert dat mensen die zich in de steek gelaten voelen door de samenleving, ondervertegenwoordigd zijn in onderzoek, met alle gevolgen voor de resultaten van dien. Ook dit onderwerp valt buiten onze afbakening. Ten vierde kan ICT een goed alternatief vormen voor fysieke bereikbaarheid (Van Wee et al., in druk); hierop gaan we niet expliciet in. Tenslotte gaan we niet in op de invloed van sociale uitsluiting op de maatschappij in de breedte.

Secties 2 en 3 geven een introductie in de problematiek van sociale uitsluiting. Sectie 2 definieert de term en bediscussieert de achtergrond van sociale uitsluiting. Sectie 3 geeft een overzicht van de oorzaken van sociale uitsluiting, gebaseerd op een conceptualisatie van het begrip bereikbaarheid. Sectie 4 bediscussieert het Utilisme als basis voor de KBA. Sectie 5 bediscussieert de geschiktheid van de KBA voor de ex ante evaluatie van beleidsalternatieven gericht op sociale uitsluiting. Sectie 6 introduceert de theorieën Egalitarianisme en Sufficiëntarisme als

alternatieven voor het Utilisme, en introduceert de benadering van relatieve en absolute bereikbaarheid als alternatief voor de KBA als beoordelingsmethode. Sectie 7 bespreekt het belang van drempelwaarden voor bereikbaarheidsindicatoren. Sectie 8 vat de belangrijkste conclusies samen.

2. Sociale uitsluiting: achtergrond, definitie, en de normatieve dimensie

De term 'social exclusion' komt uit Frankrijk en dateert uit de jaren '70. De oorsprong ervan ligt in de sociale problematiek die resulteerde uit nieuwe arbeidsmarktcondities en de ontoereikendheid van de toen in Frankrijk gangbare welvaartsbenadering om de behoeften van mensen in dunbevolkte gebieden te adresseren (Luxton, 2002; geciteerd in Rajé, 2003). Er zijn vele, vaak conflicterende definities van sociale uitsluiting (Burchardt, et al., 2002). Wij gebruiken die van Kenyon *et al.* (2002). Vrij vertaald:

Sociale uitsluiting betreft het unieke samenspel van factoren met als consequentie het feit dat sommige individuen of groepen geen goede mogelijkheden hebben om te participeren in het maatschappelijke en politieke leven, niet alleen resulterend in lagere materiële en niet-materiële kwaliteit van leven, maar ook in verminderde kansen, keuzes en burgerschap.

Een belangrijk element van sociale uitsluiting is ten eerste dat de mensen die zijn uitgesloten, wel de behoeften hebben te participeren in activiteiten waarvan ze zijn uitgesloten. Er is dus een barrière die dat belemmert, vaak inkomen (zie bijvoorbeeld Sanchez, 2008), maar dat is niet de enige (zie hieronder). Een belangrijke vraag in de discussie over sociale uitsluiting is of het er toe doet dat deze uitsluiting het gevolg is van vrijwillige keuzes of niet (zie bijvoorbeeld Loader en Stanley, 2009). Maakt het bijvoorbeeld wat uit dat iemand vrijwillig op het platteland van Friesland is gaan wonen, en daarna sociale uitsluiting ervaart? Of telt haar sociale uitsluiting even zwaar mee als die van haar buurvrouw die haar hele leven in hetzelfde dorp heeft gewoond (en geen mogelijkheden heeft te verhuizen)? We vinden overigens dat vrijwillig versus niet-vrijwillig geen discrete, maar een continue variabele is. Een andere vraag is of het er toe doet dat sociale uitsluiting al dan niet het gevolg is van beleid. Doet het er bijvoorbeeld toe of de laatste winkel uit een dorp verdwijnt door autonome marktkrachten, of omdat het gemeentebestuur besluit een nieuwe grote supermarkt in een naburig dorp toe te staan? Ook in dit geval is er ons inziens sprake van een continue variabele. Beleid speelt welhaast per definitie tenminste een kleine rol, al is het maar vanwege het feit dat de keuze voor een liberale democratie en fiscale regels invloed hebben op drempelwaarden om basisvoorzieningen levensvatbaar te maken.

Een tweede belangrijk element van sociale uitsluiting is dat de mensen die zijn uitgesloten de genoemde barrière(s) niet kunnen beslechten, en dus is beleid nodig. Ten derde is er een soort van drempelwaarde voor het participeren in activiteiten, teneinde een redelijke kwaliteit van leven te verkrijgen. Het vaststellen ervan is bijzonder moeilijk, en dat is een ethische discussie op zich.

Het algemene (normatieve) idee van zowel beleidmakers als onderzoekers op het terrein van sociale uitsluiting is dat een zekere mate van mogelijkheden om te participeren in activiteiten (denk aan werk, sociale activiteiten, winkelen, bezoek aan medische instellingen, onderwijs) beschikbaar moet zijn voor iedereen, ongeacht inkomen, geslacht, familieomstandigheden, etniciteit, handicaps, of autobeschikbaarheid (Social Exclusion Unit, 2003). Dit minimumniveau wordt bedreigd op het platteland, en in sommige landen of regio's buiten de spits wanneer het aanbod aan openbaar vervoer afwezig is (Lucas, 2004). Uitgaande van de literatuur over dit onderwerp geldt dit tenminste voor landen als Engeland, Frankrijk en Australië, al is het verdedigbaar te stellen dat sociale uitsluiting ook in Nederland voorkomt (Martens *et al.*, 2011) en in Vlaanderen. De combinatie van de vrije markt en transportbeleid maakt dat het

minimumniveau niet wordt gerealiseerd.

Sociale uitsluiting heeft een absolute en een relatieve component. De absolute component is onafhankelijk van de mogelijkheden voor participatie in activiteiten van anderen, terwijl de relatieve component betrekking heeft op verschillen tussen mensen, groepen, or regio's. De absolute component is gerelateerd aan het Suffcientarianism, de relatieve aan Egalitarianistische theorieën – zie sectie 5.

3. De oorzaken van transport gerelateerde sociale uitsluiting: een literatuuroverzicht

Pas sinds een jaar of tien duikt de term 'social exclusion' op in de academische literatuur, al is de problematiek al langer bekend. Een van de eerdere onderzoeken die de term gebruikt is dat van Hine en Mitchell (2001). Ze vonden barrières in het transportsysteem, gerelateerd aan:

- Het ongunstige ontwerp van bussen, treinen en stations
- De locatie van bushaltes en stations
- De soms onvoorspelbare lange wachttijden, vooral 's avonds, voor bussen en treinen
- Te weinig aandacht voor de klant ('customer care') en reisinformatie
- Tarieven / reiskosten in het algemeen

Vergelijkbare resultaten zijn aangetroffen in andere Britse studies. Gevolgen van deze factoren zijn onvoldoende toegang tot werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg, dagelijkse levensbehoeften, en diverse ander activiteiten die met auto's goed bereikbaar zijn (TRaC, 2000; Lucas et al., 2001; Social Exclusion Unit, 2003; Department for Transport, 2002).

De literatuur geeft verder aan dat sociale uitsluiting vaak wordt veroorzaakt door ruimtelijk-economische herstructureringen van westerse landen, met als gevolg een afname van het aantal banen, winkels, onderwijs- en medische voorzieningen op veel plekken, met name in perifere gebieden, niet alleen op het platteland, maar ook in sommige delen van steden. Zo vonden Lucas et al. (2001) dat tussen 1991 en 1999 het aantal huishoudens in het VK dat woonde op meer dan 27 minuten lopen van een winkelcentrum, was toegenomen van 40 naar 90% van alle huishoudens. In diezelfde periode nam het aantal huishoudens dat binnen die 27 minuten een dokter kon bereiken, af van 72 naar 40%. Individueel gemotoriseerd verkeer is in toenemende mate de norm geworden; mensen zonder auto (of motor) zijn het slachtoffer hiervan (Urry, 2007).

Mensen die geen auto beschikbaar hebben en leven in gebieden zonder basisfaciliteiten, zijn in veel landen afhankelijk van het openbaar vervoer (zie bijvoorbeeld Currie *et al.* (2009; 2010) voor een Australische studie.. En dat openbaar vervoer kan vaak niet overleven zonder subsidie, zeker niet in die gebieden. Daarom speelt sociale uitsluiting vaak een expliciete of impliciete rol in openbaar vervoerbeleid gericht op dergelijke gebieden. In landen als Nederland, België en Denemarken is de fiets overigens soms een goed alternatief (zie ook Martens *et al.*, 2011).

De vraag welke groepen en gebieden het meest worden getroffen door transport gerelateerde sociale uitsluiting, is erg context-specifiek (Lucas et al. 2004). Verschillende empirische studies onderzoeken deze context-specifieke problematiek door gebruik te maken van het concept van bereikbaarheid (zie bijvoorbeeld Hurni, 2006; Preston en Raje, 2007; Mackett et al., 2008; Paez et al., 2009; Currie et al., 2009, 2010). Daarbij definieert men bereikbaarheid in het algemeen breed, rekening houdend met kenmerken van het transportsysteem, ruimtelijke inrichting, individuele kenmerken, en temporele (zoals beschikbaarheid van het openbaar vervoer over het etmaal, en

openingstijden). Bij het transportsysteem gaat het om onder meer kosten, betrouwbaarheid, veiligheid en toegang tot reisinformatie. Wij gebruiken het concept bereikbaarheid ook voor dit paper omdat het een goed operationaliseerbaar concept is, en dus aantrekkelijk voor ex ante evaluaties. Bovendien is het geschikt voor de evaluatie van beleidsopties, als begrippen als 'eerlijkheid' en 'rechtvaardigheid' een rol spelen – zie sectie 5.

4. Het Utilisme als de theoretische basis voor de KBA

Het Utilisme is een ethische theorie die sterk is gerelateerd aan de KBA, en maakt onderdeel uit van de bredere familie van het Consequentialisme. Consequentialism “is the view that normative properties depend only on consequences” (Stanford Encyclopedia of Philosophy - <http://plato.stanford.edu/entries/consequentialism/>). Utilisme (specifieker: act consequentialism) is (vertaald) “de claim dat een daad moreel juist is alleen wanneer die daad ‘het goede’ maximeert, dat wil zeggen, alleen als de hoeveelheid ‘goed’ minus de hoeveelheid ‘slecht’ voor allen groter is dan de netto hoeveelheid van ‘goed en slecht’ van een andere daad die de actor beschikbaar staat in het onderhavige geval” (Stanford Encyclopedia of Philosophy - <http://plato.stanford.edu/>).

Het Utilisme is een belangrijke ethische theorie die heldere antwoorden kan verschaffen op vragen wat ‘optimaal’ is, rekening houdend met vele voor- en nadelen (baten en kosten), of die tenminste kan aangeven welke beleidskeuze uit een aantal opties de voorkeur geniet. Kort samengevat stelt het Utilisme dat een eerlijke allocatie van hulpbronnen voortvloeit uit de maximalisatie van de som van het nut van de totale groep van de betreffende mensen. Deze benadering is sterk gerelateerd aan de KBA: de primaire beoordelingsindicatoren van de KBA (zoals baten minus kosten, baten gedeeld door kosten, return on investment) gaan ook uit van sommatie van nut over mensen. Een groot voordeel van het Utilisme is dat ethische vragen kunnen worden beantwoord met behulp van berekeningen (Hausman en McPherson, 2006).

Vaak wordt de betalingsbereidheid gebruikt om nut te meten. Zoals we verderop in dit paper betogen, is de betalingsbereidheid voor opties om sociale uitsluiting te verminderen, vaak er laag, omdat het vaak mensen met de laagste inkomens zijn die sociaal zijn uitgesloten. Een mogelijke ‘oplossing’ kan zijn dat beleidsmakers de waarde van een afname van sociale uitsluiting (politiek) bepalen. Een alternatief kan zijn het concept van ‘nut’ ter discussie te stellen, en het Utilisme te verwerpen. In plaats daarvan moeten dan andere theorieën of analytische methoden worden gekozen om beleidsopties voor het verminderen van sociale uitsluiting te beoordelen. Voordat we daar nader op ingaan, bediscussiëren we eerst enkele kritieken op de KBA zoals die in de ethische literatuur naar voren komen – hierover gaat sectie 5.

5. KBA en de evaluatie van opties voor sociale uitsluiting: kritieken vanuit ethische theorie

Zoals hierboven is aangegeven, is de KBA een populaire methode voor het ex ante evalueren van opties voor transportbeleid, met name infrastructuurprojecten (Hayashi and Morisugi, 2000; Bristow en Nellthorp, 2000; Grant-Muller *et al.*, 2001). Een belangrijk voordeel van de KBA is dat het een consistent overzicht geeft van alle belangrijke voor- en nadelen, zoveel mogelijk gekwantificeerd en uitgedrukt in monetaire termen. Daarbij worden niet alleen economische effecten meegenomen, maar bijvoorbeeld ook milieueffecten en veiligheid. De KBA is mede populair omdat de belangrijkste kosten en baten van opties voor transportbeleid bekend zijn, goed kwantificeerbaar zijn (tenminste in theorie) en goed in geld zijn uit te drukken. Zo zijn belangrijke baten van infrastructuurprojecten kortere reistijden, en de waarde daarvan voor de

gebruikers is redelijk goed bekend. Die waarde is gebaseerd op de betalingsbereidheid voor kortere reistijden. Bovendien is de KBA relatief neutraal, zeker ten opzichte van de Multi Criteria Analyse (MCA), waarin gewichten voor de diverse criteria moeten worden gekozen, wat nogal subjectief is (Eijgenraam et al., 2000). Niettemin is de KBA veel bekritiseerd (Thomopoulos et al., 2009; Grant-Muller et al., 2001; Sagoff; 1988, Gardiner, 2006; zie Van Wee, in druk, voor een overzicht en discussie van kritieken). We gaan in op twee kritiepunten: de utilistische basis, en het negeren van distributie-effecten.

De utilistische basis

Zoals aangegeven, is de ethische basis van de KBA gelegen in het Utilisme. Maar beleid gericht op sociale uitsluiting probeert niet het totale nut te maximaliseren, maar om grote mate van verschillen in toegang tot activiteiten te voorkomen, en met name om een zeker niveau van mogelijkheden om te participeren in activiteiten te garanderen, ook voor bijvoorbeeld mensen met lagere inkomens, mensen die geen auto beschikbaar hebben, en/of mensen die wonen op het platteland. Met andere woorden: beleid gericht op sociale uitsluiting zoekt niet naar een soort van systeemoptimum gebaseerd op sommatie van nut. De KBA, die dat wel doet, is daarmee niet geschikt voor de evaluatie van gerelateerde beleidsopties, en daar ook niet voor ontwikkeld. Zoals hierboven aangegeven, is het in beginsel overigens wel denkbaar te proberen effecten van beleidsopties op sociale uitsluiting te monetariseren, door daar politiek bepaalde waarderingen aan toe te kennen. Hetzelfde gebeurt momenteel vaak met CO₂ emissies: de prijskaartjes daarvan die men gebruikt in KBAs zijn afgeleid uit politiek bepaalde doelen, niet uit consumentenvoorkeuren.

Distributie-effecten worden genegeerd

Een andere veel geuite kritiek op de KBA is dat distributie-effecten worden genegeerd (zie bijvoorbeeld Thomopoulos et al., 2009; Rietveld et al., 2007). Kern van de kritieken is dat het belangrijk kan zijn voor besluitvorming om te weten wie erop vooruit of achteruit gaan. Dit is zeker van belang voor beleid gericht op sociale uitsluiting: dat beleid richt zich expliciet op bepaalde groepen. Denk aan regio's of delen van steden, inkomensgroepen, mensen zonder auto, of gehandicapten. De problematiek van delen van steden, die naar voren komt in literatuur uit de VS en het VK, speelt in Nederland overigens minder een rol. Ten eerste kent Nederland geen grote wijken zonder basisvoorzieningen, en ten tweede verhoogt de fiets het bereik van mensen die geen auto beschikbaar hebben, sterk.

Vanwege deze kritieken is een alternatieve evaluatiemethode nodig om opties voor sociale uitsluiting te beoordelen. Dat alternatief zal gebaseerd moeten zijn op ethische principes, op ideeën ten aanzien van wat rechtvaardig is.

6. Egalitarianisme en Sufficientarianism: een relatieve en een absolute bereikbaarheids benadering

We stellen dat twee ethische theorieën goed bruikbaar zijn om vraagstukken rond sociale uitsluiting te beoordelen: het Egalitarianisme en het Sufficientarianism.

Egalitarianistische theorieën

Egalitarianistische theorieën vormen een invloedrijke categorie ethische theorieën. Het Egalitarianisme stelt dat alle mensen gelijkwaardig moeten worden behandeld (Sen, 2009). Een belangrijke theorie is de Theory of Justice van Rawls (1971). Deze verschilt van het Utilisme, ten eerste omdat volgens Rawls niet welvaart centraal moet staan, maar het verschaffen van zekere

goederen, die hij 'primaire sociale goederen' noemt. Ten tweede stelt Rawls dat we (anders dan volgens het Utilisme) niet moeten streven naar een maximum, maar naar zo goed mogelijke resultaten voor mensen die het slechtst af zijn. Rawls heeft (voor zover wij weten) de theorie niet ontwikkeld voor bereikbaarheid. Toch heeft zijn theorie ons geïnspireerd waar het gaat om het beoordelen van beleidsopties om sociale uitsluiting te verminderen: ten eerste kan in de theorie een rechtvaardiging worden gevonden voor het (voor de onderhavige problematiek) verwerpen van de betalingsbereidheid als maatstaf voor het meten van bereikbaarheidsbaten. Ten tweede kan naar onze mening de bereikbaarheid van bepaalde bestemmingen (zoals winkels met dagelijkse levensbehoeften, onderwijs, medische voorzieningen) worden gezien als een primair sociaal goed. Er zijn overigens vele kritieken op Rawls. Zo stelt Sen (2009) dat niet goederen centraal moeten staan, maar vermogens van mensen (wat kunnen mensen uiteindelijk met die goederen, rekening houdend met ook hun eigen mogelijkheden en beperkingen), en benadrukt Nussbaum (2006) het belang van persoonlijke en sociale omstandigheden. Verder geven Egalitairistische theorieën een basis voor het concept van 'relatieve bereikbaarheid', omdat het Egalitarianisme expliciet verschillen tussen individuen of groepen adresseert. Het Egalitarianisme kan rechtvaardigen dat belastinggeld beschikbaar komt voor een busvoorziening op het platteland, ook al kan dat niet uit in termen van betalingsbereidheid van de gebruikers.

Sufficientarianisme

Het Sufficientarianisme is eveneens een alternatief voor het Utilisme. Terwijl Egalitarianistische theorieën zich richten op relatieve verschillen tussen mensen of groepen (hoe (on)gelijk zijn verdelingen?), is het Sufficientarianisme gericht op absolute niveaus (haalt iedereen de 'drempelwaarde'?). Het stelt dat iedereen boven een zekere drempelwaarde moet zitten, ten aanzien van sommige basisbehoeften. Het zogenoemde 'weak sufficientarianism' stelt dat het van relatief groot belang is het welzijn te verbeteren van mensen die onder de drempelwaarde zitten. Het zogenoemde 'strong sufficientarianism' stelt zelfs dat absolute prioriteit moet worden gegeven aan mensen die onder die drempelwaarde zitten. Verder stelt het dat naarmate mensen verder onder die drempelwaarde zitten, het belangrijker wordt het welzijn van die mensen te verbeteren (zie Meyer en Roser, 2009; Wolf, 2009). Daarmee geeft het Sufficientarianisme een rechtvaardiging om een minimum niveau aan bereikbaarheid te willen garanderen voor bevolkingsgroepen die zonder beleid onder dat niveau zouden zitten. Uiteraard is het van belang met concrete waarden voor die minimum niveaus van bereikbaarheid te komen. Het is overigens een discussiepunt in de ethisch-filosofische literatuur of het wel mogelijk is om minimumniveaus te specificeren. Sommigen vinden van wel, anderen van niet en stellen dat de benodigde en/of wenselijke minimumniveaus dermate context gebonden zijn - en dus verschillen naar plaats, tijd, sociale groep - dat universele waarden niet/nauwelijks kunnen worden geïdentificeerd. Overigens is het ons inziens verdedigbaar te stellen dat het feit dat minimumniveaus context gebonden zijn, niet tot verwerping van minimumniveaus hoeft te leiden; die minimumniveaus kunnen contextafhankelijk zijn. Het vaststellen van minimumniveaus is overigens een politieke keuze.

7. Drempelwaarden voor bereikbaarheid, gebaseerd op ethische principes

In navolging van Geurs en van Wee (2004) definiëren we bereikbaarheid (in geval van personenvervoer) als de mate waarin het ruimtelijke en transportsysteem (groepen van) mensen in staat stelt om activiteiten of bestemming te bereiken met (een combinatie van) verplaatsingswijzen. Deze sectie verbindt de ethische theorieën zoals hierboven geïntroduceerd met de vier componenten van bereikbaarheid zoals gepresenteerd door Geurs en Van Wee (2004):

- De individuele component betreft de behoeften (afhankelijk van onder meer leeftijd, inkomen, opleidingsniveau, huishoudenskenmerken), vermogens (afhankelijk van onder meer lichamelijke gesteldheid, beschikbaarheid van transportmiddelen) en mogelijkheden (afhankelijk van inkomen, budget voor reizen, opleiding etc.) van individuen. Deze karakteristieken bepalen iemands toegang tot transportmiddelen en ruimte gebonden activiteiten.
- De ruimtelijke component betreft de ruimtelijke inrichting: (a) de hoeveelheid, kwaliteit en ruimtelijke spreiding van ruimte gebonden activiteiten (zoals banen, winkels, medische en recreatieve voorzieningen), (b) de vraag naar deze activiteiten en (c) in sommige gevallen: de competitie om activiteiten met een zeker capaciteit. Bij (c) valt te denken aan banen, scholen, en ziekenhuisbedden (zie Van Wee *et al.*, 2001).
- De transport component beschrijft het transportsysteem, onder meer in termen van het disnut om afstanden te overbruggen (tijd, kosten, betrouwbaarheid, comfort, veiligheid, etc.). Dat disnut hangt mede af van de verhouding tussen vraag naar en aanbod van capaciteit. Het transportsysteem kan worden beschreven in termen van infrastructuraanbod en het dienstenaanbod (maximum snelheden / reistijden, frequenties, betrouwbaarheid, veiligheid, kosten/tarieven, etc.).
- De temporele component betreft temporele beperkingen in de beschikbaarheid van locatiegebonden activiteiten over de dag, de week, of het jaar. Denk aan openingstijden van winkels en kinderdagverblijven, of recreatieve voorzieningen. De aandacht die de academische literatuur besteedt aan de temporele component is de laatste jaren overigens sterk toegenomen (zie bijvoorbeeld Schwanen en Kwan, 2008).

Deze vier componenten zijn zeer geschikt om de link tussen bereikbaarheid en sociale uitsluiting te begrijpen. Mensen kunnen sociale uitsluiting ervaren door individuele beperkingen, de te grote afstand tot locaties van activiteiten, het niet beschikbaar hebben van voldoende transportmogelijkheden en doordat bijvoorbeeld de winkels al dicht zijn als ze uit hun werk komen. Het is daarbij van belang te realiseren dat de vier componenten onderling samenhangen, en dus dat ze elkaar ook kunnen compenseren. Daardoor kunnen beperkingen rond één component worden gecompenseerd door verbeteringen in een andere. Zo kan het verdwijnen van de laatste winkel in een dorp worden opgevangen door de introductie van een nieuwe busverbinding naar een nabijgelegen stad. Het reizen per bus kost vast meer tijd en geld dan het lopen of fietsen naar die laatste winkel, maar daar staat tegenover dat men in de stad gelijk veel meer andere bestemmingen binnen bereik krijgt.

Men zou kunnen stellen dat het niet gaat om de *mogelijkheden* om activiteiten te bereiken, maar om het daadwerkelijke *gedrag*: naar welke activiteiten reizen mensen daadwerkelijk? Beide benaderingen hebben voor- en nadelen. Bereikbaarheidsindicatoren geven inzicht in de mogelijkheden, en kennen daarmee een groot belang toe aan keuzemogelijkheden. Indicatoren voor werkelijk gedrag geven beter inzicht in wat mensen werkelijk kiezen. Nadeel van de laatste methode is dat er data nodig zijn om dat gedrag te meten. Zijn die data er niet, dan kunnen modellen (gericht op trips, of activiteiten) een oplossing bieden. Een ander nadeel is dat het meten van gedrag nog niet zoveel zegt over of er een probleem is ten aanzien van participatie in activiteiten, vanwege een gebrek aan mogelijkheden. Misschien reist iemand niet naar een winkel omdat die ervoor kiest de boodschappen thuis te laten bezorgen. Het berekenen van bereikbaarheidsindicatoren is, afhankelijk van de gekozen indicator, soms wel, maar soms ook niet eenvoudiger. In het geval van potentiële bereikbaarheid volstaan locaties van mensen en activiteiten, en kenmerken van het transportsysteem. Eventueel kunnen temporele kenmerken worden toegevoegd. Potentiële bereikbaarheidsindicatoren kunnen rekeningen houden met 'afstandsverval': hoe verder weg een activiteit (in tijd, geld, of gegeneraliseerde transportkosten),

hoe minder deze bijdraagt aan het niveau van bereikbaarheid (zie Geurs en Ritsema Van Eck, 2001). Ook indicatoren die zich richten op de minimum reistijd (of afstand, of gegeneraliseerde transportkosten) om winkels, scholen, medische voorzieningen etc. te bereiken, kunnen relatief makkelijk worden berekend. De tijd-ruimte geografie geeft de basis voor een andere categorie van bereikbaarheidsmaten. Groot voordeel van deze maten voor de problematiek van sociale uitsluiting is dat ze rekening houden met de specifieke beperkingen ('constraints') van de betreffende mensen (Kwan, 1998, Neutens, et al, 2010). Groot nadeel is dat de dataverzameling en daarmee de berekening relatief complex is, omdat data over het daadwerkelijke gedrag gemeten moeten worden.

Voor onze benadering is het niet alleen van belang bereikbaarheidsmaten te kiezen, maar ook waarden voor minimum niveaus waaronder sprake is van sociale uitsluiting. Die minimum niveaus kunnen worden uitgedrukt in termen van minimale tijden, afstanden, of gegeneraliseerde transportkosten om bepaalde activiteiten te bereiken, primair vanaf de woonplek. Daarbij kan het gaan om de dichtstbij zijnde activiteit, maar ook om meerdere activiteiten van dezelfde categorie. Denk bijvoorbeeld aan de afstand waarbinnen tenminste drie basisscholen bereikbaar zijn. De resultaten kunnen aan beleidsmakers worden gepresenteerd, bijvoorbeeld door het aantal of aandeel mensen of huishoudens weer te geven dat onder de gestelde grens valt. Of - in geval van de bijdrage van mogelijke beleidsopties aan het verminderen van sociale uitsluiting - door het aantal mensen weer te geven dat dankzij een maatregel (pakket) niet meer onder die grens valt.

Veel beleidsopties zijn niet primair ontwikkeld om sociale uitsluiting te verminderen, maar kunnen er wel relevant voor zijn. Denk bijvoorbeeld aan nieuwe infrastructuur, de introductie van nieuwe vormen van prijsbeleid, of van wijzigingen in het openbaar vervoeraanbod. Dergelijke opties zouden dan in beginsel met een KBA kunnen worden beoordeeld, waarbij in aanvulling op die KBA (of zelfs in hetzelfde document) de effecten op sociale uitsluiting worden gerapporteerd.

Men kan zich de vraag stellen of beleid direct gericht zou moeten zijn op sociale uitsluiting. Sociale uitsluiting is gelinkt aan de bredere concepten 'kwaliteit van leven', geluk, en welzijn. Sommige onderzoekers benadrukken dat beleid gericht op vermindering van sociale uitsluiting in die bredere context geëvalueerd zou moeten worden (zie bijvoorbeeld Stanley en Stanley, 2007; Stanley en Vella-Brodrick, 2009). Zo stellen Stanley en Stanley (2007) dat het verminderen van sociale uitsluiting niet het ultieme doel is, maar de kwaliteit van leven. Wij vinden overigens niet dat onderzoek naar sociale uitsluiting per definitie in een bredere context geplaatst moet worden, maar dat dit soms wel zinvol kan zijn.

8. Conclusies

Sociale uitsluiting kan het gevolg zijn van (wijzigingen in) het transportsysteem, ruimtelijke inrichting, bevolkingskenmerken, en temporele restricties, en de onderlinge interactie tussen deze componenten.

Sociale uitsluiting is deels het gevolg van samenhangende ontwikkelingen ten aanzien van (a) het bijzonder het toegenomen autobezit (b) ruimtelijk-economische krachten leidend tot schaalvergroting op diverse terreinen (detailhanden, onderwijs, medische voorzieningen etc.) en (c) een afkalvend openbaar vervoersysteem, met name op het platteland. Het betreft vooral mensen die geen auto beschikbaar hebben.

We stellen een op ethiek gebaseerde benadering voor de ex ante evaluatie van beleidsopties ter vermindering van sociale uitsluiting voor, die uitgaat van het concept bereikbaarheid, en niet van de betalingsbereidheid. Voor de vraag hoe we die bereikbaarheid moeten beoordelen stellen we

dat andere ethische theorieën dan het Utilisme bruikbaar zijn. Met name het Egalitarianisme en het Sufficientarianisme kunnen handvatten bieden. Op die theorieën gebaseerde waarden kunnen eenvoudig berekenbaar zijn, en kunnen eenvoudig worden gepresenteerd aan beleidsmakers of politici.

Bij het ontwikkelen van beleid gericht op vermindering van sociale uitsluiting is het van belang vast te stellen welke minimum waarden moeten gelden voor participatie in activiteiten of mogelijkheden daartoe. Het vaststellen van die minimum waarden is een politieke aangelegenheid, en de waarden zijn context-specifiek.

Een fundamentele discussie betreft de vraag of het wel opportuun is beleid te ontwikkelen voor sociale uitsluiting, zeker als lage inkomens de belangrijkste oorzaak zijn. Aan de ene kant kan men stellen dat dan simpelweg inkomenspolitiek gewenst is. Mensen kunnen vervolgens beslissen of ze hun extra inkomen besteden aan meer verplaatsingen en gerelateerde activiteiten, een PC of wat luxer eten. Mensen zouden de vrijheid moeten hebben zelf keuzen te maken. Aan de andere kant leidt hogere participatie van mensen in activiteiten tot maatschappelijke voordelen ('externe baten'), bijvoorbeeld op het terrein van democratie, sociale veiligheid, en levendigheid op straat (Lyons, 2003). Vanuit deze laatste optiek is zelfstandig beleid gericht op verminderen van sociale uitsluiting verdedigbaar.

Een belangrijke vraag die resteert, ook na onze voorstellen, is de vraag hoe uit alternatieve beleidsopties gekozen dient te worden. We vinden dat in veel gevallen de kosteneffectiviteit (wat kost het om een bepaalde mate van sociale uitsluiting weg te nemen of te verminderen) nuttig zal zijn. Om deze benadering operationeel te maken, dienen diverse keuzen te worden gemaakt, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag of en hoe andere effecten meegenomen moeten worden, of alleen kosten voor de overheid meetellen of ook eventuele andere kosten, en de vraag of alleen wordt gekeken naar vermindering van het aantal mensen dat sociaal is uitgesloten, of ook naar de mate waarin die uitsluiting verminderd. Het is niet onze ambitie in dit artikel deze problematiek nader te bespreken.

Referenties

- Bristow, A., en J. Nellthorp (2000). Transport project appraisal in the European Union. *Transport Policy*, 7(1), 51-60.
- Burchardt, T., J. Le Grand, en D. Piachaud (2002). Introduction. In: J. Hills, J. Le Grand, en D. Piachaud (eds.), *Understanding Social Exclusion*, Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Byrne, D. (2005). *Social Exclusion*. Berkshire, England: Open University Press.
- Currie, G., T. Richardson, P. Smyth, D. Vella-Brodrick, J. Hine, K. Lucas, J. Stanley, J. Morris, R. Kinnear, en J. Stanley (2009). Investigating links between transport disadvantage, social exclusion and well-being in Melbourne-preliminary results. *Transport Policy*, 16, 97-105.
- Currie, G., T. Richardson, P. Smyth, D. Vella-Brodrick, J. Hine, K. Lucas, J. Stanley, J. Morris, R. Kinnear, en J. Stanley (2010). Investigating links between transport disadvantage, social exclusion and well-being in Melbourne-updated results. *Research in Transportation Economics*, 29(1), 287-295.
- Department for Transport (2002). *Social Exclusion and the Provision and Availability of Public Transport*. [online URL]: <https://www.liftshare.com/business/pdfs/Dft-social%20exclusion.pdf>.
- Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang, en A.C.P. Verster (2000). *Evaluation of infrastructural projects; Guide for cost -benefit analysis, Sections I and II*. CPB, The Hague; NEI, Rotterdam.

- Gardiner, S.M. (2006). Protecting future generations: Intergenerational buck-passing, theoretical aptitude and a brief for a global core precautionary principle. In: J.C. Tremmel (ed.), *Handbook of Intergenerational Justice*, Cheltenham, UK / Northampton, USA: Edward Elgar.
- Geurs, K.T., en B. van Wee (2004). Accessibility evaluation of land-use and transport strategies: Review and research directions. *Transport Geography*, 12, 127-140.
- Geurs, K.T., en J. Ritsema van Eck (2001). *Accessibility measures: Review and applications. Evaluation of accessibility impacts of land-use transportation scenarios, and related social and economic impacts*. RIVM report 408505006. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven.
- Grant-Muller, S.M., P. MacKie, J. Nellthorp, en A. Pearman (2001). Economic appraisal of European transport projects: The state-of-the-art revisited. *Transport Reviews*, 21(2), 237-261.
- Grieco, M., L. Pickup, en R. Whipp (1989). *Gender, Transport and Employment*. Aldershot, Avebury.
- Hamilton, K., en L. Jenkins (2000). A gender audit for public transport: A new policy tool in the tackling of social exclusion. *Urban Studies*, 37(10), 1793-1800.
- Hausman, D.M., en M.S. McPherson (2006). *Economic Analysis, Moral Philosophy, and Public Policy*. (Second edition). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hayashi, Y., en H. Morisugi (2000). International comparison of background concept and methodology of transportation project appraisal. *Transport Policy*, 7, 73-88.
- Hill, M. (1996). *Social Policy: A Comparative Analysis*. Essex, England: Prentice Hall.
- Hine, J., en F. Mitchell (2001). Better for everyone? Travel experiences and transport exclusion. *Urban Studies*, 38(2), 319-332.
- Hodgson, F.C., en J. Turner (2003). Participation not consumption: The need for new participatory practices to address transport and social exclusion. *Transport Policy*, 10, 265-272.
- Hurni, A. (2006). *Transport and Social Exclusion in Western Sydney*. University of Western Sydney and Western Sydney Community Forum, Australia.
- Kenyon, S., G. Lyons, en J. Rafferty (2002). Transport and social exclusion: Investigating the possibility of promoting inclusion through virtual mobility. *Journal of Transport Geography*, 10, 207-219.
- Kwan, M.-P. (1998). Space-time and integral measures of individual accessibility: A comparative analysis using a point-based framework. *Geographical Analysis*, 30(3), 191-216.
- Levitas, R., C. Pantazis, E. Fahmy, D. Gordon, E. Lloyd, en D. Patsios (2007). *The multi-dimensional analysis of social exclusion Department of Sociology and School for Social Policy*. Townsend Centre for the International Study of Poverty and Bristol Institute for Public Affairs, University of Bristol, Bristol.
- Loader, C., en J. Stanley (2009). Growing bus patronage and addressing transport disadvantage – the Melbourne experience. *Transport Policy*, 16, 106-114.
- Lucas, K., T. Grosvenor, en R. Simpson (2001). *Transport, the Environment and Social Exclusion*. New York: Joseph Rowntree Foundation/York Publishing Ltd..
- Lucas, K. (ed.) (2004). *Running on Empty: Transport, Social Exclusion and Environmental Justice*. Bristol: Policy Press.
- Luxton, M. (2002). *Feminist Perspectives on Social Inclusion and Children's Well-being*. Canada: Laidlaw foundation.
- Lyons, G. (2003). The introduction of social exclusion into the field of travel behaviour. *Transport*

Policy, 10, 339-342.

Mackett, R., K. Achuthan, en H. Titheridge (2008). AMELIA: A tool to make transport policies more socially inclusive. *Transport Policy*, 15, 372-378.

Martens, K., M. ten Holder, en J. Thijssen (2011). Vervoersarmoede bestaat. *Verkeerskunde*, nummer 2, 34-39.

Meyer, L.H., en D. Roser (2009). Enough for the future. In: A. Gosseries, en L.H. Meyer (eds.), *Intergenerational Justice*, Oxford: Oxford University Press.

Neutens, T., T. Schwanen, F. Witlox, en P. de Maeyer (2010). Equity of urban service delivery: A comparison of different accessibility measures. *Environment and Planning A*, 42(7), 1613-1635.

Nussbaum, M. (2006) *Frontiers of Justice. Disabilities, Nationalities, Species Membership*. Harvard: Harvard University Press.

Páez, A., R.G. Mercado, S. Farber, C. Morency, en M. Roorda (2009). *Mobility and Social Exclusion in Canadian Communities: An Empirical Investigation of Opportunity Access and Deprivation from the Perspective of Vulnerable Groups*. Policy Research Directorate Strategic Policy and Research, Toronto, Canada.

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

Rajé, F. (2003). The impact of transport on social exclusion processes with specific emphasis on road user charging. *Transport Policy*, 10, 321-338.

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Boston, MA.: Harvard University Press.

Rietveld, P., J. Rouwendal, en A.J. van der Vlist (2007). Equity issues in the evaluation of transport policies and transport infrastructure projects. In: M. van Geenhuizen, A. Reggiani, en P. Rietveld (eds.), *Policy Analysis of Transport Networks* (pp. 19-36), Ashgate, Aldershot.

Sagoff, M. (1988). *The Economy of the Earth*. New York: Cambridge University Press.

Sanchez, T.W. (2008). Poverty, policy, and public transportation. *Transportation Research Part A*, 42, 883-841.

Schwanen, T., en M.-P. Kwan (2008). The internet, mobile phone and space-time constraints. *GeoForum*, 39(3), 1362-1377.

Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. Allen Lane, London.

Social Exclusion Unit (2003). *Making the Connections: Final report on Transport and Social Exclusion*. Office of the Deputy Prime Minister, London.

Stanley, J.R., en J.K. Stanley (2007). Public transport and social policy goals. *Road & Transport Research*, 16(1), 20-30.

Stanley, J., en D. Vella-Brodrick (2009). The usefulness of social exclusion to inform social policy in transport. *Transport Policy*, 16, 90-96.

Thomopoulos, N., S. Grant-Muller, en M.R. Tight (2009). Incorporating equity considerations in transport infrastructure evaluation: Current practice and a proposed methodology. *Evaluation and Program Planning*, 32(4), 351-359.

TRaC (2000). *Social Exclusion and the Provision of Public Transport*. London: Department of Environment Transport and the Regions.

Turner, J., N. Apt, M. Grieco, en E.A. Wakaye (1998). *Users not Losers: Gender Representation in Transport Design and Operation*. Paper presented at WCTR, Antwerp, July 1998.

Urry, J. (2007). *Mobilities*. Cambridge, United Kingdom: Polity Press.

Van Wee, B. (2011, in druk). *Transport and Ethics. Ethics and the Evaluation of Transport Policies and Projects*. Cheltenham, UK / Northampton, USA.

Van Wee, B., M. Hagoort, en J.A. Annema (2001). Accessibility measures with competition. *Journal of Transport Geography*, 9, 199-208.

Van Wee, B., C. Chorus, en K. Geurs (in druk). ICT, travel behaviour and accessibility: A review of literature and a research agenda. *Journal of Transport and Land Use*.

Wolf, C. (2009). Climate change and climate policies. In: A. Gosseries, en L.H. Meyer (eds.), *Intergenerational Justice*, Oxford: Oxford University Press.