

Files

In de media is er de laatste tijd ongekend veel aandacht voor de fileproblematiek. Niet zo verwonderlijk als men bedenkt dat het een onderwerp is waarover zeer velen zich deskundig wanen. Bovendien zijn er veel kanten van waaruit de problematiek te bekijken valt. Het kabinet wakkert daarbij de discussie nog aan door elke systematische analyse naast zich neer te leggen en de eenvoudigste 'weg' te kiezen. In dit artikel zullen de voorgestelde partiële oplossingen nog eens de revue passeren en van commentaar worden voorzien.

DRS. T. VAN RIETBERGEN*

Inleiding

Nederland is van oudsher een handelsland en speelt nog steeds een zeer belangrijke rol als distributie- en opslagcentrum. Veel auteurs spreken zelfs over Nederland als 'the gateway to Europe'. In vergelijking met de ons omringende landen maakt de transport- en distributiesector in elk geval een relatief groot deel van het bnp uit. Zo kent Nederland maar liefst 2000 grensoverschrijdende vervoersbedrijven die gezamenlijk voor f 3 mrd. aan onze handelsbalans bijdragen en een aandeel van 27% in het goederenvervoer binnen de EG hebben¹. Ook in werkgelegenheidsopzicht is deze sector met 13% van de totale Nederlandse werkgelegenheid behoorlijk belangrijk².

Structurele files zijn dus behalve vervelend voor degenen die erin staan ook een regelrechte bedreiging voor de Nederlandse economie. Veelvuldig oponthoud kan immers op langere termijn tot een duurzame handelsverlegging leiden, zo leert ons de geschiedenis. Alvorens in te gaan op wirwar van oplossingen lijkt het zinvol om eerst naar de achtergronden van de problematiek te kijken. Dan kunnen de later te bespreken 'oplossingen' beter worden beoordeeld. De beleidsdoelstellingen zijn hierbij, en dat wordt nog wel eens vergeten, van elementair belang. In concreto: hoe wordt bij voorbeeld de milieuproblematiek meegewogen. Opvallend is dat aan dit laatste vraagstuk wel veel lippen dienst wordt bewezen, maar dat het in de beleidsmaatregelen nauwelijks valt terug te vinden. In de huidige aanpak zijn de schotten tussen de departementen duidelijk terug te vinden, terwijl de mobiliteitsproblematiek zich bij uitstek leent voor een meer integrale benadering.

De toename van het forensisme

Alvorens in te gaan op de achtergronden van de files past eerst enige nuancering. Zo dient te worden opgemerkt dat het probleem zowel in tijd als ruimte begrensd is. We vinden de files vrijwel alleen in de randstad en louter en alleen in de spitsuren. Daarbij valt op dat er een nauwe sa-

menhang bestaat tussen filevorming en economische groei. In een aantrekkende economie neemt het aantal verkochte auto's en het aantal verplaatsingen toe. In een economische recessie is de omvang van de problematiek navent minder.

Behalve conjunctureel is er echter ook structureel iets veranderd. De belangrijkste verandering is de toegenomen ruimtelijke discrepantie tussen wonen en werken. De voornaamste indicator daarvan is het aantal forensen, personen die buiten de eigen woongemeente werken. Het forensisme neemt al gedurende een zeer lange periode toe. In tabel 1 zijn daarover enige cijfers opgenomen.

Zoals uit tabel 1 blijkt, is op dit moment dus al 52% van de beroepsbevolking forens, terwijl in 1981 nog maar 44% van de beroepsbevolking buiten de eigen woongemeente werkte. Deze trend is al veel langer aan de gang, want in 1971 was het percentage forensen met 35% duidelijk lager. In absolute zin betekende dit een toename van 1,6 miljoen forensen in 1971 tot 3 miljoen forensen in 1985. Uiteraard laat een dergelijke toename van het forensisme het wegennet niet onberoerd. Daarbij is niet alleen het aantal forensen door de tijd stelselmatig gegroeid, maar zijn ook de afstanden waarover ze reizen aanmerkelijk toegenomen. In 1960 pendelde de gemiddelde forens over niet meer dan drie kilometer, maar in 1986 is dit al toegenomen tot vijftien kilometer³.

De verklaring voor deze forse toename van het forensisme vinden we in ruimtelijke verschuivingen van zowel de beroepsbevolking als de werkgelegenheid. In feite zou men kunnen zeggen dat er een faseverschil zat tussen de suburbanisatie van de bevolking en de deconcentratie van de werkgelegenheid. Aanvankelijk verlieten de mensen massaal de steden maar bleef de werkgelegenheid grotendeels in de steden geconcentreerd, hetgeen tot een mas-

* De auteur is verbonden aan het Geografisch Instituut van de Rijksuniversiteit Utrecht.

1. Zie F.G.de Ruiter, EG-bureaucratie houdt krachtig stand ondanks minder papier, *NRC Handelsblad*, 17 februari 1988.

2. McKinsey and Company, *Afrekenen met files*, juni 1986, schema 1-3.

3. Th.G.M.Mensink in *NRC Handelsblad* van 29 december 1987.

Tabel 1. Aantal personen dat werkzaam is binnen de eigen woongemeente, 1981-1985

	1981		1985	
	aantal x 1000	%	aantal x 1000	%
Totaal	2834	56	2462	48
4 grote steden	578	80	472	70
Middelgrote steden	919	62	831	57
Overige	1337	47	1159	39

Bron: OSPATU Delft, bewerking *Arbeidskrachtentelling*.

sale verkeersstroom leidde; 's ochtends van suburb naar stad en 's avonds de andere kant op. Sinds het begin van de jaren tachtig is de suburbanisatie van het wonen vrijwel gestopt, maar is de deconcentratie van bedrijvigheid krachtig toegenomen. Talloze bedrijven verlieten de steden met name om op die manier hun bedrijf te kunnen uitbreiden. In de periode 1973-1983 verloren de drie grootste steden niet minder dan 74.000 arbeidsplaatsen. Op de voor de auto goed ontsloten bedrijfsterreinen in de suburbane kernen rond de grote steden (Amsterdam Zuid-Oost, Capelle a/d IJssel, Nieuwegein, Houten) werden zij warm onthaald. Deze bedrijfsterreinen en de daarop verrezen bedrijfsgebouwen waren ook veel meer aangepast aan de eisen van deze tijd⁴. Dit heeft geleid tot het op gang komen van een geweldige verkeersstroom tussen de steden en de randgemeenten.

In tabel 2 is dit verschijnsel voor de vier grote steden weergegeven. Zowel de uitgaande pendel (woonforensen) als de inkomende pendel (werkforensen) zijn duidelijk toegenomen. De verplaatsing van de bedrijvigheid van de centrale steden naar de randgemeenten verklaart in hoge mate de toename van de uitgaande pendel uit de centrale steden. Veel mensen blijven immers wel bij het verplaatste bedrijf werken maar verhuizen, zo blijkt uit veel onderzoek, pas indien er mogelijkheden zijn en na een zekere pendelperiode⁵. Deels zal deze pendel dus op langere termijn verdwijnen. De inkomende pendel neemt verder toe doordat er nog steeds duidelijke verschillen bestaan tussen aard, ligging en omvang van werkgelegenheid en beroepsbevolking. Zo bestaan er bij voorbeeld duidelijke verschillen tussen de scholingsgraad van de beroepsbevolking van de centrale steden en die van de groeigemeenten. De uitgaande pendel uit de centrale steden bestaat vooral uit lager geschoold personeel, terwijl de inkomende, veelal lange-afstandspendel, middelbare en hogere employés betreft. Daarbij vormen de bedrijfsverplaatsingen (en daarmee gepaard gaande reorganisaties) vaak een aanleiding om minder geschoold personeel te doen afvloeien. Gevolg is dat zich in de steden een slecht opgeleide beroepsbevolking concentreert, zoals onlangs nog naar voren kwam in de discussie over het Amsterdamse werkgelegenheidsbeleid.

Naast de toegenomen ruimtelijke discrepantie tussen wonen en werken is de veranderde structuur van de bedrijvigheid een andere structurele verklaring voor de toegenomen mobiliteit. De dienstverlenende sector is de laatste jaren stormachtig gegroeid en maakt nu al bijna 75% van de Nederlandse werkgelegenheid uit. Velen in deze sector gaan prat op hun 'after-sales', waarvoor een auto vrijwel noodzaak is. De opkomst van de 'lease'-auto gaat hand in hand met deze ontwikkeling. Nu al schijnt 10% van de auto's in de file 'geleased' te zijn.

Na deze schets van de contouren van het probleem lijkt het zinvol om in meer detail naar een aantal van de oplossingen te kijken.

Tabel 2. Ontwikkeling van de pendel, 1971-1985 (aantallen x 1000)

Jaar	Amsterdam		Rotterdam		Den Haag		Utrecht	
	ink.	uitg.	ink.	uitg.	ink.	uitg.	ink.	uitg.
1971	65	22	68	20	42	21	23	11
1975	93	23	89	24	57	25	37	15
1979	105	35	92	23	50	26	38	20
1981	122	39	120	26	76	30	59	19
1983	125	42	124	31	77	32	61	21
1985	141	47	120	44	79	34	65	24

Bron: CBS, *Volkstelling 1971*; *Arbeidskrachtentelling, 1975, 1979, 1981, 1983, 1985* Ontleend aan G.R.M. Jansen en T. van Vuren⁶.

Infrastructurele werken

De politiek schijnt definitief voor deze aanpak te hebben gekozen. Alleen is zij niet bereid ervoor te betalen, zodat nu via beleggers, maar vooral via extra betalingen van de burger de gelden moeten worden opgebracht. Een verhoging van de wegebelasting met f 25 vormt hiervan de voorbode en via het 'high-tech road-pricing'-systeem zouden de tunnels definitief moeten worden gefinancierd. De eerste geluiden over de *Vierde nota voor de ruimtelijke ordening* duiden erop dat ook bij het Ministerie van VROM deze ideeën leven, zij het dat daar tevens een speciale route voor het zakelijke verkeer wordt overwogen. Het meest opvallende van de regeling is in feite, dat een regering die deregulerende hoog in het vaandel voert voor een bureaucratische oplossing kiest. Daar komt bij dat de kosten van het systeem zo hoog zijn dat zij het merendeel van de baten tenietdoen, terwijl het systeem bovendien aanmerkelijk fraudegevoeliger lijkt dan het nieuwe Nederlandse paspoort. Gemakshalve zwijg ik dan nog maar even over de privacy-aspecten. Behalve dat er veel praktische bezwaren zijn, lost deze aanpak structureel niets op. Vanuit milieuoogpunt is dit de minst te verkiezen oplossing. Bovendien sorteert deze aanpak pas op langere termijn effect en laat zij de nodige financiële onzekerheid. Daarbij leert de geschiedenis dat het verwijderen van knelpunten op bepaalde punten vervolgens weer tot andere knelpunten leidt en in zijn algemeenheid slechts extra automobilititeit uitlokt.

Terugdringing autogebruik

Veel van de bijdragen over de fileproblematiek zijn onder deze noemer te vatten. Zo wijzen veel auteurs erop dat de variabele kosten van het autorijden in verhouding tot de vaste kosten in Nederland veel te laag zijn, zodat de keuze voor de auto niet als een maatschappelijk verantwoordelijke afweging kan worden beschouwd⁷. Variabilisatie zou met name via een verhoging van de benzine-accijns t.o.v. de wegebelasting tot stand moeten worden gebracht. Een

4. Zie bij voorbeeld C.P.A. Bartels en A.H. Webbink, Segmentatie in de markt voor bedrijfshuisvesting, *ESB*, 8 april 1987.

5. Dit gegeven komt duidelijk naar voren uit bedrijfsverplaatsingsonderzoek van het Geografisch Instituut te Utrecht.

6. G.R.M. Jansen en T. van Vuren, Het externe verkeer van de grote steden: aard, achtergronden en betekenis onderzocht, *Verkeerskunde*, 1987, nr.10.

7. Zie onder andere A.N. Bleijenberg en H.R.J. Volleberg, Minder automobilititeit, meer welvaart, *ESB*, 21 januari 1988 en McKinsey, op. cit.

andere daarvoor geschikte methode is elektronische congestieheffing op hoofdwegen, waarbij naar tijd en plaats gedifferentieerde tarieven in rekening kunnen worden gebracht⁸.

Van iets andere orde maar uit dezelfde koker komen de bijdragen die betogen dat parkeren moeilijker dan wel duurder moet worden⁹. Tegelijkertijd zou de aantrekkingskracht van het openbaar vervoer moeten worden verbeterd door bijvoorbeeld prestatievergoeding, het opruimen van knelpunten en een grotere vrijheid bij de tariefstelling¹⁰. Andere bijdragen uit deze hoek wijzen op de cruciale betekenis van het voor- en na-transport met name bij de trein.

Voornaamste bezwaar van deze oplossingen is dat zij zich te veel concentreren op een deelaspect. Daarbij komt dat de oplossingen vooral theoretisch interessant zijn. In de praktijk zijn ze nog al lastig uit te voeren. Zo stuit verhoging van de benzine-accijns op het bekende grenstankstationsargument. Evenzo moet de technische uitvoerbaarheid van de congestieheffing nog maar blijken en heeft het opvoeren van de concurrentiekracht van het openbaar vervoer slechts een zeer geringe invloed op de 'modal split'¹¹. Als ingrediënten van een totaaloplossing zouden bovenstaande zaken echter heel wel kunnen dienen.

Spreiding in tijd en ruimte

Reeds eerder is opgemerkt dat files niet zozeer voortkomen uit het op zich te kort schieten van de infrastructuurcapaciteit, maar uit de enorme hoeveelheid auto's die gedurende een beperkte tijd een bepaald centraal punt proberen te passeren. Een aantal bijdragen speelt op dit gegeven in. Zo passen veel vervoersbedrijven hun schema's aan bij de huidige verkeerssituatie en proberen ze de knelpunten op filevrije uren te passeren¹². Meer macro en analoog aan de vakantiespreiding zou dit ook met de opening- en sluitingstijden van bedrijven kunnen gebeuren. Mits sectorgewijs en voorzien van een goede voorlichtingscampagne (waar de overheid tegenwoordig in grossiert) zou dit aardige resultaten kunnen afwerpen. Een hieraan verwante mogelijkheid is het omzetten van het huidige aantal werkuren in een vierdaagse werkweek (4 x 9 uur)¹³.

Een ander alternatief is de deconcentratie van werkgelegenheid, hetgeen tot een verminderde economische concentratie in de Randstad en daarmee tot minder congestie leidt. Deze maatregel vinden we met name in de jaren zeventig (SIR, PTT naar Groningen en dergelijke) in het overheidsbeleid terug. Om verschillende redenen is ruimtelijke deconcentratie thans uit de gratie, terwijl over de mogelijkheden van een grotere spreiding door de tijd volgens mij nog veel te weinig wordt nagedacht. Zeker in het licht van de snel toenemende arbeidmarktparticipatie van vrouwen is deze optiek interessant. Terwijl het vanuit bedrijfsmatig opzicht – de optimale benutting van de productiecapaciteit – zeker de meest zinnige ingang is. Tenslotte stelt de Rotterdamse Kuip zich ook in op Feijenoord-Haarlem en niet op incidentele happenings van Madonna of Michael Jackson.

Futuristische en technische oplossingen

Veelal komen oplossingen uit deze hoek neer op één van de eerder genoemde mogelijkheden, zij het dat daarbij dan tevens ingespeeld wordt op moderne technologische ontwikkelingen. Zo zou spreiding van de arbeidstijd mogelijk zijn door het gebruik van de personal computer. Een deel van de werknemers zou de eerste twee uur langs elektronische weg voor de baas kunnen werken om pas na

filetijd in de auto te stappen¹⁴. In zijn algemeenheid wordt verwacht dat massalere toepassing van telecommunicatie tot een beperking van de verkeersstromen zal leiden. In meer futuristisch getinte studies spreekt men al over tele-shopping en de teleforens¹⁵. Het thuiswerk heeft in ieder geval in bepaalde sectoren (ontwikkelen van software bij voorbeeld) zeker een toekomst. De exacte uitkomst van deze ontwikkelingen zijn nog niet bekend, maar wel bieden zij interessante aanknopingspunten. Vooralsnog vindt een grootscheepse toepassing van dergelijke mogelijkheden haar beperking in de omvang van het telefoonnet en zal er ook maatschappelijk nog enige tijd over heen gaan voor zij volledig geaccepteerd worden.

Conclusies

In dit artikel is gepoogd om enkele achtergronden en mogelijke oplossingen voor het fileprobleem op een rijtje te zetten. Duidelijk is dat de uitgangspunten bepalend zijn voor de te kiezen aanpak. Het kabinet kiest daarbij voor de kostbaarste, minst creatieve, voor het milieu schadelijkste en meest grootschalige oplossing. Vanuit de uitgangspunten dat Nederland zijn positie als 'gateway to Europe' moet handhaven en toch leefbaar blijven, is er echter wel een zinniger aanpak te verzinnen. Het belangrijkste ingrediënt daarvan is integratie. Veel van de gesuggereerde oplossingen bieden namelijk op zich zelf geen soelaas, maar sorteren in combinatie toch een behoorlijk effect. Daarbij dient bedacht te worden dat slechts een geringe beperking van de automobiliteit al tot een aanzienlijke verlichting van de problemen bij de knelpunten leidt. Dit blijkt bij voorbeeld uit de aanmerkelijk geringere drukte in het spitsuur op vrijdag, wanneer veel ambtenaren hun atv-dag hebben.

Een grotere spreiding in werktijden, het afschaffen van reiskostenvoorzieningen (behalve voor openbaar-voervergebruikers), het verkleinen van de woon-werkafstand door versoepelingen bij het huisvestingsbeleid en premies op verkleining van de woon-werkafstand zou in combinatie met een verbetering van het openbaar vervoer genoeg vruchten afwerpen om het fileprobleem aanzienlijk te verminderen. Het enige nadeel van deze aanpak is dat zij nogal wat samenwerking veronderstelt tussen allerhande overheidsinstanties. Maar dat mag geen reden zijn om met een kanon op een mug te gaan schieten, zoals de regering nu doet.

Ton van Rietbergen

8. K.Bron en H.L. van der Kolk, *Congestieheffing en prestatievergoeding*, *ESB*, 13 januari 1988.

9. Naar aanleiding van het McKinsey rapport heeft met name W.Drees op dit punt gewezen.

10. Zie noot 8.

11. Zie noot 2. 12. Aldus J.C. Reinders Folmer in *NRC Handelsblad*, 23 januari 1988. 13. Zie R. Nicolai, *NRC Handelsblad*, 18 februari 1988. 14. Zie J. Werkman, *NRC Handelsblad*, 23 januari 1988. 15. Zie bij voorbeeld M.de Smidt, S.W. Butselaar en J.M.de Vet (red.), *Telecommunicatie, bedrijfsleven en steden*, Geografisch Instituut Utrecht, 1986.