

Verkeer en vervoer in het jaar 2000

MR. P.A. NOUWEN

Het magische jaar 2000 nadert met rasse schreden. Wanneer het komende decennium voorbij is, zullen wij constateren, dat dit jaar aanzienlijk minder magisch zal blijken te zijn dan veelal wordt aangenomen.

Zo is het immers ook met het magische jaar 1984 gegaan. Het projecteren van een toekomstbeeld in een bepaald jaar heeft dan ook vooral symbolische waarde. Zo'n toekomstbeeld moet niet worden opgevat als een prognose voor de situatie in dat jaar.

Een beschouwing over het verkeer en vervoer in het jaar 2000, in de vorm van een concrete verwachting voor de situatie in dat jaar, zou derhalve nogal saai worden. Veranderingsprocessen voltrekken zich in het algemeen niet volledig binnen een decennium, en zeker op het gebied van verkeer en vervoer kunnen fundamentele wijzigingen zich niet of nauwelijks manifesteren binnen zo'n termijn. Zeker als dergelijke veranderingen gepaard moeten gaan met het tot stand brengen van infrastructuurle werken – denk bij voorbeeld aan hoge-snelheidsspoorlijnen – dan wordt de periode van een decennium al snel overschreden.

Mobiliteitsontwikkeling

Het lijkt daarom raadzaam het jaar 2000 te beschouwen als een meetpunt in de tijd voor het ontwikkelingsproces, dat de mobiliteit door zal (moeten) maken. Dat proces vormt een voortzetting van de mobiliteitsontwikkeling uit het verleden en zal op basis van de huidige inzichten worden (bij-)gestuurd in een nog te kiezen richting. Juist omdat deze keuze het komend jaar nog definitief moet worden gemaakt is het ook niet mogelijk een gefundeerde toekomstverwachting uit te spreken. Deze in het kader van de besluitvorming over de *Vierde nota ruimtelijke ordening*, het *Nationaal Milieubeleidsplan* en het *Tweede structuurschema verkeer en vervoer* (SVV-II) te maken politieke keuze zal in sterke mate bepalend zijn voor de vraag of in het jaar 2000 de trendmatige ontwikkeling zal zijn omgebogen in een andere richting.

De noodzaak tot bijsturing van de autonome mobiliteitsontwikkeling wordt algemeen erkend. De vraag is daarom ook niet (meer) of de overheid de mobiliteitsontwikkeling zou moeten bijstu-

ren, maar hoe en hoe snel resultaten noodzakelijk zijn.

Bij de beoordeling van deze vragen is het zaak dat men zich terdege bewust is van de factoren die de ontwikkeling van de mobiliteit bepalen. Kennis van die factoren is noodzakelijk om de stuurmechanismen te kunnen opsporen, die kunnen worden gehanteerd. Wellicht ten overvloede dient nog eens te worden opgemerkt dat mobiliteit geen doel in zichzelf is, maar een "medium waardoor men gestalte kan geven aan de drang, om de verworvenheden van onze welvaartsstaat in de wacht te slepen", zoals Nijkamp het ooit eens formuleerde. Dit afgeleide karakter van mobiliteit brengt met zich mee, dat de drijvende kracht achter de groei van de mobiliteit, zoals deze zich de afgelopen decennia heeft gemanifesteerd, moet worden gezocht in talrijke andere maatschappelijke processen.

Het uit deze processen resulterende activiteitenpatroon bepaalt de behoefte aan verplaatsingen. De mate waarin deze behoefte daadwerkelijk wordt omgezet in feitelijk waarneembare verplaatsingen, wordt vervolgens bepaald door enkele randvoorwaarden. Deze zijn te stellen in termen van tijd, geld, energie en fysieke belemmeringen.

Het binnen deze randvoorwaarden mogelijke mobiliteitsniveau is weer bepalend voor mogelijke wijzigingen in activiteitenpatronen. In het bijzonder de ruimtelijke spreidingscomponent van dit activiteitenpatroon is daarbij van groot belang.

De introductie van een snel vervoermiddel, dat binnen een gegeven tijd een grotere afstand kan afleggen (de auto), heeft grote ruimtelijke gevolgen gehad. Het werd daardoor voor een steeds grotere groep mensen mogelijk om hun activiteitenpatroon te wijzigen. Het gaat daarbij overigens vooral om kwalitatieve veranderingen (bij voorbeeld andere woonvoorkeuren, andere vormen van recreatie en toerisme).

Het hiervoor in het kort aangeduide proces heeft er inmiddels toe geleid, dat onze samenleving op alle mogelijke manieren is ingericht op basis van een hoog niveau van automobilititeit. Deze ontwikkeling heeft zich in betrekkelijk korte tijd (enkele decennia) voltrokken. Achteraf beschouwd is het opmerkelijk, dat de enorme groei van de mobiliteit ook nagenoeg onbelemmerd heeft kunnen plaats hebben.

De verklaring daarvan is, dat de eerder genoemde randvoorwaarden nauwelijks beperkingen aan de groei hebben opgelegd. Pas na de tweede energiecrisis stagneerde de ontwikkeling. Sterk gestegen energiekosten en de daarmee samenhangende economische recessie vormen een goede verklaringsgrond. Toen immers in de loop van de jaren '80 de economie weer

aantrok en de energieprijzen daalden, herstelde de (auto-)mobiliteitsontwikkeling zich in zelfs verhevigde mate. Werd de mobiliteitsontwikkeling voor de energiecrisis overwegend positief beoordeeld; in de jaren tachtig ontstond er een sterke tegenkracht. Eerst in de vorm van de zorg voor de bereikbaarheid van economische centra, later door het inmiddels wijd verbreide milieubesef.

Uiteraard was in een beperkte kring al veel langer sprake van het besef, dat aan de huidige manier van consumeren en produceren negatieve aspecten zijn verbonden. Maar de politieke erkenning van het milieuvraagstuk heeft pas zeer recent haar beslag gekregen.

Twintig jaar na het rapport van de Club van Rome wordt *Grenzen aan de groei* een centrale doelstelling in het mobiliteitsbeleid van de overheid. Hoewel er een breed draagvlak voor deze doelstelling lijkt te bestaan in de samenleving, gaat de groei van de automobilititeit echter door.

Het klassieke dilemma tussen de individuele en collectieve preferenties manifesteert zich ook op het gebied van de mobiliteit. Premier Lubbers constateerde in de Regeringsverklaring van zijn derde kabinet dan ook enerzijds een "omslag in het denken" over verkeer en vervoer en anderzijds "een tegengestelde praktijk". Hij stelde vervolgens, dat "de trend om moet".

Daar is natuurlijk veel voor te zeggen, maar in het licht van de hiervoor gegeven korte historische schets, zal het duidelijk zijn, dat beperkende maatregelen in de sfeer van de mobiliteit ingrijpende consequenties hebben op tal van andere terreinen van het maatschappelijke leven.

Beïnvloeden van keuzegedrag

De auto is voor velen immers een vrijwel onmisbaar medium om te kunnen delen in de verworvenheden van de welvaartsstaat. Deze rol van de auto is zonder ingrijpende wijzigingen in (de ruimtelijke spreiding van) het activiteitenpatroon slechts in beperkte mate over te nemen door andere vervoerswijzen. Indien het mobiliteitsdebat blijft uitgaan van de simplistische probleemstelling "hoe krijgen we de automobilist in het openbaar vervoer", dan zullen de doelstellingen slechts met behulp van draconische maatregelen kunnen worden bereikt. Aangezien dergelijke maatregelen niet op een voldoende groot maatschappelijk draagvlak berusten, zal uiteindelijk het beoogde doel niet worden bereikt.

De opgave voor de jaren negentig is dan ook niet het ontwikkelen van een technocratisch instrument als rekening-

rijden, dat als panacee voor alle financierings-, congestie- en milieukwalen kan worden ingezet. Neen, de opgave ligt in het ontwikkelen van een afgewogen pakket van maatregelen, dat een duurzame ontwikkeling binnen bereik brengt.

Geleidelijke wijziging van productie- en consumptiepatronen vormt een essentieel onderdeel van het concept van de 'duurzame ontwikkeling'. Dit dient ook als uitgangspunt voor het mobiliteitsbeleid te worden gehanteerd.

Dat beleid dient zich daarom tevens te richten op de bronnen van mobiliteit, die zijn gelegen in het activiteitenpatroon en de ruimtelijke spreiding van de activiteiten. In het bijzonder bij beslissingen over lokatiekeuzen dienen de mobiliteitsgevolgen zwaar mee te wegen. Omdat dat tot op heden maar in beperkte mate het geval is geweest, dient er een breed bewustwordingsproces op gang te worden gebracht. Voor veel verkeer aantrekkende functies kan daaraan in het kader van de milieueffectrapportage bijzondere aandacht worden gegeven.

Het beïnvloeden van het keuzegedrag van individuele burgers zal moeten geschieden via gerichte voorlichting. Zo blijkt in het vakantiekeuzegedrag nauwelijks een afweging plaats te hebben van verschillende vervoerwijzen. Dat zal bij andere activiteiten niet anders liggen.

Beïnvloeden van keuzegedrag is slechts zinvol als aan twee voorwaarden is voldaan. In de eerste plaats moet er ook daadwerkelijk iets te kiezen zijn en in de tweede plaats dient de informatie over de keuzemogelijkheden voldoende te zijn. Het aandacht schenken in het mobiliteitsbeleid aan deze factoren is essentieel, omdat de mobiliteit de resultante is van miljoenen individuele beslissingen, die in beginsel ongecoördineerd worden genomen. De vraag naar de juistheid van deze individuele beslissingen is nauwelijks te beantwoorden, omdat voor anderen er vrijwel geen inzicht bestaat in de context waarbinnen die beslissingen worden genomen. Het is daardoor ook weinig zinvol waarde-oordelen te verbinden aan het waargenomen gedrag van anderen, als er geen informatie over de beweegredenen beschikbaar is. Dit leidt dan tot weinig doelmatige kwalificaties in overheidsstukken als 'notoire autorijders'.

Dit getuigt niet van veel inzicht in de processen, die achter de in simpele cijfers uitgedrukte mobiliteitsgroei schuilten. Het is derhalve van groot belang, dat dit inzicht door nader onderzoek wordt vergroot. Dan zal blijken, dat de tot ontwikkeling komende diversiteit aan leefstijlen grote gevolgen heeft voor de mobiliteitsontwikkeling.

Steeds grotere groepen in de samenleving zullen een leefstijl kiezen, waar-

aan een hoog niveau van mobiliteit is verbonden. Door demografische factoren neemt de omvang van deze groep bovendien relatief sterker toe dan de bevolking als geheel. Per saldo moet worden gerekend met een nog sterk groeiende verplaatsingsbehoefte per hoofd van de bevolking en dus met een groeiend autobezit. Het gaat hierbij om een betrekkelijk autonoom proces, dat wordt veroorzaakt door ontwikkelingen op sociaal-economisch en sociaal-cultureel gebied. Voortgaande emancipatie en individualisering, ontgroening, vergrijzing, stijgend opleidingsniveau, internationalisering en voortgaande groei van de kwartaire sector kunnen daarbij als trefwoorden worden genoemd.

Ervan uitgaande dat genoemde stijgende verplaatsingsbehoefte per hoofd van de bevolking een gegeven is, is het zaak de aandacht te richten op het bieden van keuzemogelijkheden en het gericht geven van informatie over die keuzemogelijkheden. Het bewust en verstandig omgaan met mobiliteit dient onderdeel te worden van de leefstijlen, net zoals het aanschaffen van fosfaatloze wasmiddelen, het deponeren van glas in de glasbak en gezonde voeding tot een maatschappelijke norm zijn verheven. De komende tien jaren zullen daarom vooral moeten worden benut, om ook op het gebied van verkeer en vervoer te komen tot nieuwe maatschappelijke normen.

De centrale inhoud van die nieuwe normen dient uiteraard te zijn 'bewust kiezen' met het oog op een duurzame mobiliteit. Dit 'kiezen' heeft dan betrekking op een groot aantal onderwerpen, zoals het kiezen van woon- en werkplaats, bestemmingen voor andere activiteiten en uiteraard de keuze van het vervoermiddel, dit laatste dan zowel tussen verschillende vervoerwijzen (fiets, auto, openbaar vervoer) als bij de aanschaf van automobielen ('schoon' of minder 'schoon').

Beleidsconsequenties

De verantwoordelijkheid voor het totstandkomen van dergelijke nieuwe normen kan niet alleen bij de overheid berusten. Intermediaire kaders als bij voorbeeld werkgevers en werknemersorganisaties, belangengroeperingen op het gebied van verkeer en vervoer, consumentenorganisaties en de milieubeweging dienen alle daaraan bij te dragen.

Om op dat terrein resultaten te kunnen boeken moet er wel op korte termijn consensus ontstaan over de te volgen koers. De afgelopen jaren leek het wat dat betreft de goede kant op te gaan, maar in het vacuüm dat na de val van

het tweede kabinet-Lubbers is ontstaan zijn de tegenstellingen tussen de 'autolobby' en 'autopesters' helaas weer opgelaaid.

Het is daarom te hopen dat de politieke besluitvorming komend voorjaar over de 'grote' nota's een duurzame basis zal leggen voor een maatschappelijke consensus over de geleiding van de mobiliteit.

De rol van de overheid is derhalve voorwaardenscheppend en initiërend, niet alleen voor bedoelde consensusvorming, maar zeker ook voor het bieden van keuzemogelijkheden. Substantiële verbetering van het openbaar vervoer is daarvan een onderdeel, maar ook voorwaardenscheppend beleid voor de fiets, het vervoermiddel dat te vaak wordt vergeten.

Maar het voorwaardenscheppend beleid dient veel verder te gaan. Zoals hiervoor betoogd kan een aanzienlijke bijdrage aan de beheersing van de mobiliteit worden bereikt door bijsturing van de ruimtelijke organisatie van de samenleving. Stringente toetsing van het locatiebeleid op zijn mobiliteitsconsequenties, herijking van het woningbouwprogramma voor de grootstedelijke gebieden, het beter benutten van de ruimtelijke structuur door het stimuleren van verhuisbereidheid zijn daarbij de hoofdlijnen. Nieuw of aangepast instrumentarium zou daarbij moeten worden ontwikkeld. Het gebruik van het prijsmechanisme ter regulering van het vestigingsplaatskeuzegedrag lijkt daarbij geëigend, omdat het vaak voorkomt dat uit oogpunt van verkeers- en vervoerbeleid ongelukkige locaties vaak goedkoop zijn.

Herbezinning op de kostenstructuur van de verplaatsingen per auto respectievelijk openbaar vervoer is eveneens een voorwaardenscheppende maatregel, die door de overheid moet worden genomen. Europese variabilisatie blijft een perfect instrument, dat goed aansluit op het principe de vervuiler betaalt. Voorts dient het kiezen voor openbaar vervoer in plaats van de auto zichtbaar te leiden tot financieel voordeel, hetgeen met variabilisatie wordt bereikt. Het zou op kortere termijn ook kunnen geschieden door uitvoering van het mede door de ANWB ontwikkelde idee van de Combi-card. Dit idee schetst het verlenen van een korting op de motorrijtuigenbelasting, indien tegelijkertijd een abonnement op het openbaar vervoer wordt aangeschaft.

Dit idee is een eerste aanzet, om te komen tot een volledig geïntegreerd verkeers- en vervoerstelsel, dat de gebruiker in staat stelt telkens te kiezen voor een vervoerwijze of een combinatie van vervoerwijzen, die het best aansluit op de specifieke behoeften. De respectieve voordelen van auto, fiets, trein, tram, bus, taxi, groepsvervoer,

carpooling kunnen dan worden gecombineerd. Daartoe dienen de verschillende systemen niet langer onderling te concurreren, maar tot samenwerking te komen.

Vanuit die samenwerking kan dan met behulp van moderne informatietechnieken aan de consument een helder inzicht worden geboden in voor hem geldende alternatieve keuzemogelijkheden. Voor de lange termijn moet niet worden uitgesloten, dat een nieuw vervoersysteem zal ontstaan zoals reeds in enkele toekomstverkenningen is gepresenteerd. Hierin is de auto geëvolueerd tot een module, die kan worden gekoppeld tot treinen. Integratie, samenwerking en consensusvorming zijn dus sleutelwoorden, evenals het stimuleren van de technologie om met nieuwe concepten te komen die een duurzame mobiliteit mogelijk maken.

In hoeverre in het jaar 2000 reeds resultaten zichtbaar zullen zijn hangt in sterke mate af van het vermogen van de politiek om tot een samenhangende besluitvorming te komen, die de basis vormt voor maatschappelijke consensusvorming, om nieuwe normen en waarden te ontwikkelen. Mocht dat lukken, dan is het niet ondenkbaar, dat men in het jaar 2000 thuis op zijn computer zijn bestemming in postcode intikt en het tijdstip van aankomst, waarop een overzicht wordt geboden van verplaatsingsmogelijkheden in reistijd, routes en kosten. Hierna kan men dan zijn keuze maken en of een plaats reserveren in een trein, belbus of taxi of een routebeschrijving krijgen geprint indien men besluit met de eigen auto te gaan.

Zowel het congestie- als het milieu-probleem zijn niet ineens ontstaan, doch geleidelijk beïnvloed door toenemende welvaart, bewust wonen buiten de plaats waar het kantoor of bedrijf is gevestigd en ook door de toenemende participatie van de vrouw in het arbeidsproces.

Hopelijk zal een samenhangend en op langere termijn effectief beleid worden ingezet, om onze samenleving leefbaar, en onze economische doelen haalbaar te houden. Het komt er daarbij op aan dat maatregelen in onderlinge samenhang worden genomen met een logische fasering in de tijd. Een te grote drang om al op korte termijn een daad te stellen, zal het maatschappelijke draagvlak voor een samenhangend mobiliteitsbeleid doen afnemen!

P.A. Nouwen

De auteur is hoofd directeur van de ANWB.