



Verkeerd advies aan verkeerde minister

Auteur(s):

Geerlings, H.

Wal, G.A., van der

*Respectievelijk universitair docent bij de capaciteitsgroep Milieukunde en bijzonder hoogleraar Milieufilosofie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.***Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4249, pagina 261, 31 maart 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

mobiliteit

Of mobiliteitsbeleid zin heeft, staat ter discussie. Dat geldt echter ook voor beleidsaanbevelingen die de vrijheid van de burger als uitgangspunt nemen.

De afgelopen maanden zijn er twee opmerkelijke adviezen verschenen over het mobiliteitsbeleid. Het eerste advies is afkomstig van de Raad voor Verkeer en Waterstaat, een raad die dient ter advisering van de Minister van Verkeer en Waterstaat¹. In dit advies wordt gesteld dat Nederland zich moet gaan heroriënteren op haar positie van distributieland. Het zou wenselijk zijn om het accent te verleggen richting kenniseconomie, waarbij terugdringing van de (groei van de) mobiliteit niet mag worden uitgesloten.

Het andere advies is van de VROM-raad². In dit advies wordt de Minister van vrom voorgehouden dat het een heilloze weg is te streven naar een vermindering van de mobiliteit; beschouw de groeiende mobiliteit als een gegeven en probeer door prijsprikkels bij te sturen. De technologie zal de nadelige effecten voor het milieu doen verminderen.

Hoe heeft het zover kunnen komen dat er twee tegengestelde adviezen liggen en wat is de betekenis van deze adviezen? Naar ons idee komt het advies van de VROM-raad op het eerste gezicht sympathiek over omdat het de burger veel vrijheid laat, maar tegelijkertijd kunnen er bij het advies vraagtekens worden geplaatst. Een nadere analyse lijkt gewenst.

Mobiliteit en technologie

Het advies van de VROM-raad, getiteld *Mobiliteit met beleid*, is indrukwekkend door zijn detailkennis en nieuwe visie. Het mobiliteitsvraagstuk is een zeer complex vraagstuk maar toch slaagt het rapport erin een analyse te presenteren met een duidelijke 'kop-en-staart'. Het is een advies waarbij zonder enige schroom een breuk met het beleid zoals dat de laatste tien jaar is gevoerd, wordt gepresenteerd. Deels is het 'ontmythologiserend', zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de constatering dat ook 'schone' auto's een verstoring effect hebben op de leefbaarheid van woonwijken.

Centraal in het rapport staat de stelling dat de groei van de mobiliteit niet met beleid valt terug te dringen. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de groeiende mobiliteit een direct gevolg is van de groeiende welvaart, en dat zich mondiaal een patroon aftekent van verschuivingen naar snellere en meer flexibele vormen van transport. In dit pad-afhankelijke patroon lopen de Verenigde Staten voorop, gevolgd door West-Europa. Wij kunnen dus op grond van de te verwachten groei van de welvaart in de komende jaren, nog een behoorlijke groei van de mobiliteit verwachten. De Raad meent dat deze groei niet automatisch moet leiden tot meer asfalt. Via stringente toepassing van het prijsinstrument zouden onvermijdelijke capaciteitsproblemen kunnen worden verminderd.

Dit brengt ons op een meer algemeen punt van het advies, namelijk het gegeven dat prijsmechanismen en technologische ontwikkeling worden beschouwd als de twee meest efficiënte wegen om te komen tot een vermindering van de milieubelasting door verkeer en vervoer. Daarmee weerspiegelt het rapport een sterk technologieoptimisme, waarbij veel wordt verwacht van de 'technological fix'. Een uitzondering wordt gemaakt voor de CO₂-problematiek, waarvoor, vanuit het oogpunt van kosten-efficiëntie, wordt voorgesteld gebruik te maken van economische instrumenten om te komen tot emissieruimte buiten de sector zelf.

Kanttekeningen

Naar ons idee kunnen enkele belangrijke kanttekeningen worden geplaatst bij het advies van de VROM-raad. Helaas heeft de Raad gekozen voor een benaderingswijze waarbij een aantal essentiële factoren buiten het aandachtsveld blijft.

Mobiliteitsgroei autonoom?

In de eerste plaats is het bijvoorbeeld maar de vraag of de groei van de mobiliteit inderdaad een autonoom en niet te stoppen proces is. Sinds de eerste publicatie over dit soort patronen door Zahavi, begin jaren tachtig, wordt met een zekere regelmaat de discussie gevoerd of de analyse wel geldig is. De tendens is juist, maar het is de vraag of we als maatschappij deze ontwikkeling eenvoudig moeten accepteren. Wanneer de vergelijking wordt gemaakt met de groei van de criminaliteit, is het toch ook niet acceptabel als de politie zou

stellen dat het een niet te beïnvloeden gevolg is van de maatschappelijke ontwikkeling en dat we er als samenleving maar mee moeten leren leven.

Volumebeleid

Een tweede opmerking die we willen maken is dat we sterke twijfels hebben over de stellingname dat het volumebeleid (dat zich richt op de totale omvang van de mobiliteit) kan worden losgelaten. Hiermee wordt namelijk een trendbreuk geforceerd met het beleid zoals dat de afgelopen tien jaar is gevoerd. Het gevaar is niet denkbeeldig dat met het advies op deze wijze een beleidsmatig vacuum wordt gecreëerd omdat het beleid niet meer zal aansluiten bij zowel het nationale beleid (waaronder het klimaatbeleid) als het internationale beleid van bijvoorbeeld de EU en de OESO. Bovendien wijkt het daarmee af van het advies dat recentelijk is uitgebracht door de Raad voor Verkeer en Waterstaat. Volumebeleid is onzes inziens een onmisbare schakel van een efficiënt milieubeleid.

Resultaten later zichtbaar

In de derde plaats moet de vraag worden gesteld of de ingezette lijnen moeten worden losgelaten. Een analyse waarom het afgesproken beleid (NMP/SVV) niet is uitgevoerd, ontbreekt volledig. Het gevoerde beleid had natuurlijk veel beter gekund, maar op een aantal terreinen is het wel degelijk succesvol. Bovendien zullen veel resultaten (met name op het vlak van de ruimtelijke ordening) pas later kunnen worden ingeboekt. In het algemeen kan worden gesteld dat het ruimtelijke inrichtingsbeleid een effectief beleidsinstrument kan zijn, maar dan dient dit beleid wel langdurig en consequent te worden volgehouden. Zo zien we dat pas de laatste vijf jaar wordt gewerkt aan een betere ontsluiting door het openbaar vervoer (onder meer in de vorm van de aanleg van vrije busbanen), van groeikernen die reeds in de jaren zeventig vol zijn gebouwd. Maar ook in recente nieuwbouwplannen, zoals bijvoorbeeld in het geval van Leidsche Rijn, wordt nog steeds onvoldoende gebruik gemaakt van de koppeling tussen de ruimtelijke ordening en het transportvraagstuk.

In deze context worden door de VROM-raad de potenties van het openbaar vervoer en ruimtelijke ordeningsbeleid schromelijk onderschat en die van ondergronds transport juist overschat. Er zijn meerdere voorbeelden te geven waaruit blijkt dat een goede planning van het openbaar vervoer, gebruikmakend van infrastructurele aanpassingen, in zestig procent van de transportvraag weet te voorzien. Voor het ondergronds transport bijvoorbeeld komt het eerste project, de tunnel die de bloemenveiling Aalsmeer moet verbinden met Schiphol, maar moeizaam van de grond.

Wie betaalt, bepaalt?

Een vierde kritische kanttekening die bij het advies kan worden gemaakt, is dat het een verkeerd signaal uitzendt. Mobiliteit lijkt kennelijk een verworven recht, dat als onaantastbaar wordt gesteld. Niet de aanhef van het rapport, "Ik ben mobiel, dus ik besta" lijkt het leidend adagium, maar "Ik betaal, dus ik bepaal". Hiermee wordt in het beleid een nieuwe zakelijke rationaliteit gecreëerd, waarbij op een normatieve standpuntbepaling kennelijk een taboe rust. Het gevaar is niet denkbeeldig dat de autolobby het advies zal ervaren als een steun in de rug voor verdere groei. Bovendien wordt het beeld opgeroepen dat angstvallig moet worden voorkomen dat de overheid verantwoordelijk wordt gesteld voor het collectief belang. Dat collectief belang wordt wel door de burger onderschreven, maar zij wil er kennelijk geen consequenties aan verbinden als het gaat om het inperken van de vrijheid om zich te verplaatsen. In onze ogen is het bovendien naïef te veronderstellen dat de automobilist bij prijsbeleid eerder bereid zou zijn het mobiliteitsgedrag aan te passen. Uit eerdere onderzoeken is gebleken dat zelfs een verdrievoudiging van de benzineprijs een zeer beperkte invloed zal hebben op de omvang van de het aantal afgelegde voertuigkilometers. Kortom, ten onrechte wordt geen aandacht besteed aan de gedragscomponent en bovendien teveel van de technologie verwacht. Ervaring leert dat nieuwe technologie ook een ander gedrag uitlokt: e-mail en internet hebben niet geleid tot minder gebruik van papier, zoals verwacht, maar eerder tot meer. Het is dus in vele gevallen niet óf óf, maar én én.

CO₂-emissies beheersbaar?

In de vijfde plaats is naar onze mening de wijze waarop met de CO₂-problematiek wordt omgegaan zorgwekkend. Ten aanzien van de CO₂ stelt de Raad: "Voor CO₂ verdient voor ons land het gebruik van economische instrumenten de voorkeur boven een op reductie van emissies binnen de sector verkeer en vervoer gericht beleid". Hiermee wordt het doelgroepenbeleid (een andere belangrijk uitgangspunt voor het milieubeleid, waarbij iedere doelgroep verantwoordelijk wordt gesteld voor het eigen handelen) definitief verlaten. Terwijl in Nederland een afname van de CO₂-emissies wordt nagestreefd, zoals vastgelegd in het Kyoto-protocol, wijst alles erop dat de CO₂-emissies van verkeer de komende periode fors omhoog gaan. Nu is de transportsector een doelgroep die het op het gebied van CO₂-emissies altijd al slechter dan gemiddeld heeft gedaan. Maar voor een beleid dat inhoudt dat de transportsector minder dan gemiddeld hoeft bij te dragen aan de reductiedoelstelling, met als consequentie dat andere sectoren bovengemiddeld moeten gaan bijdragen, is het nog maar de vraag of er voldoende draagvlak bestaat. Vooral nog is er geen enkele reden om aan te nemen dat de CO₂-emissies beheersbaar zijn met financiële en/of technische maatregelen, zoals wordt gesteld. De raad blijft bovendien onduidelijk over wat ze bedoelt met het instellen van een 'milieufonds', zeker in relatie tot het voorgestelde instrument van verhandelbare emissierechten. Omdat dit idee nog lang niet aan uitvoering toe is, wordt met het voorstellen ervan een hypotheek genomen op de toekomst. Een effectief CO₂-beleid houdt in dat men nu reeds alles uit de kast haalt.

Slot

Tot slot is wellicht het belangrijkste probleem met het rapport dat het uiteindelijk op een simpel en mechanistisch handelingsconcept berust, alsof menselijk handelen primair van buitenaf wordt aangestuurd (door economische prikkels, juridische instrumenten, enzovoort). Menselijk gedrag wordt echter allereerst door sociaal-culturele factoren bepaald, door collectief gedeelde werkelijkheids- en zelfbeelden, gemeenschappelijke normpatronen en dergelijke, waarmee collectieve gedragswijzen corresponderen. Vanuit deze door de leden van een gemeenschap geïnternaliseerde betekenis- en handelingspatronen, wordt het gedrag dus van binnenuit aangestuurd. In vergelijking daarmee is de invloed van externe prikkels slechts oppervlakkig.

Wil men collectieve gedragswijzen dus werkelijk bijsturen, dan zal men dat via beïnvloeding van de sociaal-culturele achtergronden van dat gedrag moeten doen. Dat is een moeizaam proces van lange adem. Daarom zal er onderscheid gemaakt moeten worden tussen lange en korte termijn beleid.

Het korte-termijnbeleid zal nauwelijks anders kunnen werken dan met externe prikkels (vatstelling van prijzen en dergelijke). Daarvan zal het effect, zoals gezegd, echter slechts beperkt zijn, zoals de praktijk steeds weer bevestigt. Het lange-termijnbeleid zal zich dan moeten richten op de dieper gelegen determinanten van gedrag. Die liggen in de sfeer van beïnvloeding van de menings- en attitudevorming. Omdat deze in belangrijke mate in handen is van het zogeheten maatschappelijk middenveld (scholen, universiteiten, kerken en andere wereldbeschouwelijke organisaties, vakbonden), zou de overheid voor de realisering van duurzaamheidsdoeleinden de samenwerking met deze groeperingen moeten intensiveren. Bijvoorbeeld door een maatschappelijke discussie te bevorderen over het haast onaantastbare axioma van onze moderne cultuur dat groei van de materiële welvaart min of meer automatisch een toename van welzijn betekent. In dit opzicht laat het rapport nog veel vragen onbeantwoord en nodigt het uit tot een fundamentele discussie

1 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Ruimtelijke vernieuwing voor het goederenvervoer; advies lange-termijnbeleid goederenvervoer*, deel 1, Den Haag, juli 1998.

2 VROM-raad, *Mobiliteit met beleid*, Den Haag, 1999.