



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Wat gaat er toch mis in het verkeer en vervoer? Van de verwachte naar de gewenste toekomst
Rienstra, S.A.

Citation

Rienstra, S. A. (1998). Wat gaat er toch mis in het verkeer en vervoer?: Van de verwachte naar de gewenste toekomst. *Bestuurskundige Berichten*, 13(1), 20-25. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234113>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

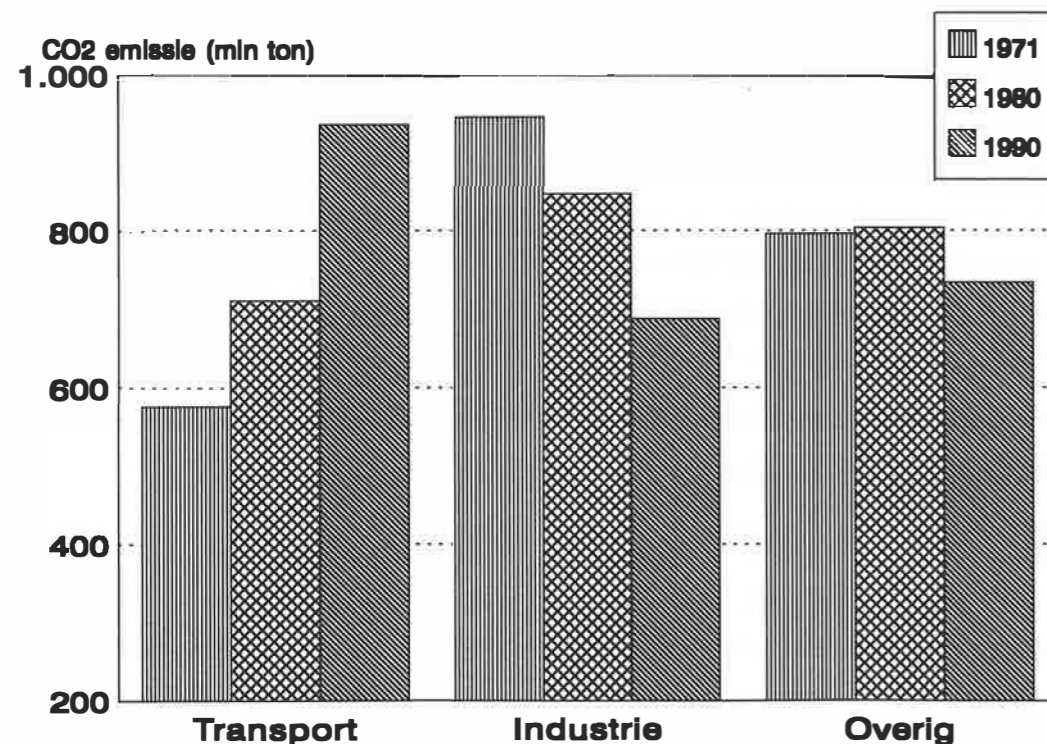
Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234113>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Wat gaat er toch mis in het verkeer en vervoer? Van de verwachte naar de gewenste toekomst

S.A. Rienstra

Het verkeers- en vervoersbeleid lijkt volkomen uit de hand te lopen: er komen alsmear meer files, het autogebruik blijft stijgen, het gebruik van het Openbaar Vervoer neemt nauwelijks toe ondanks miljarden-investeringen in de infrastructuur en de emissies van bijvoorbeeld CO₂ blijven stijgen - dit in tegenstelling tot andere sectoren in de economie (zie de bijgevoegde figuren). De verklaring voor dit falen kan deels gevonden worden in het besluitvormingsproces, zoals eerst geanalyseerd zal worden. Vervolgens wordt besproken wat de verwachtingen en wensen van experts zijn ten aanzien van toekomstig beleid en hoe daartoe het besluitvormingsproces dient te veranderen.



Figuur 1 Trends in CO₂ emissies

Bron: Berekeningen o.b.v.: OECD, 1993, Environmental Data Compendium, Parijs.

Het besluitvormingsproces

Figuur 3 presenteert de belangrijkste actoren en hun

relaties in het besluitvormingsproces ten aanzien van het verkeer en vervoer.

Individueel

Individueel (of burgers) zijn de eindgebruikers van mobiliteit. Individualisering is op het ogenblik een belangrijke maatschappelijke trend. Individueel gedragen zich steeds meer als 'calculerende burgers', die gericht zijn op het verbeteren van de eigen financiële en maatschappelijke positie. Hierdoor zijn individuen steeds minder geneigd zich 'sociaal' te gedragen, waardoor het steeds moeilijker wordt individuen te sturen en te beïnvloeden.

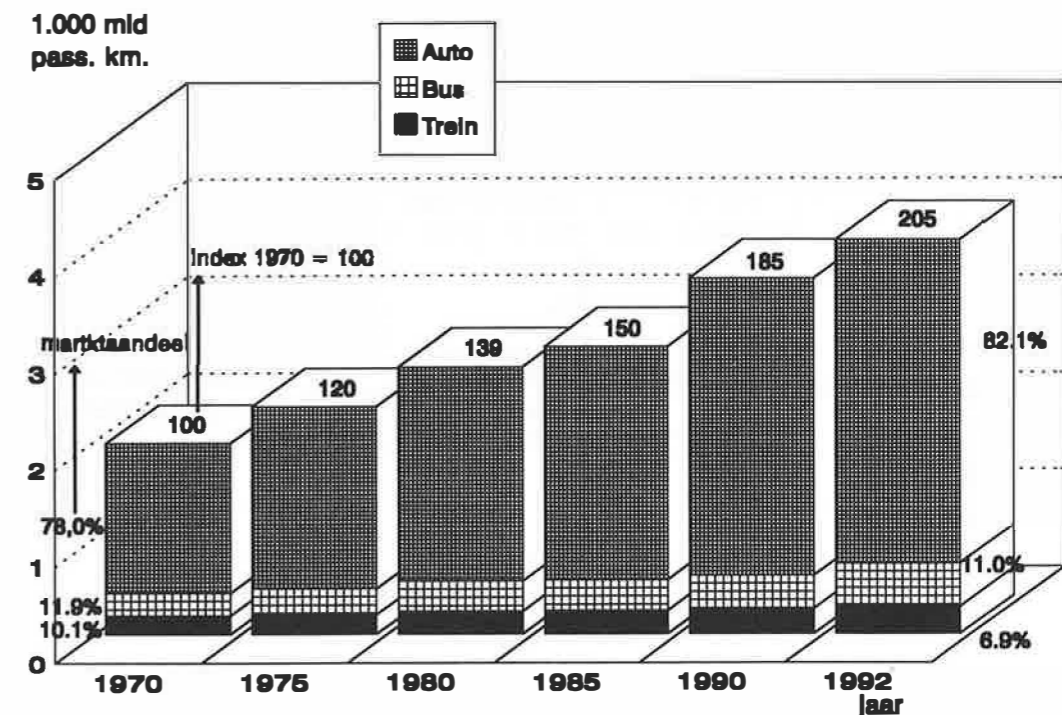
Het gedrag van individuen is bovendien niet altijd ra-

Individueel gedrag wordt in de eerste plaats bepaald door de kennis van alternatieven. Kennis is vaak niet objectief: zo zien mensen die nooit per openbaar vervoer rijden dit zelden als een reëel alternatief. Individueel proberen hun ontevredenheid over hun huidig gedrag psychologisch zoveel mogelijk te beperken, door:

*het gedrag aan te passen indien nieuwe informatie beschikbaar komt;

*het eigen gedrag aantrekkelijker voor te stellen;

*de alternatieven minder aantrekkelijk te maken;



Figuur 2 Ontwikkeling mobiliteit en marktaandeel vervoerswijzen (EU)

Bron: Berekeningen o.b.v.: ECMT, 1997, Annual Trends in Transport, Parijs.

tioneel, wat mede komt doordat informatie niet gratis beschikbaar is. Wel is het zo dat individuen steeds meer en goedkopere informatie krijgen (radio, televisie). Deze trend lijkt nog steeds door te gaan (internet), tegelijkertijd worden individuen echter selectiever bij het opnemen van informatie. Ook wordt de presentatie van informatie steeds belangrijker: deze dient visueel, snel en overzichtelijk gepresenteerd te worden.

*nieuwe informatie te negeren;

*het gedrag 'af te kopen' door bijvoorbeeld milieuroorganisaties te steunen.

Indien een individu een bepaalde gewoonte heeft, zal deze slechts in beperkte mate bereid zijn het gedrag aan te passen. Hierdoor is er een geringe bereidheid stringente maatregelen te accepteren. Dit leidt ertoe dat de kosten, de reistijd en de milieuvuiling van auto's genegeerd worden, terwijl de lange reistijden

en het gebrek aan comfort van het openbaar vervoer of de fiets benadrukt wordt.

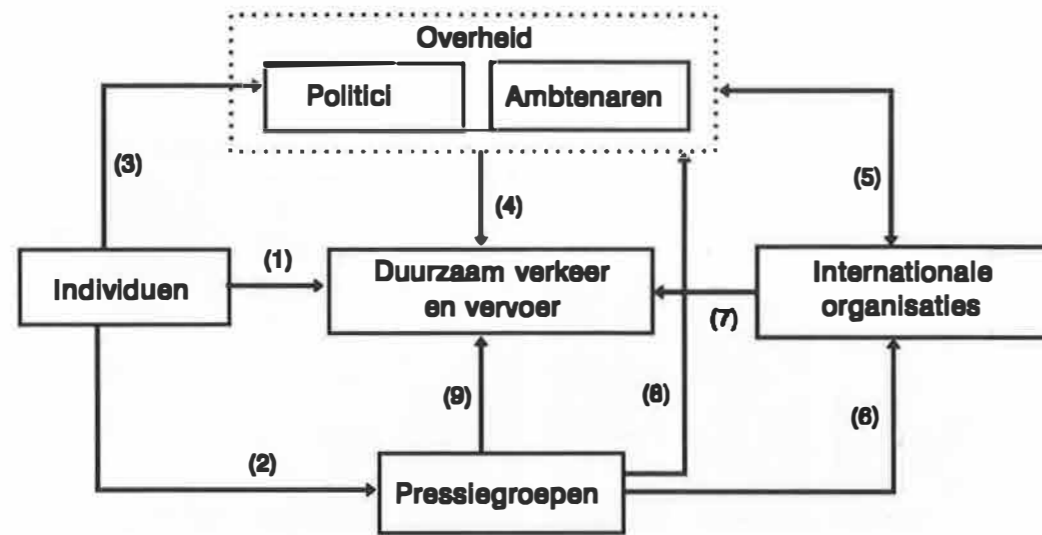
De overheid

De volgende actor is de overheid, die een grote invloed heeft door het invoeren van regels, belastingen, subsidies, etc. In principe zou de overheid moeten streven naar een sociaal optimum. In de public choice theorie wordt echter aangenomen dat overheden (politici, ambtenaren) eigen nutsfuncties hebben.

Politici zijn in deze theorie in de eerste plaats gefocust op herverkiezing. Alleen wanneer dit min of

betrekking hebben, terwijl maatregelen al op korte termijn ingevoerd dienen te worden.

Ook **ambtenaren** hebben een eigen nutsfunctie. Een voorbeeld van een dergelijke - theoretische - nutsfunctie is die van budgetmaximalisatie, welke ervan uitgaat dat het nut van een ambtenaar direct gecorreleerd is met het budget dat hij/zij kan besteden. Aangezien de ambtenaar een monopolie heeft op de verschaffing van informatie aan het parlement zal hij deze beïnvloeden, zodat het budget hoger dan wenselijk is.



Figuur 3: Een conceptueel model van het besluitvormingsproces ten aanzien van het verkeer en vervoer

meer zeker is, zijn er mogelijkheden om ideologische maatregelen in te voeren. De laatste jaren vinden er steeds grotere schommelingen plaats in de aanhang van partijen, waardoor het steeds belangrijker wordt om op korte termijn concrete en zichtbare resultaten te boeken. Een belangrijk kenmerk van de meeste milieudoelstellingen en verkeersmaatregelen (zoals het verminderen van het broeikas effect, beperken congestie) is nu juist dat deze pas op de lange termijn

Internationale organisaties

De volgende actor, internationale organisaties, wordt steeds belangrijker voor het verkeer en vervoer door de globalisering van economie en samenleving en de integratie van markten in de Europese Unie. Nationale staten zullen in theorie echter alleen lid worden van een internationale organisatie indien ze hier expliciet voordeel bij hebben. Bij het verkeers- en vervoerbeleid geldt dat veel maatregelen de concurrentiepositie

van landen beïnvloeden, waardoor geen enkel land als eerste een maatregel wil invoeren ('free rider' gedrag). Hierom is internationale coördinatie belangrijk. Voorbeelden zijn:

*benzineprijzen kunnen niet onafhankelijk vastgesteld worden, aangezien mensen 'aan de andere kant van de grens' tanken;

*de protectie van de spoorwegen wordt verminderd

invoering van maatregelen voorkomen, waardoor vele thema's aan elkaar verbonden worden. Bovendien is de democratische controle op deze organisaties beperkt en hebben individuen veelal weinig interesse in en invloed op deze organisaties; lobbies van individuele landen en pressiegroepen zijn daardoor vaak succesvol.

Tabel 1 Belangrijke karakteristieken van het verwachte en gewenste scenario

	Verwacht scenario	Gewenst scenario
Ruimtelijk	* Concentratie van bevolking en activiteiten in Noordwest-Europa * Invoering vrij compacte stad	* Perifere regio's ontwikkelen zich sterk * Invoering compacte stad
Institutioneel	* Geen duidelijke beleidsrichting * Geen duidelijke scheiding van private en publieke taken	* Veel regulerende maatregelen * Infrastructuur en spoorwegen overheidseigendom
Economisch	* Verkeers- en vervoer is niet erg winstgevend * De nationale overheid is het belangrijkste besluitvormingsniveau	* Het verkeers- en vervoersysteem is tamelijk winstgevend * Centralisatie (EU) en regionalisering van het beleid
Sociaal-psy-chologisch	* Individualiseringstrend zet door * Weinig aandacht voor gelijkheid	* Individualiseringstrend buigt om * Veel aandacht voor gelijkheid

Bron: Nijkamp e.a. (1998)

vanwege Europese regelgeving;

*bedrijven worden steeds vaker 'footlose', waardoor ze uit een land vertrekken indien het land relatief zware milieumaatregelen neemt;

*maatregelen worden soms verboden omdat ze niet overeenkomen met de vrije marktprincipes van de Europese Unie.

Tegelijkertijd verloopt de besluitvorming binnen deze organisaties vaak moeizaam. Eén land kan veelal de

Pressiegroepen

De laatste actoren zijn de pressiegroepen, welke een grote invloed op het beleid van overheden en internationale organisaties; individuen hebben een grote invloed op deze groepen. Ze ontstaan alleen indien collectieve inspanningen zekere voordelen verschaffen aan de leden van de groep (een duidelijk doel, een privaat goed).

In het verkeer en vervoer kunnen verschillende be-

langrijke pressiegroepen onderscheiden worden. In de eerste plaats is er de **auto- en olie-industrie**, die erop gericht zijn winst te maximaliseren en bestaande marktaandelen te beschermen. Door de sterke concentratie, de grote financiële kracht en het belang van

ste' toekomst van het verkeer en vervoer en de mate waarin verschillende vervoerwijzen in de toekomst ingevoerd zullen worden. Het referentiejaar is 2030, de vragen betroffen het Westeuropese reizigersvervoersysteem (zie verder Nijkamp e.a., 1998). Naar

Tabel 2 Het verwachte en gewenste lange afstands- en stedelijke vervoersysteem

	Verwacht scenario	Gewenst scenario
Lange afstand	* Auto dominant * De HSL ingevoerd * OV heeft aanvullende functie	* OV dominant (HSL, treinen) * Nieuwe brandstoffen (o.a. waterstof)
Stedelijk	* veel metro- en light rail * Invoering elektrische auto * Auto dominant	* OV dominant * Autogebruik wordt sterk beperkt * Fietsen en lopen belangrijk

Bron: Nijkamp e.a. (1998)

de werkgelegenheid hebben deze een sterke lobby. Een tweede pressiegroep zijn de **spoorwegmaatschappijen** en andere openbaar vervoerbedrijven. Overheden hebben veel geïnvesteerd in de railinfrastructuur, terwijl ze bovendien eigenaren zijn van de maatschappijen. Door het sociale karakter, het beperkte aantal en de grote werkgelegenheid hebben deze bedrijven een sterke lobby op nationaal niveau. De laatste pressiegroep zijn de **milieugroepen**; deze zijn vaak relatief zwak, omdat ze meningen combineren van veel individuen. Een bekende uitzondering zijn lokale groepen, die klein zijn en een duidelijk doel hebben. Toch kan ook de invloed van (inter)nationale groepen groot zijn, doordat ze een indringende boodschap hebben.

Van de Verwachte naar de Gewenste Toekomst

Mede om het conceptuele model te testen is vervoerexperts gevraagd naar de 'verwachte' en 'gewen-

aanleiding hiervan is een 'verwacht' en een 'gewenst' scenario opgesteld (tabel 1 en 2).

In het **verwachte** scenario blijken de actoren zich in grote lijnen conform het conceptuele model gedragen. Hierdoor slaagt men er niet in de beleidsdoelstellingen te halen.

In het **gewenste** scenario wordt een duidelijke keuze gemaakt voor een stringenter invoering van maatregelen en het in sterke mate stimuleren van het openbaar vervoer. **Individueen** zullen het startpunt te zijn van veranderingen: zowel de overheid als de industrie uiteindelijk deze meningen en de marktvaart zullen volgen.

De nationale **overheid** moet bereid zijn verantwoordelijkheden over te dragen aan regionale en internationale overheden; op deze wijze kunnen externe effecten bestreden worden op het ruimtelijke niveau waar ze optreden. Tegelijkertijd moet het beleid eenduidig gericht zijn op het stimuleren van het openbaar

vervoer en het beperken van het autogebruik.

De rol van **internationale organisaties** moet sterk toenemen, zodat het de invoering van maatregelen gecoördineerd kan worden. Belangrijk is wel dat individuen meer betrokken raken bij de besluitvorming binnen deze organisaties, terwijl de rol van nationale staten en pressiegroepen teruggedrongen moet worden.

Ook **pressiegroepen** dienen in dit scenario hun houding te veranderen. De auto- en olie-industrie dienen te accepteren dat het belang van de auto sterk zal afnemen, terwijl er nieuwe technologieën en markten ontwikkeld moeten worden (elektrische auto, nieuwe brandstoffen). De spoorwegmaatschappijen zullen moeten richten op de vraag uit de markt. Milieugroepen kunnen tot slot een vitale rol spelen in het bewustwordingsproces van de samenleving. De marketing en kwaliteit van de informatievoorziening aan zowel individuen, overheden en internationale overheden dienen aansprekend en van een hoge kwaliteit te zijn.

Conclusies

De meeste krachten in het besluitvormingsproces werken het bereiken van officiële beleidsdoelstellingen tegen. Experts verwachten dan ook niet dat deze doelstelling gehaald zal worden; in het gewenste scenario gebeurt dit daarentegen wel; de rol van de diverse actoren is dan ook geheel anders. Individueen zijn het startpunt van de nodige verande-

ringen, daar in een democratische en op de vrije markt georiënteerde samenleving, individuen een centrale rol spelen. Om dit te bereiken:

*moet de **informatie** over de gevolgen van het huidige gedrag indringend en aantrekkelijk gepresenteerd worden;

*moeten er aantrekkelijke **alternatieven** aangeboden worden voor het huidige mobiliteitsgedrag (nieuwe technologieën, openbaar vervoer). Zowel industrieën, overheden en spoorwegmaatschappijen zijn hiervoor belangrijk.

Een rigoureuze psychologische en culturele trendbreuk is dan noodzakelijk in de gehele samenleving. Alle actoren dienen hun gedrag te wijzigen en de uitdaging aan te gaan om mee te werken aan de realisatie van een duurzaam verkeers- en vervoersysteem. Alleen dan is een beheersbare mobiliteit geen utopie.

Referenties

- Nijkamp, P., S.A. Rienstra en J.M. Vleugel, 1998, *Transportation Planning and the Future*, John Wiley, Chichester (te verschijnen).
- Rienstra, S.A., en P. Nijkamp, 1996, Beheersbare Mobiliteit een Utopie? Een Actorbenadering, in: Mouwen, A.M.T., N. Kalfs en B. Govers, *Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk*, Rotterdam, blz. 89-108.

Sytze Rienstra is werkzaam bij het Nederlands Economisch Instituut te Rotterdam

'Je bul, wat nu?' 21 april 1997 zal de **Informatiedag Bestuurskundige en Arbeidsmarkt** plaatsvinden in de Stadsgehoorzaal te Leiden. Het ochtendprogramma bestaat uit een forum met als thema 'Cultuurveranderingsprocessen', 's middags kan men kennismaken met verschillende organisaties in de vorm van workshops en individuele gesprekken. Voor meer informatie is de IBA commissie bereikbaar via de Bestuurskundige Interfacultaire vereniging Leiden tel. 071-5273696.