

Sporen of stilstaan

De Nederlandse Spoorwegen in de jaren tachtig

DRS. L. F. PLOEGER*

Er is in het algemeen weinig verschil van mening over de nuttige functies die het openbaar vervoer - en daarbinnen de spoorwegen - vervult. Maar als het aankomt op het ter beschikking stellen van financieringsmiddelen, blijft het nogal eens bij goede voornemens en intentieverklaringen zonder dat deze in beleidsdaden worden omgezet. In dit artikel constateert de auteur dat het openbaar vervoer qua uitgavniveau bij het particuliere vervoer wordt achtergesteld. Het gebrek aan financiële middelen leidt er toe dat bestaande knelpunten blijven voortbestaan. Daardoor kan in onvoldoende mate worden voldaan aan collectieve doelstellingen als een schoon milieu, grotere veiligheid en goed en goedkoop vervoer voor iedereen. De conclusie van de auteur luidt dat financieel-economische randvoorwaarden in het openbaar vervoer ten onrechte tot hoofddoelstellingen van het beleid dreigen te worden verheven.

Inleiding

„Beschouwen we het recht op wonen als een grondrecht, evenzo en zelfs onverbreekelijk daarmee verbonden kan de mobiliteit als een grondrecht worden gezien. De mens als sociaal en economisch wezen kan niet zonder mobiliteit. Dit houdt in, dat de overheid tot taak heeft aan het verlangen naar verplaatsen zo goed en volledig mogelijk tegemoet te komen. Op grond hiervan mag van de overheid verwacht worden een adequaat stelsel van openbaar vervoer in te stellen en in stand te houden. Maar ook dat wordt voorzien in goede, veilige en voldoende voetpaden, fietspaden en autowegen”. Wie zou verwachten dat deze regels afkomstig zijn uit kringen van het openbaar vervoer of van bepaalde organisaties waar het als hoogste goed wordt beleden, heeft het bij het verkeerde eind. Het is een uitspraak van een bedrijfstak die alleen zijdelings bij een deel van het openbaar personenvervoer is betrokken, namelijk de Nederlandse Vereniging van Wegenbouwers (NVWB) 1). Zelfs organisaties die zich bij tijd en wijle als opposenten van het openbaar vervoer manifesteren, geven toe dat een geïndustrialiseerde samenleving als de onze in een dichtbevolkt land niet zonder goed openbaar vervoer kan.

Om misverstanden te voorkomen: de NVWB verstaat onder openbaar vervoer niet alleen die vervoerwijzen die gebruik maken van een asfalt- of klinkerweg, maar — tot ons genoegen — evenzeer de spoorwegen.

„Window dressing” ten aanzien van de spoorwegen

Mag er op papier in verregaande mate consensus bestaan over de functie van het openbaar vervoer, in de praktijk wordt daarvan weinig zichtbaar. Er gaapt een kloof tussen de leer en het leven. Veel van wat men aantreft in intentieverklaringen behoort tot wat men tegenwoordig aanduidt als „window dressing”. Of ligt de oorzaak elders en heeft de politiek geen vertaling kunnen geven van hetgeen maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven haar als wensen hebben voorgehouden? Dat laatste valt te betwijfelen, gelet op het willig oord dat veel organisaties voor hun standpunten aan het Haagse Binnenhof vinden. Hoe het ook zij, in elk geval zijn velen pas laat tot de overtuiging gekomen dat goed openbaar vervoer een voorwaarde is voor het functioneren van onze samenleving 2). Reeds in de jaren zestig heeft de NS daarop moeten wijzen, o.a. in de publicatie *Spoor naar '75*. Daarin presenteerden wij maatregelen gericht op de leef-

baarheid van steden, op beperking van het ruimtebeslag, van het energieverbruik en van de aantasting van het milieu door verkeer en vervoer. Het was een ideeënschets, geen ondernemingsplan. Het duurde echter jaren voordat onze ideeën maatschappelijk enige doorwerking kregen; ze vonden traag ingang in het overheidsbeleid.

Het eerste *Meerjarenplan personenvervoer 1976-1980* gaf daarvan een uitwerking. Een paar cijfers mogen illustreren hoeveel tijd er blijkbaar voor nodig is om ideeën en beleidsvoornemens te effectueren. Zo werd in de periode 1965-1980 op de achtereenvolgende rijksbegrotingen f. 0,8 mrd. (in lopende prijzen) uitgetrokken voor de aanleg van nieuwe spoorlijnen en f. 9,2 mrd. uit de algemene middelen en het Rijkswegenfonds voor de aanleg van nieuwe rijkswegen. Van in totaal f. 10 mrd. ging dus 8% naar de spoorwegen en 92% naar de autosnelwegen. Het autosnelwegennet is dienstengevolge in de jaren zestig en zeventig aanzienlijk in omvang toegenomen. Tussen 1960 en 1970 nam het met 640 km in lengte toe van 330 km tot 970 km, in de daaropvolgende 10 jaar met zelfs 800 km tot 1.770 km. Alleen al in de periode 1971-1976 werden bijna evenveel kilometers voor het verkeer opengesteld als in het daaraan voorafgaande decennium. Het uitgavniveau ten behoeve van de aanleg van rijkswegen bereikte met f. 800 mln. in het dienstjaar 1975 een hoogtepunt. Door omvangrijke investeringen was het mogelijk dat het netwerk uitgroeide tot het dichtste in Europa, als men de lengte relateert aan inwonertal, landoppervlakte en omvang van het personenwagennet 3).

Bovendien is het Nederlandse wegennet zeer modern, met nage-nog alleen maar ongelijkvloerse aansluitingen, met als enige dissonant de gelijkvloerse spoorwegovergang in de autosnelweg Utrecht — Amsterdam ter hoogte van Loenen.

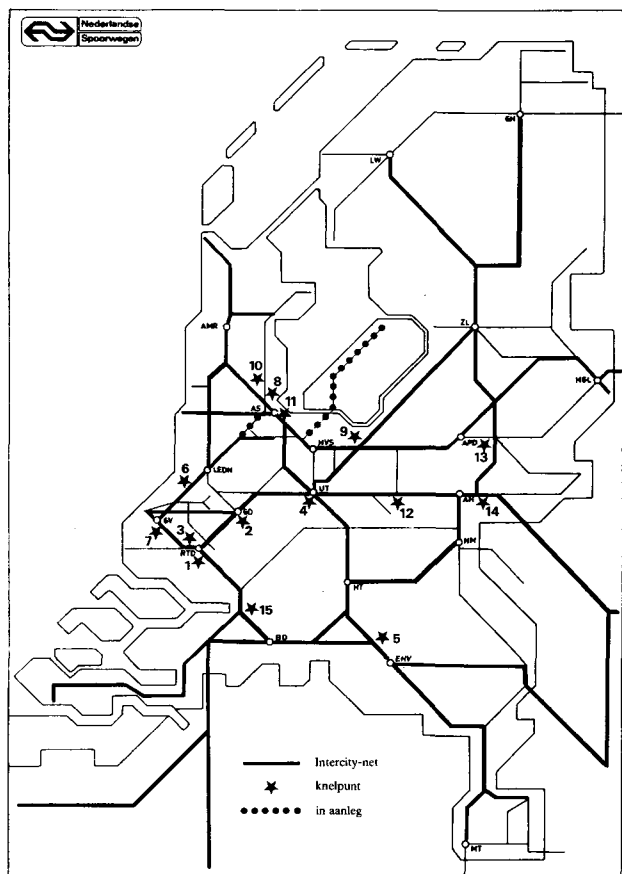
Het is allerminst de bedoeling om als een mokkend kind jaloers te sputteren over het grotere en mooiere cadeau in andermans schoen. Het is alleen ter illustratie dat er in ons land al jaren in woord en ge-

*De auteur is president-directeur van de NV Nederlandse Spoorwegen.

1) *Over wegen; enkele stellingen betreffende de maatschappelijke aspecten van de wegenbouw*, Nederlandse Vereniging van Wegenbouwers, Den Haag, 1978.

2) Zie o.a. ir. G. R. de Regt, chef Verkeersafdeling ANWB in: *Nederlands Transport*, nr. 17/1981 en F. Castricum (PvdA) op 19 november 1980 in de Tweede Kamer.

3) Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 16 317, nr. 5.



Toelichting:

Deze kaart geeft een overzicht van de belangrijkste knelpunten in het Nederlandse spoorwagennet. Zij behoren tot de knelpunten die in het *Meerjarenprogramma personenvervoer 1984-1988* in de prioriteitsgroepen A en B staan vermeld. Het MPP kent nog een derde prioriteitsgroep met projecten die minder dringend aan uitvoering toe zijn. Met één uitzondering liggen al deze bottlenecks in het IC-net.

Het gaat om de volgende projecten:

1. Willemsspoortunnel: viersporige tunnel.
2. Gouda-Moordrecht: viersporige hoge brug over de Gouwe en vrije kruising richtingen Utrecht - Den Haag en Utrecht - Rotterdam.
3. Rotterdam - Schiedam: verhoging en vernieuwing Delfhavense Schiebruggen.
4. Utrecht: verschillende werken in fasen uit te voeren.
5. Boxtel: vrije kruising Eindhoven - Tilburg en Den Bosch - Eindhoven, driesporig Boxtel - Eindhoven.
6. Leiden - Mariahoeve: viersporig baanvak.
7. Den Haag - Rijswijk: viersporig baanvak.
8. Amsterdam CS-Amsterdam Zaanstraat: zessporig baanvak.
9. Amersfoort: vrije kruising richtingen Amersfoort - Zwolle en Amersfoort - Twente, driesporig baanvak.

In uitvoering zijn:

10. Purmerend - Hoorn: spoorverdubbeling.
11. Amsterdam CS - Amsterdam Muiderpoort: capaciteitsuitbreiding door aanpassing infrastructuur en wijziging sporengebruik.
12. Ede - Wageningen: capaciteitsvergroting o.a. door extra zijperron.
13. Zutphen: brugverdubbeling.
14. Westervoort: brugverdubbeling.

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft voor uitvoering goedgekeurd:

15. Lage Zwaluwe: vrije kruising richtingen Eindhoven - Rotterdam en Roosendaal - Rotterdam.

schrift sprake is van bevordering van het openbaar vervoer, maar dat de verwezenlijking daarvan, wat betreft de verbetering en aanleg van voorzieningen, nog veel te wensen overlaat. Een vergelijking met de Duitse Bondsrepubliek maakt duidelijk hoe nadelig de toedeling van de gelden voor de Nederlandse Spoorwegen is uitgevallen. In de periode 1971-1980 ging 24% van de investeringen ten behoeve van vervanging en uitbreiding van de hoofdinfrastructuur rail en weg naar de spoorwegen, in de periode 1976-1987 zelfs 37%. Voor de jaren 1980-1983 lag het aandeel voor de nieuwe spoorlijnen in ons land eveneens op 37%. Uit het *Meerjarenprogramma personenvervoer 1984-1988* (4) blijkt dat voor de gegeven planperiode op 30% kan worden gerekend. Waarbij de aantekening gemaakt moet worden dat voor de aanleg van rijkswegen aanmerkelijk lagere bedragen geraamd zijn dan in de eerste helft van de jaren zeventig is uitgegeven (f. 500 mln. tegen ruim 700 mln. per jaar). Bovendien is de bestedingswaarde van de gulden ook niet meer wat hij geweest is. De vraag is dus alleszins gerechtvaardigd of de in het vooruitzicht gestelde bedragen wel voldoende zijn om de achterstand die de spoorwegen hebben opgelopen waar het hun infrastructuur betreft te kunnen wegwerken. Een zeer belangrijk deel van het geld komt ten goede aan de voltooiing van nieuwe lijnen die passen in het ruimtelijke ordeningsbeleid van de overheid dat in de jaren zestig vorm kreeg.

Bij gebrek aan voldoende financiële middelen was het onmogelijk om de capaciteit van het bestaande net te vergroten door knelpunten op te ruimen. Reeds in maart 1972 maakten wij de minister van Verkeer en Waterstaat in een nota (5) op deze problematiek attent en deden voorstellen voor verbeteringen. De reiziger van vandaag ondervindt de nadelen die kleven aan ons spoorwagennet, dat nog te veel kenmerken draagt uit de vorige eeuw. Maar daarover straks meer.

De kwaliteit van het openbaar vervoer

Vaak wordt gezegd dat ons land over goed openbaar vervoer beschikt. Dat is ook zo, zelfs in de vergelijking met de ons omringende landen komen wij er allerminst slecht af. Toch blijft er op onderdelen zeker veel te verbeteren en zullen wij ons best moeten doen om niet achter te geraken. Dat geldt zowel het weg- als het railgebonden openbaar vervoer. Technische ontwikkelingen, o.a. in de toepassing van micro-elektronica, maken het mogelijk veel verbeteringen in de dienstverlening aan te brengen die de reiziger op uiteenlopende wijze ten goede komen. Wij zullen er voor moeten zorgen dat ons land wat de innovatie van het openbaar vervoer betreft in de pas blijft lopen met die ontwikkelingen. Daarin ligt niet alleen een uitdaging voor de openbaar-vervoerbedrijven, maar evenzeer voor de toeleveringsindustrie. Ook hierin kan men de rol van de overheid niet ontberen, omdat zij - zeker in een tijd van economische terugslag - moet initiëren en stimuleren.

Nog in een ander opzicht is het openbaar vervoer in ons land niet goed genoeg. Niet goed genoeg, omdat het nog ontoereikend is als instrument om het overheidsbeleid te verwezenlijken. Dat beleid is omschreven in het *Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV)*. Het SVV beoogt - op langere termijn - het terugdringen van het aantal verplaatsingen in het kader van een evenwichtige ruimtelijke indeling en - op kortere termijn - een verschuiving van een gedeelte van de automobiliteit naar openbaar vervoer en langzaam verkeer. Om erkende redenen, hiervoor al genoemd: energiebesparing, behoud van natuurlijk milieu, minder ruimtebeslag en verhoging van de verkeersveiligheid. Er wordt gestreefd, zoals het in de planologische kernbeslissing van het SVV staat omschreven, naar een vergroting van het aandeel van het openbaar vervoer en het langzaam verkeer in het totaal aan verplaatsingen.

Naast deze maatschappelijke functie is er de sociale functie van het openbaar vervoer in engere zin. Die impliceert het bieden van vervoermogelijkheden aan mensen die niet over een eigen auto kunnen of willen beschikken. Daarbij gaat het om bijna 30% van de Nederlandse huishoudens. Betreft het de mensen die voor het merendeel

4) *Meerjarenprogramma personenvervoer 1984-1988*, Tweede Kamer, zitting 1983-1984 (onderdeel van de Memorie van Toelichting op de begroting van het Ministerie van Verkeer- en Waterstaat van 1984).

5) *Verkeer en Vervoer op lange termijn. Plan 1974-1985*, NV Nederlandse Spoorwegen, Utrecht, maart 1972.

deel van hun dagelijkse verplaatsingen geen gebruik kunnen maken van een auto, dan hebben wij het over circa tweederde deel van de bevolking boven 12 jaar. Naar verwachting zal het personenauto-park in de komende jaren nog in geringe mate in omvang toenemen 6), zodat de stijging nauwelijks van invloed zal zijn op de sociale functie van het openbaar vervoer.

Wanneer de rijksoverheid ernst wil maken met het door haar geformuleerde en door het parlement goedgekeurde verkeers- en vervoersbeleid, dan is daarmee onlosmakelijk verbonden dat de capaciteit van het openbaar vervoer wordt vergroot. Dat beleid dient een toekomstgericht beleid te zijn, immuun voor een tijdelijke teruggang in de economie.

Wij zijn op de verkeerde weg wanneer — zoals helaas dreigt — in het sectorbeleid ten aanzien van het verkeer en vervoer de financieel-economische randvoorwaarden worden verheven tot hoofddoelstellingen. Dit belemmert het zicht op de werkelijke problematiek en leidt tot halve oplossingen en die zijn niet goed genoeg en toch duur. Natuurlijk valt niet te verhelten dat regeren met een uiterst krappe beurs moeilijker is dan wanneer de schatkist rijkelijk is gevuld. Het vraagt visie, vindingrijkheid en vastbeslotenheid om, ondanks de (geld)zorgen van het moment, aan de toekomst te blijven denken. Grote infrastructuurprojecten die vandaag in uitvoering worden genomen, bewijzen pas hun waarde aan het einde van deze of in het begin van de volgende eeuw. En het verleden heeft geleerd — zie de Ringspoorbaan om Amsterdam — welk een profijt de volgende generatie kan hebben van het werk dat in economisch slechtere tijden tot stand werd gebracht.

Spoorwegen: oude wegen

Evenals in de wegebouw, verschuift ook bij de spoorwegen het accent van de aanleg van nieuwe verbindingen naar de capaciteitsuitbreiding van het bestaande net. Dat is geen op zich zelf staande ontwikkeling, maar deze heeft alles te maken met het ruimtelijke orderingsbeleid, zoals dat ook naar voren komt in de onlangs verschenen *Structuurschets voor de stedelijke gebieden*. Nog slechts enkele jaren zijn wij verwijderd van de voltooiing van nieuwe lijnen zoals de Flevolijn en de Westelijke tak als het sluitstuk van de Schiphollijn, naar het zich laat aanzien nog aangevuld door de Zuidoostelijke tak van deze zelfde Ringspoorbaan te Amsterdam. Of de Flevolijn ooit als Zuiderzeelijn zal worden doorgetrokken naar het Noorden van het land valt thans allerminst met zekerheid te voorspellen. De prioriteiten liggen bij de NS momenteel elders en richten zich op de capaciteitsverruiming van het bestaande net door het opheffen van knelpunten, en — zij het sporadisch — door het invullen van ontbrekende korte schakels. Wat dat betreft is er een analogie met het wegebouwbeleid.

Natuurlijk zijn er ook grote verschillen. De wegen voor interlokaal verkeer hadden in essentie hun oorsprong in de tijd van de diligencie. Zodoende was het een vanzelfsprekende zaak dat bij de opkomst van de automobiel, vooral in de direct achter ons liggende periode van massale individualisering van het vervoer, een volledig nieuw wegennet werd geconcipieerd en geconstrueerd volgens de eisen van de tijd. Aansluitend op dit nieuwe net vervullen de oude wegen een nuttige verdeelfunctie. Hoewel het autosnelwegennet pas korte tijd bestaat, voldoet het op een aantal plaatsen niet meer en is het nu al verouderd. Capaciteitsuitbreidingen in de vorm van ingrijpende verbredingen en reconstructie van knooppunten en aansluitingen blijken noodzakelijk.

Aan de spoorwegen, als nieuwe vervoerstechniek voor het eerst in de vorige eeuw aangelegd, kleven — begrijpelijk na „slechts” 150 jaar — thans ook bezwaren van veroudering. Die zijn enerzijds van snelheidsbeperkende aard omdat het spoorwegennet in zijn opzet geschikt was voor ongeveer 100 km per uur, terwijl nu veeleer maximumsnelheden van 160 km per uur worden nagestreefd. Anderzijds gaat het om bezwaren van capaciteitsbeperkende aard: men denke alleen maar aan het beperkt aantal sporen nabij knooppunten, maar vooral aan de vele gelijkvloerse kruisingen tussen spoorlijnen onderling en met wegen, en de beweegbare bruggen over kanalen en rivieren. In tegenstelling tot de oude landwegen, die nauwelijks meer nut konden hebben voor het nieuwe snelverkeer, zijn de oude spoorwegen wel degelijk bruikbaar voor de toekomst. Er bleken in de achter ons liggende decennia op grote delen van het net snelheidsverhogingen realiseerbaar, alsmede belangrijke capaci-

teitsuitbreiding dank zij moderne beveiligings- en beheerstechnieken, nieuwe tractievormen en dergelijke. De relatieve voorsprong die het spoorwegennet had ten opzichte van het wegennet is thans evenwel opgesoupeerd, maar ook nu heeft de NS geen behoefte aan een nieuw net, aan zeer kostbare objecten in de vorm van hoge snelheidslijnen of aparte (voor)stadlijnen, die voor ons land veeleer een prestige-karakter zouden hebben. Wel hebben wij in onze samenleving, waar buiten het spoorwegstelsel nieuwe woon- en werkgebieden zijn ontstaan en waar op sommige trajecten of punten de vervoerstromen zeer sterk zijn gestegen, behoefte aan aanpassingen. In een heel enkel geval betreft dat een nieuw spoorwegtraject, maar meestal gaat het om de eliminatie van een knelpunt in een hoofdlijn, om de opening van een nieuw station, of om de verbetering van de stationskwaliteit. Dan kunnen steeds modernere treinen gebruik blijven maken van de oude spoorwegen, die dichtbevolkte en zeer geconcentreerd benutte stadsgebieden voortreffelijk penetreren en daar aansluiting vinden in goed geoutilleerde traditionele knooppunten op bussen, trams, fietsen, taxi's en auto's, voor zover men niet te voet de afstand tussen het station en zijn bestemming of herkomst kan overbruggen 7).

Hebben spoorwegen toekomst?

Moet er echter nog wel in zo'n oud systeem als de spoorwegen geïnvesteerd worden? Kan het nieuwe moderne wegennet, dat ons land zeer fijnmazig ontsluit, niet evengoed de infrastructuur voor het openbaar vervoer zijn? De NS meent met volle overtuiging het tegendeel. Niet alleen omdat over de gehele wereld in de nieuwe industrielanden de spoorwegen nog steeds in ontwikkeling zijn. Ook niet omdat in de Verenigde Staten van Amerika het zo verwaarloosde railvervoer in positieve zin in heroverweging is. De belangrijkste grond voor die overtuiging is dat in ons dichtbevolkte land met zijn polycentrische structuur een afzonderlijk spoorwegennet een dwingende noodzaak is. Enerzijds leidt de grote bevolkingsdichtheid hoe dan ook tot zodanige openbaar-vervoerstromen dat deze goedkoper, sneller en comfortabeler per trein kunnen worden afgewikkeld, anderzijds moet van het openbaar vervoer in en tussen onze grote agglomeraties worden verwacht dat het kan concurreren met de personenauto („een alternatief zijn”, zoals dat heet). Dit kan alleen als het openbaar vervoer over eigen infrastructuur wordt afgewikkeld en de centra van de steden ongestoord kunnen worden bereikt 8). Dit is vooral van grote betekenis tijdens de spitsuren, wanneer de maatschappelijke functie van het openbaar vervoer het sterkste speelt. Vooral daarom brengt de gemeenschap grote financiële offers voor dat systeem. Een punt van aandacht in dit kader is de invoering en vervlechting van infrastructuur in stedelijke milieus, want alleen met de modernisering van de vrije baan is men er niet. In de stedelijke gebieden zal optimaal gebruik moeten worden gemaakt van de ruimte. Spoorwegen lenen zich daartoe in het bijzonder. Desnoods gaan wij daarbij ondergronds, maar alleen als het onvermijdelijk is. Zeker hebben wij er geen bezwaar tegen, als door overkluising van stations met kantoren, winkels en dergelijke onze potentiële klanten dicht bij ons net worden gevestigd. Overkluising is minder ingrijpend en goedkoper. Het is een nog te weinig toegepaste vorm van meervoudig ruimtegebruik. In deze context baren ons de ontwikkelingen op het gebied van de geluidszonering echter grote zorgen. Als we daarmee niet voorzichtig omspringen dan zal deze de kaart van Nederland ingrijpend doen veranderen en een bedreiging vormen voor het functioneren van het openbaar railvervoer — ja eigenlijk van alle vormen van vervoer — in onze stedelijke milieus. Daarnaast kan niet vaak genoeg worden herhaald dat de gemeenschap zich ook zal moeten inspannen om wonen en werken te blijven concentreren langs de bestaande raillijnen, uiteraard ongeacht of daarover treinen, metro's of sneltrams rijden. Ook mag niet uit het oog worden verloren dat de functie van de autobus bepaalde eisen aan die concentratie stelt om een minimum-voorzieningsniveau te kunnen waarborgen.

6) S. de Jong, Verlenging levensduur remt autoverkoop, *RAI-actueel*, speciale uitgave, 22 december 1982.

7) B. de Fontgalland, *Le système ferroviaire dans le monde*, CELSE, Parijs, 1980.

8) Scope for railway-transport in urban areas, *ECMT-Roundtable 47*, 1979.

En met de hand in eigen boezem: het openbaar vervoer als bedrijfstak zal ten behoeve van de gemeenschap zijn eenheid moeten waarmaken. Ieder bedrijf, elke techniek moet de taak vervullen waarvoor hij het meest geschikt is. Goede afstemming en samenspel tussen bedrijven en overheden, optimaal gebruik van aanwezige infrastructuur mogen geen kreten blijven! Meer dan ooit zal het openbaar vervoer klaar moeten staan om de totale kwaliteit zowel op het gebied van bereikbaarheid als van de feitelijke vervoersdiensten op aanvaardbaar niveau en tegen aanvaardbare kosten veilig te stellen.

Bereikbaarheid verbeteren

In het voorgaande hebben wij ons voornamelijk beperkt tot de infrastructuur van de spoorwegen. Het gebruik van de trein is echter in zeer sterke mate afhankelijk van de bereikbaarheid van de stations. In veruit de meeste gevallen is de treinreis een — vrij belangrijk — onderdeel in de verplaatsing tussen oorsprong en bestemming. Het gaat gepaard met voor- en natransport, waarin het langzame verkeer, fietsen en lopen, veruit overheerst. Wil de NS de toegewezen functies kunnen vervullen, dan zal ook aan de infrastructuur ten behoeve van voor- en natransport de nodige zorg moeten worden besteed. Daarbij betrekken wij de routes naar het station, het voorplein en — voor zover het om particuliere vervoermiddelen gaat — de fietsstalling en parkeerplaats, alsmede de voorzieningen voor het aanvullend openbaar vervoer.

De verantwoordelijkheid voor de meeste van die voorzieningen ligt bij de gemeentelijke overheid. Het zijn de gemeentelijke diensten die in overleg met betrokkenen de plannen moeten ontwikkelen en, na goedkeuring, laten uitvoeren. NS is hier dus afhankelijk van anderen. Daar leven wij al jaren mee en daar ligt ons probleem van vandaag ook niet. Wat ons wel zorgen baart is dat niet alleen de rijksoverheid krap bij kas zit, maar ook de lagere overheden en dat ten gevolge daarvan projecten op de lange baan kunnen worden geschoven, hetgeen — het werd al opgemerkt — de functievervulling van de spoorwegen kan aantasten. Uit een door ons in samenwerking met de ENFB uitgevoerde enquête bij 150 stations blijkt bijvoorbeeld dat er in veel gemeenten nog veel te verbeteren valt aan de fietsroutes naar het station 9). Het lag in de bedoeling om in het kader van een actiepoint uit het *Meerjarenplan personenvervoer 1980-1984* op basis van deze enquête rond een aantal stations plannen voor route, voorplein en stalling tot uitvoering te brengen, waarvan een voorbeeldwerking voor andere situaties zou kunnen uitgaan. Niet alleen de bezuinigingen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, maar ook het voornemen om in het kader van de decentralisatie van rijkstaken alle bijdrageregelingen ten behoeve van het fietsverkeer per 1 januari 1985 op te heffen, hebben een streep door deze plannen gehaald. Deze maatregel kan o.i. tot gevolg hebben dat voor de lagere overheden de stimulans zal wegvallen om projecten tot ontwikkeling en uitvoering te brengen die in het kader van het geïntegreerde verkeers- en vervoerbeleid noodzakelijk zijn. Er bestaat althans geen enkele garantie dat voor deze werken in de nabije toekomst voldoende geld zal kunnen worden vrijgemaakt uit het Gemeente- en/of Provinciefonds, zoals het betreffende decentralisatievoornemen van de regering beoogt. Bij de verbetering van de bereikbaarheid van NS-stations gaat het in de meeste gevallen om kleinschalige, maar arbeidsintensieve projecten. Zij kunnen bij uitvoering een, zij het in bescheiden mate, bijdrage leveren aan de bestrijding van de werkloosheid. Een inventarisatie leert dat in circa 20 gemeenten op korte termijn werk te wachten ligt voor in totaal circa f. 75 mln., in de vorm van de reconstructie van voorpleinen, de bouw van fietsstallingen, de aanleg van achteruitgangen en parkeerplaatsen en de reconstructie van busstations.

Naast de verbetering van het voor- en natransport zou een extra impuls kunnen worden gegeven aan de stadsvernieuwing en binnenstadsanering. Zowel voor de leefbaarheid in de stedelijke milieus, als voor de samenleving in zijn geheel gaat het hierbij om arbeid waarvoor de na ons komende generaties ons dankbaar zullen zijn.

Investeren moet

Daarmee komen wij bij een punt waarvoor vele anderen ook al aandacht hebben gevraagd, nl. de noodzaak om in economisch

slechtere tijden de overheidsinvesteringen op te voeren. Een nadere uiteenzetting over de beweegredenen blijft in dit kader achterwege, zij mogen als bekend worden verondersteld. Het is allerminst verwonderlijk dat steeds de infrastructuur als object van investeringen wordt genoemd. De Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, beter bekend als de Commissie-Wagner, heeft in *Een nieuw industrieel elan* gewezen op „het belang van infrastructuurele investeringen in het kader van de noodzakelijk geachte herallocatie van consumptieve bestedingen naar investeringen”. Daaraan is in het tweede verslag 10) van de commissie-Wagner opnieuw aandacht besteed en de commissie komt tot de conclusie dat „het verschil dat zich aftekent tussen het werkelijke investeringsniveau en het nodig geachte investeringsniveau per deelsector blijkt op te lopen tot enkele honderden miljoenen gulden op jaarbasis”.

Drs. Van Stiphout 11) is van mening dat ook het vraagstuk van de werkgelegenheid betrokken dient te worden bij het beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening en het verkeer en vervoer. In deze sector werd tot voor kort niet expliciet met eisen vanuit deze doelstelling van economische politiek rekening gehouden. De ontwikkeling van onze infrastructuur zal volgens hem moeten voldoen aan de eis dat de productie en exploitatie daarvan bij uitstek op arbeidsintensieve wijze gebeurt en dat de afhankelijkheid van de te importeren energie wordt verminderd. Het openbaar vervoer leent zich daartoe bij uitstek, aldus Van Stiphout. Hij pleit verder om economische en sociale redenen voor toereikende verkeers- en vervoerfaciliteiten in een combinatie van particuliere en openbare systemen. Daarbij moet in de resterende decennia van deze eeuw worden gewerkt aan de infrastructuur voor de volgende eeuw.

Niet alleen van particuliere zijde en door het bedrijfsleven wordt er op aangedrongen de oren niet naar de huidige economische malaise te laten hangen, maar nu al rekening te houden met een herstel in de jaren negentig. In dit verband wordt verwezen naar hetgeen daarover geschreven is in de laatste jaarverslag van de Rijksplanologische Dienst (RPD) 12). Gelet op de nadelen die verbonden zijn aan spreiding van werkgelegenheid en woonlokaties bepleit de RPD deze te situeren langs belangrijke bestaande verkeers- en vervoerassen. Daarin vinden wij een ondersteuning van onze visie op de ruimtelijke ordening in ons land. De RPD onderkent daarbij dat ten gevolge van de concentratie van het verkeer op die assen, de daarin gelegen knelpunten nog meer om een oplossing vragen. Gedacht wordt aan de lijnen: Amsterdam — Amersfoort — Zwolle, Utrecht — Arnhem — Duitse achterland/Twente, Utrecht — Den Bosch — Eindhoven, Rotterdam — Dordrecht — Breda en t.z.t. Amsterdam — Almere — Lelystad.

De onlangs verschenen *Structuurschets voor de stedelijke gebieden* gaat uit van een centrale positie van de vier grote steden. In de komende vijftien jaar wil de regering de nadruk leggen op het bouwen in en aansluitend aan het stedelijk gebied. Aansluiting bij de huidige verdeling van de bevolking over de landsdelen betekent dat in belangrijke mate gebruik kan worden gemaakt van bestaande voorzieningen en infrastructuur, zo vermeldt de structuurschets. Dit betekent dat knelpunten in wegen en spoorwegen moeten worden opgeheven. Ook de aanleg van de Ringspoorbaan om Amsterdam krijgt daarbij voorrang.

Plan voor de jaren negentig

Nu de budgettaire nood en het beperkt sectoraal gericht overheidsbeleid de vervoersbedrijven en de infrastructuurbouwers en -beheerders op egelstellingen dreigen terug te werpen, is het nodig om daadwerkelijk aan een integraal verkeers- en vervoersbeleid te gaan werken. Wat hieromtrent in de jaren zeventig aan doelstellingen werd geformuleerd, mag in de realisering noch door gebrek aan

9) *Fiets en Trein*, Rapport van de werkgroep, belast met de uitwerking van het actiepoint „Verbetering bereikbaarheid van NS-stations voor (brom)fietsers” uit het *Meerjarenplan personenvervoer 1980-1984*, Den Haag, maart 1982 (niet gepubliceerd).

10) Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, *Verslag van de werkzaamheden*, nr. 2, juli 1982 — januari 1983, Den Haag.

11) H. A. Van Stiphout, *Maatschappelijke ontwikkelingen stellen nieuwe eisen aan verkeers- en vervoersbeleid*. Bijdrage aan de KIVI-lezingencyclus „Verkeer en vervoer: ontwikkelingen in een schaarsstesituatie”. Den Haag, 1982.

12) *Jaarverslag Rijksplanologische Dienst 1982*, Staatsuitgeverij, 's Gravenhage, 1983.

financiën noch door decentralisatie van rijkstaken en deregulering worden belemmerd. Het bedrijfsleven zou daarbij de overheid de helpende hand kunnen bieden. De verschillende organisaties op het gebied van verkeer en vervoer zouden een geïntegreerd plan voor de jaren negentig kunnen opstellen. Een plan dat er op gericht moet zijn om de maatschappelijk- en of bedrijfseconomisch zwakke kanten van de verschillende vervoertakken (in het personenvervoer te land) te versterken. In de manier waarop hij het vak vervoerconomie heeft beoefend, heeft professor Van de Poll, in het lustoord der bouwers de lasten meewegend, laten zien dat projectselectie en -evaluatie de manier is om in een situatie van schaarste toch vooruit te komen.

Het is hier niet het kader om de voor- en nadelen van specifieke projecten op te sommen, laat staan te meten. Volstaan wordt met het vermelden van de soorten projecten waarvan de balans — een begrip dat zowel bij technici als economen binnen het voorstellingsvermogen ligt — wellicht positief is of, zo men wil, naar de goede kant doorslaat. Projecten die zijn gericht op vergroting van de veiligheid, beperking van de schadelijke neveneffecten en een efficiënter gebruik van de bestaande weginfrastructuur scoren hoger dan projecten die louter capaciteitsuitbreiding tot doel hebben. De wegebouwers zullen de gelegenheid moeten hebben om de accentverschuivingen in het investeringsprogramma op te vangen. Het weggebonden openbaar vervoer in de verstedelijkte gebieden zal vooral zijn gebaat bij projecten die de rijsnelheid van de voertuigen verhogen. Voorrangregelingen en vrije tram- en busbanen kunnen zowel de exploitatiekosten aanzienlijk terugdringen als de kwaliteit van het produkt (snelheid en regelmaat) verbeteren. Zulk openbaar vervoer helpt de steden leefbaar te maken en te houden en geldt als een flink gewicht op de balans. Het gehele openbaar-vervoersysteem profiteert overigens van een kwaliteitsverbetering van een deel er van. Het is eveneens in het belang van het gehele openbaar-vervoersysteem om in die gevallen waarin het weggebonden openbaar vervoer buiten de verstedelijkte gebieden op de balans te licht dreigt te worden bevonden, te zoeken naar mogelijkheden van „paratransit” (zoals belbus en buurtbus) die de projectevaluatie overleven. Een dergelijk plan zou — in samenhang met een intelligente ruimtelijke

ordering — de verdienste hebben dat ons goede geld op de goede plaats wordt geïnvesteerd.

De tariefontwikkeling

Met enige zorg volgt de NS overigens de ontwikkeling van het reizigersvervoer in de laatste maanden. De grote tariefverhoging in april van dit jaar heeft de positieve trend in de vervoersomvang doorbroken. De door de minister van Verkeer en Waterstaat toegezegde evaluatie van de gevolgen van deze tariefverhoging past geheel in het beeld dat niet alleen infrastructuurprojecten maar ook tarief-„projecten” op hun bedrijfseconomische en maatschappelijke consequenties worden beoordeeld. Zolang reizigers ons niet massaal de rug toekeren bij een tariefverhoging boven de stijging van de kosten van levensonderhoud, in econometaal betekent dat een prijselasticiteit ergens tussen de 0 en -1, is het bedrijfseconomisch effect van deze tariefmaatregelen stellig positief. Het is echter maatschappelijk nadelig om een vervoersysteem dat op zich zelf maatschappelijke voordelen heeft, niet ten volle te benutten. Voorzichtigheid met sterke tariefverhogingen is dus geboden. Te meer daar de NS geen budgetair rampgebied is voor de overheid. De beruchte schaarbeweging van de jaren zeventig, waarmee wordt aangeduid het uiteenlopen van kosten (vooral de loonkosten) en opbrengsten, leidend tot explosieve tekortstijgingen, bestaat niet meer. Nogmaals en anders gezegd: een bedrijfseconomisch succesvol openbaar vervoer dat zijn maatschappelijke functie niet vervult, komt met zich zelf in strijd. Daardoor zou het ook zijn toekomst verliezen. Toekomst hebben, betekent functieverruiming, betekent vervoersgroei, betekent investeren in capaciteit.

De jongste begroting voor Verkeer en Waterstaat heeft, hoeveel zorgen die ook mag bevatten, de positieve teneur dat de rijksoverheid een grotere prioriteit aan investeringen wil geven. Dat is een gedachte die waard is gekoesterd te worden. Vertaald naar NS geeft het ons vertrouwen dat wij, ondanks de tegenwind die er nu waait, kunnen blijven werken aan het toekomstige spoorwegnet.

L. F. Ploeger

