

In beweging

Enkele weken geleden stond op de omslag van het Britse blad *The Economist* een tekening van een enorme verkeerschaos. Een onafzienbare rij auto's probeerde zich door het centrum van een stad vol hoge kantoorgebouwen te wringen. Niemand kon meer een kant op. De oplossing van het probleem werd er meteen bij gegeven: "make them pay". In het blad zelf wordt betoogd dat alle pogingen om het autoverkeer te verminderen en de congestie te beperken, mislukt zijn¹. Het aanleggen van meer en betere wegen heeft alleen maar tot extra verkeersaanbod geleid. Nieuwe trein-, tram-, bus- en metroverbindingen en 'park and ride'-voorzieningen aan de rand van de stad hebben wel geholpen de binnenstad te ontlasten, maar de congestie heeft zich naar de toevoerwegen verplaatst. Ook alle andere instrumenten om de automobilititeit af te remmen hebben gefaald. Er is nog maar één middel over, dat om politieke redenen nog nauwelijks is beproefd: laat de gebruiker betalen voor wat schaars is: de ruimte op de weg.

Hoewel de verkeerssituatie in ons land, ondanks de dagelijkse filemeldingen, nog altijd stukken beter is dan die in metropolen als Londen en Parijs, baren de vertragingen en verstoppingen toch ook hier zorgen. Het past uiteraard ook slecht bij de pogingen die Nederland doet om zich internationaal te profileren als 'distributieland' en 'poort van Europa', dat de belangrijkste centra niet bereikbaar zijn omdat de aan- en afvoerwegen zijn verstopt. In het *Tweede structuurschema verkeer en vervoer*, dat eind vorig jaar is verschenen en dat de beleidsvoornemens van het kabinet voor het verkeer en vervoer tot 2010 bevat², is de belangrijkste doelstelling dan ook het verzekeren van een goede bereikbaarheid van de economische centra over de weg. Om het zakelijke personenverkeer en het goederenverkeer een vlotte doorstroming te bieden moet de groei van het niet-zakelijke personenverkeer per auto, en dan vooral het woon-werkverkeer in de sterk verstede gebieden, worden afgeremd. Het belangrijkste instrument dat hiervoor wordt ingezet is het zogenaamde 'rekening rijden'.

Het klinkt de econoom vertrouwd in de oren dat het prijsmechanisme wordt ingeschakeld om een goede afstemming van vraag en aanbod te bewerkstelligen voor goederen die schaars zijn. Maar de econoom die zijn lesje goed geleerd heeft, weet ook van het bestaan van onvolkomenheden in de marktwerking, van externe effecten en van prijzen die substitutie-effecten uitlokken. Hiervan vindt men in het *Tweede structuurschema verkeer en vervoer* weinig terug. En dat is een ernstig gebrek, want de hele sector verkeer en vervoer is een "heuse stortplaats van onbetaalde rekeningen, en daarmee eigenlijk een warboel van maatschappelijk niet efficiënte beslissingen"³. Wie orde in de verkeerschaos wil scheppen, moet daarmee rekening houden.

Volgens de beginselen van de welvaarts-theorie is het voor een optimale allocatie noodzakelijk dat de prijs van de mobiliteit de marginale maatschappelijke kosten weerspiegelt. Dit is nu geenszins het geval. De argeloze automobilist die vrolijk in zijn auto stapt, zadelt de samenleving op met kostbare welvaartsverliezen in de vorm van verkeersonveiligheid, verstopte steden, dichtgeslilde wegen, zure regen en geluidsoverlast. De negatieve externe effecten van het autoverkeer bedragen miljarden gulden per jaar, maar de rekening ervan wordt niet aan de verkeersdeelnemer gepresenteerd. Ook de gebruiker van het openbaar vervoer ontvangt zijn vervoersdienst voor een prijs die ver onder de maatschappelijke kostprijs ligt. Per jaar wordt er een slordige f 4 miljard aan collectieve middelen op het openbaar vervoer toegelegd. Daar staan natuurlijk maatschappelijke baten tegenover, maar een echte afweging vindt niet plaats.

In plaats van een prijsstelling die de marginale maatschappelijke kosten weerspiegelt, treft men op het terrein van het verkeer en vervoer juist prikkels aan die de verkeerde kant op werken. De fiscale aftrekbaarheid van de reiskosten voor woon-werkverkeer – die nu ter discussie staat – valt moeilijk te zien als een bijdrage tot de beheersing van de mobiliteit. De overdrachtsbelasting op woningen vormt ook al geen aansporing om wat dichter bij de werkplek te gaan wonen. En het gratis beschikbaar stellen van openbaar-vervoerkarten aan studenten, dienstplichtigen en ambtenaren, dat de laatste tijd op grond van budgettaire en inkomenspolitieke overwegingen steeds meer in zwang raakt, is ook moeilijk te zien als een bijdrage tot het verminderen van de mobiliteit en het oplossen van de knelpunten bij het openbaar vervoer. Kortom, hier valt nog zendingwerk te doen voor aanbodeconomen.

Opmerkelijk is dat het *Tweede structuurschema verkeer en vervoer* ook weinig oog heeft voor de substitutie-effecten van het rekening rijden. De prijsstijging van het autorijden zal – bij gelijkblijvende tarieven van het openbaar vervoer – in de eerste plaats leiden tot een stijging van de vraag naar openbaar vervoer. Berekend wordt dat over een periode van 20 jaar het aantal reizigerskilometers in het openbaar vervoer met ongeveer 65% toeneemt. Deze extra vraag moet worden opgevangen zonder dat de rijksbijdragen aan de exploitatietekorten van het openbaar vervoer toenemen. Die veronderstelling is bij de huidige kostenstructuur van het openbaar vervoer (vooral het stads- en streekvervoer) zo goed als onbestaanbaar³. Een dikke kans dus dat we over tien jaar tegen onverwachte tegenvallers op de begroting van Verkeer en Waterstaat zitten aan te kijken.

Misschien nog belangrijker dan de verschuivingen in de 'modal split' is dat een stijging van de prijs van de mobiliteit ook effecten heeft op de ruimtelijke ontwikkeling: de keuze van woon- en werklocaties. Het structuurschema heeft daar weinig oog voor. Misschien komt het door de kater van het ruimtelijke-orderingsbeleid van de jaren zestig, toen men het wonen en werken probeerde te spreiden en daarmee voor een deel de problemen opriep die nu moeten worden bestreden, dat men nu niet erg meer vertrouwt op het instrument van de ruimtelijke ordening. Maar het is voor de toekomstige verkeersproblematiek toch wel van essentieel belang waar die 1 miljoen woningen die in de komende 20 jaar nog boven de markt hangen, worden neergezet en hoe men zich de infrastructuurle ontlasting daarvan voorstelt. Hetzelfde geldt voor de vestigingsplaatskeuze van bedrijven en de invloed die 'road-pricing' daarop kan hebben. Vergeefs zoekt men in het structuurschema naar informatie over de gedragsrelaties en elasticiteiten die hierbij een rol spelen. Kennelijk koerst het beleid op dit punt volledig in het duister.

Dit nummer van *ESB* gaat dieper in op het verkeers- en vervoersbeleid zoals dat in het *Tweede structuurschema* wordt uiteengezet. De hoofddoelstellingen van het beleid – bereikbaarheid, beheerste mobiliteit en leefbaarheid – passeren de revue, de perspectieven voor weginfrastructuur en openbaar vervoer worden geschetst en er wordt aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid van het beleid. Uit alle bijdragen blijkt: de sector verkeer en vervoer is volop in beweging. Maar waar gaat het naar toe?

L. van der Geest

1. The city, the commuter and the car, *The Economist*, 18 februari 1989, blz. 23 e.v.

2. *Tweede structuurschema verkeer en vervoer*, deel a: beleidsvoornemens, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 922, nrs. 1-2.

3. R. Gerritse en H.L. van der Kolk, Verkeer en vervoer: tussen kosten en prijzen, Symposium Vervoersbeleid gevraagd, Utrecht, 31 januari 1989.