

Rechtvaardigheid als raamwerk

BETOOG Karel Martens

Een echte transitie in het mobiliteitsbeleid blijft tot nu toe nog altijd uit. De hoop dat het denken over duurzaamheid zou leiden tot een fundamentele koersverandering is inmiddels vervlogen. Zou rechtvaardigheid wel het raamwerk kunnen bieden voor een echte transitie?

Al sinds 1987, toen de Verenigde Naties het rapport 'Our Common Future' publiceerden, is 'duurzame ontwikkeling' een populaire term onder planologen. Even leek het erop dat de notie van duurzaamheid de nieuwe hoeksteen van het mobiliteitsbeleid zou kunnen worden. En inderdaad: in de jaren negentig werd het beperken van de automobiliteit door veel planologen uitgeroepen tot leidraad van het ruimtelijk beleid. In plaats van 'predict and provide' werd 'predict and prevent' het nieuwe credo. De praktijk bleek echter weerbarstiger dan de papieren werkelijkheid van beleidsmakers. Inmiddels moeten we constateren dat van een werkelijke transitie nooit sprake is geweest. Sterker nog, sinds de eerste duurzaamheidshype van begin jaren negentig zijn er juist voortdurend wegen bijgebouwd en is het aantal autoverplaatsingen alleen maar toegenomen.

Er zijn drie redenen waarom de radicale wijziging van begin jaren negentig niet is doorgezet. De eerste reden voor het falen van deze transitie ligt in het ontbreken van een aansprekend doel voor het mobiliteitsbeleid. Het 'beperken van de automobiliteit', hoe lovenswaardig ook, is weinig inspirerend, zelfs voor wie het milieu hoog in het vaandel heeft staan. De benadering miste daarmee de aantrekkingskracht om veel partijen achter zich te scharen. Ten tweede is het idee van duurzame ontwikkeling nooit uitgewerkt tot een volwaardig instrument om beleid op te kunnen baseren. Moet de situatie worden beoordeeld in termen van het aantal autokilometers, het aandeel van de auto in de 'modal split', of de uitstoot van broeikasgassen? Een duidelijk, werkbaar alternatief voor de maatschappelijke kosten-batenanalyse is nooit ontwikkeld.

De derde reden is de eenzijdige nadruk op de uitruil tussen economie en ecologie die in de duurzaamheidsbenadering besloten ligt. De notie van maatschappelijke rechtvaardigheid daarentegen heeft in het maatschappelijke debat nooit een wezenlijke rol gespeeld. Feitelijk leidde de focus op het milieu namelijk tot nog meer aandacht voor de auto. Deze eenzijdige aandacht werd soms gezien als een doorgeslagen kruistocht voor het milieu, en heeft menigeen vervreemd van de nieuwe koers in het mobiliteitsbeleid. De eenzijdige benadering stond bovendien haaks op de brede duurzaamheidsambitie te voldoen aan de behoeften van alle mensen. Door deze framing van de transitie zijn kansen gemist om bredere steun te verkrijgen voor de verandering in het mobiliteitsbeleid. Het wordt daarom tijd ons denken over mobiliteitstransities in een ander raamwerk te plaatsen.

Een ander perspectief

De voorwaarde voor een werkelijke transitie in het mobiliteitsbeleid en daarmee in de mobiliteit is mijns inziens de onderkenning dat mobiliteit een voorwaarde is voor een volwaardige deelname aan de samenleving en dat een ieder volwaardige deelname aan de samenleving toekomt. Deze claim is zeker niet nieuw en lijkt, oppervlakkig beschouwd, een open deur. Maar een zorgvuldige analyse van deze claim maakt duidelijk dat hieruit een boven- en een ondergrens kan worden afgeleid voor de overheidsbemoedienissen op dit terrein, leidend tot een radicaal ander perspectief op de rol van de overheid. En dat is, uiteindelijk, een cruciale voorwaarde voor een mobiliteitstransitie.

Een radicaal ander perspectief op de rol van de overheid



Foto: Luca Sartoni

Die ondergrens houdt het volgende in. De onderkenning dat mobiliteit een voorwaarde is voor volwaardige deelname aan de samenleving betekent dat een gebrek aan mobiliteit kan leiden tot uitsluiting van die samenleving. Er is een uitgebreide literatuur in met name het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de Verenigde Staten die laat zien dat juist in hoogmobiele samenlevingen vervoersarmoede en transport-gerelateerde sociale uitsluiting op de loer liggen. De meest toonaangevende studie op dit gebied, uitgevoerd door de 'Social Exclusion Unit' in het Verenigd Koninkrijk, heeft laten zien dat gebrek aan een auto en ontoereikend openbaar vervoer voor twee op de vijf werkzoekenden belangrijke barrières vormen voor het verkrijgen van een baan. Recent onderzoek in Vlaanderen toont aan dat, ondanks de forse investeringen in openbaar vervoer volgend op het 'Decreet Basismobiliteit', bijna zeven op de tien werkzoekenden met een laag inkomen moeilijk werk krijgt vanwege vervoersbeperkingen.

De notie van vervoersarmoede kan verder worden geformaliseerd door te onderkennen dat er een relatie is tussen het niveau van mobiliteit, de bereikbaarheid die mensen ervaren, en het niveau van activiteitenparticipatie. Een hogere mobiliteit, bijvoorbeeld doordat men de beschikking heeft over een sneller vervoersmiddel, zal bij een gelijkblijvende ruimtelijke structuur leiden tot een hoger niveau van bereikbaarheid. Een hoger niveau van bereikbaarheid werkt op zijn beurt een hoger niveau van activiteitenparticipatie in de hand (figuur 1).

De relatie tussen bereikbaarheid en activiteitenparticipatie is uiteraard niet lineair. Bij een hoge bereikbaarheid zal het niveau van activiteitenparticipatie tussen personen aanmerkelijk verschillen, afhankelijk van onder andere persoonlijke voorkeuren en levensfase. Verwacht mag worden dat bij een daling van de bereikbaarheid het gemiddeld aantal activiteiten waaraan wordt deelgenomen ook zal dalen. Dit is geen probleem, zolang het geen wezenlijk effect heeft op de kwaliteit van leven. Echter, bij een verdere daling van de bereikbaarheid kan het mobiliteitsstelsel een barrière creëren voor volwaardige deelname aan de samenleving. Op dit niveau is er sprake van vervoersarmoede. Een niveau van bereikbaarheid beneden deze grens is onacceptabel, gezien het maatschappelijke doel om ieder te laten participeren in de samenleving.

Overheidsinterventie nieuwe stijl

De eerste verantwoordelijkheid van de overheid ligt dus in het garanderen van dit minimale niveau van bereikbaarheid. Afwijkingen van dit principe kunnen aanvaardbaar zijn, met name als de omvang van de groep met een laag niveau van bereikbaarheid klein is en de kosten voor het verbeteren van de bereikbaarheid, die door de gehele gemeenschap moeten worden gedragen, onevenredig hoog zijn. Afwijkingen op grond van 'eigen verantwoordelijkheid' of 'keuze' – bijvoorbeeld het argument dat huishoudens zelf hebben gekozen voor een bepaalde woonlocatie –

zijn ongewenst, omdat het toeschrijven van persoonlijke verantwoordelijkheid zeer problematisch is. Het gaat er namelijk vanuit dat huishoudens echt vrij zijn in hun keuze van woonlocatie en veronderstelt dus dat de woningmarkt een voldoende scala aan mogelijkheden biedt voor alle typen huishoudens, ongeacht inkomen of omvang van het huishouden. Daarvan is, zelfs in Nederland met zijn uitstekende sociale woningbouw, zelden sprake.

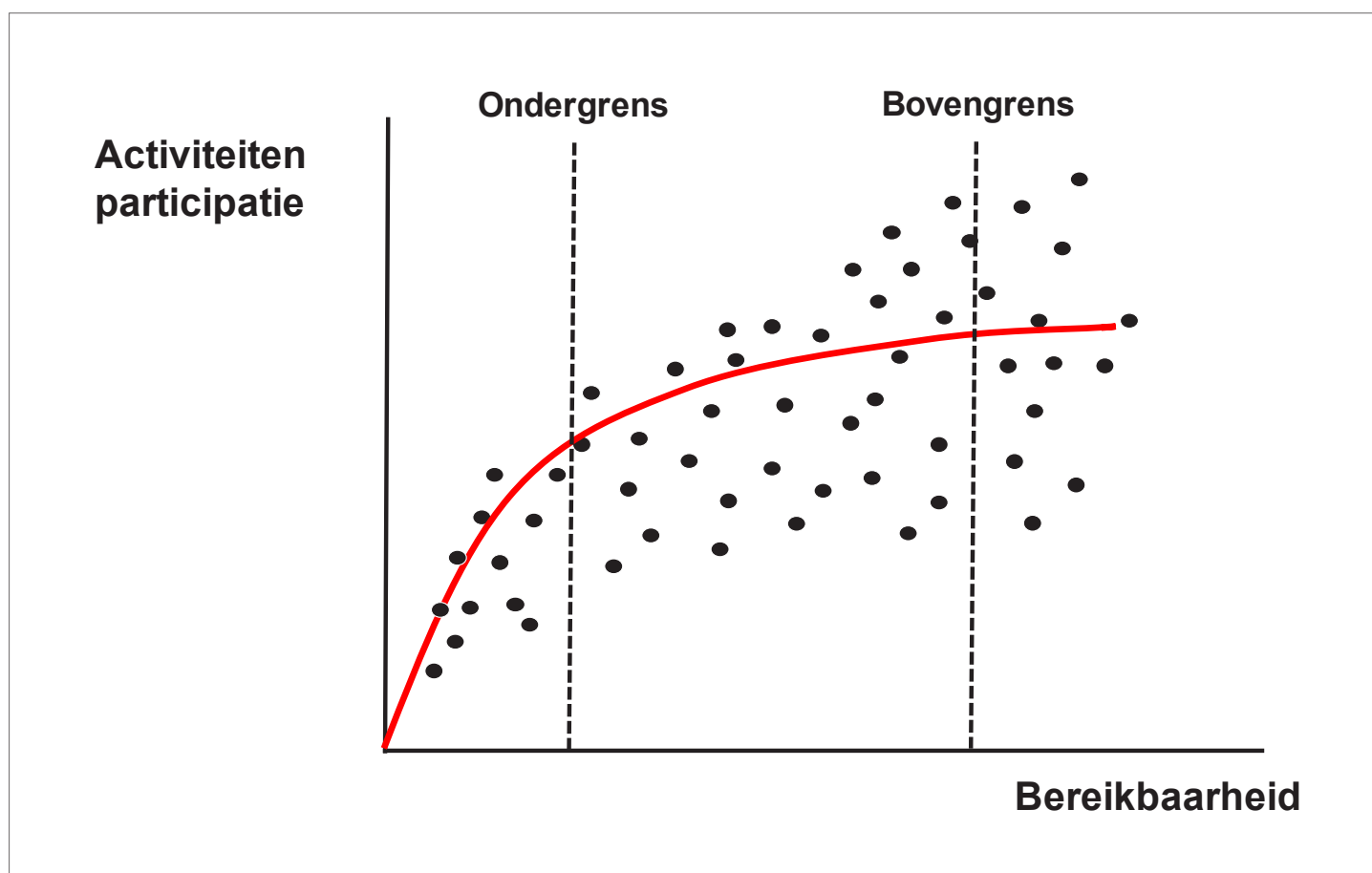
De bovengrens ligt minder voor de hand. De relatie tussen mobiliteit, bereikbaarheid en activiteitenparticipatie demarceert immers niet direct een bovengrens. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de marginale baten van additionele mobiliteit of bereikbaarheid afnemen naarmate het initiële niveau van mobiliteit en bereikbaarheid stijgen. De extra bijdrage aan de activiteitenparticipatie zal steeds geringer worden. Eerder zullen burgers, bij een verdere stijging van de bereikbaarheid, andere keuzes maken, qua bestemming of typen activiteit, zonder dat er een wezenlijke verhoging is in het niveau van activiteitenparticipatie. Bij een dergelijk bereikbaarheidsniveau zijn additionele investeringen niet meer nodig op grond van de maatschappelijke ambitie een volwaardige deelname aan de samenleving te garanderen. Dit is, met andere woorden, de bovengrens: overheidsinterventie is niet langer noodzakelijk.

Dit betekent niet dat extra investeringen boven dit niveau per definitie zijn uitgesloten. Als burgers veel waarde hechten aan een bereikbaarheidsniveau boven het redelijke niveau, dan moeten zij de

ruimte krijgen om dat zelf te realiseren, zonder dat daaraan maatschappelijke middelen te pas komen. De infrastructuur moet met andere woorden zelffinancierend zijn. De bovengrens laat ook ruimte voor additionele overheidsinvesteringen daar waar dat op andere gronden gewenst zou zijn, zoals het verbeteren van de economie of bescherming van het milieu. Er is dan echter geen sprake van mobiliteitsbeleid, maar van economisch of milieubeleid met interventies in het mobiliteitsstelsel als beleidsmiddel. Het mobiliteitsbeleid zelf zou zich moeten richten op de voorwaarde voor activiteitenparticipatie door het borgen van de ondergrens en het vermijden van 'overdadige' overheidsinvesteringen daar waar de bereikbaarheid van voldoende niveau is.

Geen doekjes voor het bloeden

Concreet zou dit betekenen dat we ons niet langer laten leiden door de lengte van de files. Het feit dat automobilisten elke dag weer aanschuiven in de rij bewijst juist dat het mobiliteitsstelsel van voldoende kwaliteit is om activiteitenparticipatie mogelijk te maken. Het werkelijke probleem zit in de latente vraag naar verplaatsingen. Dáár waar mensen verplaatsingen niet maken voldoet het mobiliteitsstelsel niet en dáár zijn interventies dus op zijn plaats. Zo laat onderzoek in Rotterdam zien dat laagopgeleiden werkzoekenden geen baan kunnen vinden omdat er geen openbaar vervoer is naar bedrijventerreinen aan de snelweg. Juist



Figuur 1. De relatie tussen bereikbaarheid en activiteitenparticipatie.

De zwarte punten geven het niveau van activiteitenparticipatie van een bepaald persoon weer; de doorgetrokken lijn het gemiddelde niveau van activiteitenparticipatie bij een bepaald niveau van bereikbaarheid.



Foto: Marco Zanferrari

die ontbrekende schakels zouden moeten worden gerealiseerd. En als we dat slim doen, met een hoogwaardige dienstverlening, kan dat ook nog mensen uit de auto halen, zodat de files mogelijk iets korter worden. Maar dat zijn slechts bijkomende voordelen. De kern van het beleid ligt in het garanderen van de voorwaarden voor activiteitenparticipatie voor iedereen.

We moeten ons niet langer laten leiden door de lengte van de files

Een mobiliteitsbeleid met rechtvaardigheid als raamwerk bestaat dus niet uit doekjes voor het bloeden, zoals vrijwilligersvervoer of buurtbusjes. Het betekent feitelijk een radicale verandering in prioriteiten, waarbij de bulk van de middelen wordt gebruikt om de ondergrens veilig te stellen. Heel concreet betekent dat een forse verschuiving van investeringen in asfalt, naar investeringen in hoogwaardige regionaal openbaar vervoer. Aangezien een busje per uur geen zoden aan de dijk zet, moeten prioriteiten worden gesteld. Die moeten gaan naar de gebieden waar veel mensen wonen die afhankelijk zijn van het openbaar vervoer en waar

maximale baten kunnen worden gegenereerd in termen van toename in activiteitenparticipatie. Dat betekent dus eerder hoogfrequente verbindingen van en naar gebieden als Rotterdam-Zuid, waar veel lage inkomensgroepen wonen, dan een incidenteel busje naar iedere plattelandskern. Ook een rechtvaardigheid beleid zal immers efficiënt met de beschikbare middelen moeten omgaan.

Het stellen van prioriteiten vraagt wel om vaststelling van de voorgestelde boven- en ondergrens. Dat zal uiteraard niet eenvoudig zijn. Er is niet of nauwelijks systematisch onderzoek naar de relatie tussen bereikbaarheid en activiteitenparticipatie. Gezien de variëteit in de intensiteit van activiteitenparticipatie tussen personen, zal het bovendien niet eenvoudig zijn om een directe relatie te leggen tussen beide grootheden. Toch mag verwacht worden dat een systematische analyse, bijvoorbeeld op basis van het 'Mobiliteitsonderzoek Nederland' in combinatie met bereikbaarheidskaart.nl, wel degelijk een goede indicatie kan opleveren voor beide grenzen.

Normalisatie

Het hanteren van de onder- en bovengrens als criteria voor overheidsinterventie betekent feitelijk het loslaten van het fel bekritiseerde vraagvolgende mobiliteitsbeleid. Dit zou een radicale breuk met het verleden betekenen, maar zou tegelijkertijd leiden tot een normalisering van mobiliteit als beleidsterrein. Immers, in weinig

domeinen ziet de overheid het als haar verantwoordelijkheid om te voldoen aan een ongebreidelde vraag. Het stellen van grenzen is een onvermijdelijke opgave in beleidsterreinen als gezondheidszorg en onderwijs. Net als op het terrein van de mobiliteit, is daar sprake van een schier oneindige vraag. De behoefte aan beter onderwijs en een uitgebreidere gezondheidszorg is immers niet te stillen. In geen van deze terreinen wordt de 'vraag' gezien als het enige leidende principe. Sterker nog, het begrip 'vraag' zoals dit door economen wordt gebezigd speelt in beide beleidsterreinen slechts een bescheiden rol.

Het is niet de vraag, maar budgettaire beperkingen die de bovengrens en ondergrens van de overheidsinterventie bepalen. Het egalitaire karakter van beide beleidsterreinen leidt ertoe dat beide grenzen feitelijk erg dicht bij elkaar liggen. Een grotere bandbreedte tussen boven- en ondergrens is onvermijdelijk in het mobiliteitsbeleid, ook omdat er per definitie verschillen zijn in bereikbaarheid tussen centrum en periferie. Dat betekent echter niet dat de vraag leidend zou moeten zijn. Het ligt voor de hand ook in het mobiliteitsbeleid, net als in gezondheidszorg en onderwijs, grenzen te stellen aan de verantwoordelijkheid van de overheid om de almaar toenemende vraag te bedienen.

Ik pleit daarom voor een transitie in het mobiliteitsbeleid met maatschappelijke rechtvaardigheid als uitgangspunt. Die transitie onderkent dat mobiliteit en bereikbaarheid voorwaarden zijn voor een volwaardige participatie in de samenleving. Het accepteren van dit uitgangspunt als basis voor beleid zou leiden tot een radicale verandering in de verantwoordelijkheid van de overheid in het mobiliteitsdomein én in beleidsprioriteiten. Het zou het mobiliteitsbeleid eindelijk in lijn brengen met de beginselen die ten grondslag liggen aan overheidsinterventie op het terrein van gezondheidszorg en onderwijs. Het is die gelijkenis die mij de overtuiging geeft dat een transitie gebaseerd op principes van rechtvaardigheid veel meer kans van slagen heeft voor de lange termijn, dan een transitie gebaseerd op zorgen over milieu alleen.

Karel Martens (k.martens@fm.ru.nl) is Universitair Hoofddocent bij de sectie Geografie, Planologie en Milieumaatschappijwetenschappen en het Institute for Management Research aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij werkt momenteel aan een boek getiteld 'Transportation planning based on principles of justice', dat in 2015 bij Routledge zal verschijnen.

Literatuurselectie

- Bastiaanssen, J. & K. Martens (2013) Vervoersarmoede belemmert arbeidsre-integratie. ESB-Economische Statistische Berichten, 98(4671), pp. 654-655
- Lucas, K. (2012) Transport and social exclusion: Where are we now? *Transport Policy*, 20, pp. 105-113
- Martens, K. (2013) Accessibility and potential mobility as a guide for policy action. Paper gepresenteerd op het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk, 22-23 november 2013 te Rotterdam.
- Owens, S. (1995) From 'predict and provide' to 'predict and prevent': Pricing and planning in transport policy. *Transport Policy*, 2(1), pp. 43-49
- Social Exclusion Unit (2003) Making the connections: final report on transport and social exclusion, Office of the Deputy Prime Minister, UK, London