

E. MORESCO

*Het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid**

Wat is verkeers- en vervoerbeleid

Alvorens in te gaan op een aantal onderdelen van het verkeers- en vervoerbeleid is het goed af te spreken wat we bedoelen met de verschillende termen, omdat die niet altijd op dezelfde manier gebruikt worden.

Vervoer is dan de verplaatsing van personen en goederen (en niet alleen openbaar vervoer).

Verkeer is de fysieke verschijningsvorm van het proces dat dient tot het tot stand brengen van vervoer.

Beleid tenslotte heeft betrekking op het bereiden van doeleinden door het inzetten van middelen, waarbij belangrijk is dat voor de belanghebbenden (de burgers) het resultaat telt en niet zozeer de middelen. De doelstellingen van een beleid dienen dan ook betrekking te hebben op de gewenste toestand. De middelen kunnen tijdens een beleidsperiode worden bijgesteld, bijvoorbeeld als gevolg van veranderde omstandigheden, maar de doelstellingen zouden zo goed doordacht moeten zijn dat die geldig blijven. Bovendien dienen ze zoveel mogelijk gekwantificeerd te worden, zodat kan worden beoordeeld in hoeverre de gestelde doelen zijn bereikt.

Toegepast op verkeer en vervoer kunnen als (primaire) doelstellingen worden onderscheiden een bepaalde mate van bereikbaarheid en verkeersveiligheid. Secundaire doelstellingen zijn gerelateerd aan elementen van systemen buiten verkeer en ver-

voer in enge zin, dus bijvoorbeeld milieu, energie- en grondstoffenverbruik, en economische activiteiten. Subdoelstellingen hebben betrekking op subsystemen van verkeer en vervoer, bijvoorbeeld parkeren.¹

Als voorbeeld moge dienen het nogal eens vermelde doel om de frequentie van het openbaar vervoer sterk te verhogen. Na het voorgaande zal het duidelijk zijn dat dit geen doel behoort te zijn; het kan een *middel* zijn om de bereikbaarheid te verbeteren. Het draagt daar echter niet onder alle omstandigheden merkbaar toe bij, en heeft in elk geval ook een aantal negatieve effecten, zoals energie- en grondstoffenverbruik, verhoogde kosten en geluidproductie. Deze effecten moeten dan ook meegewogen worden.

Verkeerscirculatieplannen

Verkeer en vervoer met de subsystemen is reeds een gecompliceerd gebeuren. Betreft men, zoals tegenwoordig gebruikelijk is, de effecten op het sociaal-economisch en ruimtelijk systeem erbij, dan is het aantal instrumenten en uitvoervariabelen of indicatoren al bijna onoverzienbaar. Meestal wordt in zulke gevallen door de verantwoordelijke overheid dit geheel in een rapport of nota samengevat, met daarin de diverse scenario's en de mogelijke beleidsalternatieven inclusief het gekozen alternatief. Dus niet door de gemeenten, althans niet op eigen initia-

* Dit artikel is geschreven à titre personnel, zodat de daarin ingenomen standpunten niet behoeven overeen te komen met die van het Ministerie.

tief. Op een doodenkele uitzondering na (bij mijn weten alleen Delft) werden tot voor enkele jaren geen gemeentelijke verkeers- en vervoerplannen gemaakt.

Verkeersmaatregelen (stop- en parkeerverboden, éénrichtingsregelingen, afsluitingen, profielwijzigingen) en beslissingen over infrastructuurwerken werden blijkbaar ad hoc genomen, zonder het effect op andere delen van de stad of op andere systemen in beschouwing te nemen, laat staan daar rekening mee te houden. Redenen of excuses voor dit achterwege blijven, zijn wellicht de kosten of ook de voorkeur van politici om zich zo min mogelijk vast te leggen, dan wel om niet te veel verbanden te leggen.

Toch was en is, er alle reden voor om zo'n plan wél te maken. Voor ruimtelijke vraagstukken bestaan al lang bestemmingsplannen en structuurplannen. Burgers willen niet geconfronteerd worden met onverwachte bouwplannen waarover geen voorlichting en inspraak is geweest. Investeerders en middenstand willen weten waar ze aan toe zijn. Voor verkeer en vervoer, dat vaak evenveel of meer invloed op het dagelijkse leven heeft, geldt dit dus in minstens even sterke mate, maar desondanks werd blijkbaar geen beleidsplan nodig geoordeeld.

Aan deze toestand werd voor een aantal gemeenten een einde gemaakt, toen de kosten voor infrastructuur en die voor het openbaar vervoer zo hoog werden, dat de gemeenten deze niet meer zelf konden opbrengen. De rijksoverheid sprong bij, maar wilde zich daarbij verzekerd weten van een gemeentelijk beleid dat leidt tot een zo efficiënt en effectief mogelijk gebruik van de verschaft middelen. Dat beleid bleek nergens te zijn omschreven. Daarom werd als voorwaarde gesteld dat een *verkeers- en vervoerplan* werd opgesteld; voorlopig kon worden volstaan met een *verkeerscirculatieplan* (VCP), dat in principe uitgaat van de bestaande voorzieningen en er op gericht is in die toestand verkeer en vervoer te optimaliseren. Overigens moest zo'n VCP

dan wel in *hoofdlijnen* overeenstemmen met het beleid dat door het rijk was neergelegd in beleidsnota's, zoals het 'Structuurschema Verkeer en Vervoer' en het geldende meerjarenplan: dekking van de exploitatiekosten van openbaar vervoer in een gemeente, die door haar beleid (bijv. door aanleg van veel lang-parkeerplaatsen) datzelfde openbare vervoer relatief minder aantrekkelijk zou maken, lag niet in de bedoeling.

Was deze rijksvoorwaarde blijkbaar nodig om het ook voor zuiver gemeentelijke belangen noodzakelijke VCP opgesteld te krijgen, er is nog een reden waarom rijksinvloed in deze nuttig is, zij het dat de gouden koorden niet de elegantste of dankbaarste instrumenten vormen. Verkeer stoort zich bij uitstek niet aan grenzen, en zeker niet aan gemeentegrenzen. Het verkeers- en vervoerbeleid in een gemeente kan zware repercussies hebben voor een andere (belendende) gemeente. Ook uit dien hoofde ware het toe te juichen dat in alle gemeenten het verkeers- en vervoerbeleid in hoofdlijnen overeenstemt met dat van het rijk; en ook daarom is het te betreuren dat er (nog) geen 'bestuurlijke koorden' zijn. Immers, alleen op gemeenten die subsidieaanvragen doen, kan enige invloed worden uitgeoefend.

Richtlijnen voor het opstellen van VCP's

Reeds bij het sluiten van de overeenkomst met de gemeenten, waarbij het opstellen van een VCP als voorwaarde werd gesteld, werden ook enige richtlijnen gegeven voor de wijze waarop dit dient te geschieden.²

Deze noemen eigenlijk slechts een aantal principes, en het gevolg is geweest dat ieder VCP er geheel anders uitziet dan alle andere. Dat heeft vele nadelen: het terugzoeken van gegevens is veelal moeilijk en tijdrovend, en vergelijking van gegevens tussen VCP's onderling is soms geheel onmogelijk, doordat niet dezelfde eenheden worden gebruikt. Boven-

dien worden sommige aandachtsgebieden soms in het geheel niet behandeld.

Andere nadelen, waarover veelvuldig geklaagd werd, betroffen het ontbreken van garanties voor inspraak en overleg met belanghebbenden.³

Enkele maanden geleden is een concept voor nieuwe richtlijnen om commentaar toegestuurd aan een groot aantal instanties dat betrokken is bij het opstellen en behandelen van vcp's. In deze nieuwe regeling is getracht tegemoet te komen aan de geuite bezwaren op technisch en procedureel gebied; beleidsmatig behouden de gemeenten evenveel autonomie als tevoren.

Waarheen met het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid?

Men kan zich afvragen of er nog veel beleid gevoerd moet of kan worden: onze steden groeien niet erg meer, aanleg van grote gemeentelijke wegenprojecten wordt nauwelijks meer overwogen, voor uitbreiding van het openbaar vervoer is geen geld en het aantal reizigers zou er bovendien maar weinig door toenemen, kortom er lijken niet meer veel grote 'daden te stellen'. Wie daaruit de conclusie trekt dat er niet veel meer te verrichten valt, moet ofwel menen dat er zo ongeveer een ideale toestand is bereikt, ofwel dat er toch niets meer aan te doen is.

Zelf meen ik dat de ideale toestand zeker *niet* is bereikt en dat er *wél* wat aan te doen valt. Ik zal enkele probleemgebieden signaleren en een door mij (persoonlijk) voorgestane oplossing aangeven.

Mobiliteit en bereikbaarheid

De term mobiliteit wordt wel op twee manieren geïnterpreteerd: de gereisde totale afstand, of de mogelijkheden om zich te verplaatsen.

Het laatste wordt meestal bedoeld met het Engelse 'mobility'; in Nederland is het eerstgenoemde begrip gebruikelijk, zeker in rijksnota's; in deze betekenis

zal het ook hier worden gehanteerd.

Mobiliteit levert kosten en baten op. De baten zijn voornamelijk gerelateerd aan het aantal ritten, de kosten voornamelijk aan het kilometrage. Ter optimalisering dient dus het kilometrage gereduceerd te worden zonder het aantal ritten te beperken. Iemand die naast zijn werk woont, in zijn tuin creëert en in de winkel om de hoek inkoop, bevredigt zijn behoefte aan contacten vrijwel zonder kilometers te maken. Voor dagelijkse reizen geeft hij zelf niets uit en hij berokkent de samenleving geen schade.

Een ander uiterste wordt gevormd door de lange afstand-forens. Forensisme was en is aantrekkelijk, want buiten wonen is prettig en meestal goedkoop, terwijl de meeste arbeidsplaatsen in de stad zijn. De eigen reiskosten worden vaak grotendeels gecompenseerd door het goedkopere huis, of vergoed door de werkgever, zodat de forens alleen het grotere woongenot moet afwegen tegen de reistijd. Maar zijn openbaar vervoerkaartje wordt voor een- of tweederde gesubsidieerd, de verkeersinfrastructuur kost ruimte en energie en zijn vervoermiddel produceert lawaai, stank, gevaar en kost ook weer energie, dit alles ten nadele van de samenleving.

Volgens rijksnota's is het beleid er op gericht de *toename* van de mobiliteit te beperken, maar het zal duidelijk zijn dat ik ervoor pleit de mobiliteit zelf te beperken en dat geldt dan niet alleen voor autovervoer, maar voor iedere vorm van reizen (behalve lopen en fietsen, want dat is ook 'gezond per kilometer').

In dat licht is het wellicht tijd om de wenselijkheid van (relatief steeds stijgende) subsidieëring van het openbaar vervoer te heroverwegen. Deze stamt namelijk uit de tijd, dat de auto gezien werd als een onstuitbaar natuurverschijnsel, en de enige mogelijkheid om het openbaar vervoer 'mee te laten doen' was om het (letterlijk) koste wat kost in stand te houden.

Die tijd is voorbij. Door middel van een restrictief

parkeerbeleid ten aanzien van capaciteit, toegestane parkeerduur en tarieven en voorts de beperkte wegecapaciteit kan de aantrekkelijkheidsverhouding tussen openbaar vervoer (ov) en auto veel meer worden beïnvloed dan vroeger. De doelstelling 'bevordering openbaar vervoer' is een eigen leven gaan leiden, waarbij een verkeerde indicator is geïntroduceerd, nl. de toename van het aantal reizigerskilometers.

Door lage abonnementsprijzen e.d. worden grote reisafstanden gestimuleerd i.p.v. tegengewerkt. Dit kost enerzijds nog meer subsidie, anderzijds ontstaan 'knelpunten' die ten koste van nog meer geld moeten worden opgelost. Bovendien kan men zich in gemoede afvragen of men burgers die weinig kilometers (willen) reizen dubbel moet laten betalen voor hen die veel kilometers (willen) reizen. Dubbel, zowel via de belasting als door de negatieve effecten van het verkeer inclusief openbaar vervoer. Als een drastische verhoging van tarieven het voor sommigen onmogelijk zou maken per ov te reizen, zou men kunnen overwegen hun meer salaris te betalen of een uitkering te geven; zij kunnen dan altijd nog zelf bepalen, of zij voor dat geld willen reizen of er iets anders mee doen.

Road Pricing

Parkeermaatregelen kunnen een belangrijke beperkende werking uitoefenen op het autoverkeer. Met name lang parkeren en daardoor woon-werkverkeer kan er door worden geweerd. Toch werkt het instrument 'parkeerbeleid' bepaald nog niet selectief genoeg t.o.v. de doelgroepen. Nog steeds kan een ieder het congestiegebied binnenrijden ook al is het 'vol'. Bij hoge bezettingsgraad van parkeerplaatsen neemt het zoekend verkeer toe, en kan zelfs een groot deel van het totale verkeer gaan vormen. Daarbij telt voor 'produktieven' (zakelijk verkeer) de zoektijd veel zwaarder dan 'niet-produktieven' (bijv. niet-werkenden), zodat de eersten, die door-

gaans als meer 'essentieel verkeer' worden beschouwd, eerder geneigd zullen zijn alternatieve bestemmingen te kiezen dan de laatsten.

Er zijn veel situaties in het leven waar geen overbezetting kan worden getolereerd, bijvoorbeeld theaterzalen, vliegtuigen, of telefoonverkeer. Er wordt dan een regelmechanisme gecreëerd waardoor de *toegang* beperkt wordt, dus kaartverkoop of 'er zijn nog... wachtenden vóór u'. Ook in het wegverkeer bestaat zo'n systeem. Het heet 'road pricing' ofwel tolheffing. Het wordt toegepast in Singapore, en ook in andere steden wordt het bestudeerd. Het komt er op neer dat men betaalt voor toegang tot een congestiegebied. In zo'n systeem bedenkt men zich wel twee keer voor men een ritje door de stad maakt als men er niet iets belangrijks te doen heeft. Natuurlijk is het prijsmechanisme te combineren met een vergunningstelsel, waardoor iedereen bijvoorbeeld één keer in de week gratis het tolgebied in mag rijden, en voor de rest moet betalen.

Algemeen wordt aangenomen, dat tolheffing in Nederland politiek onhaalbaar is. Dit moge zo zijn, maar het is toch wel jammer dat selectieve heffingen op rijdend verkeer zo onvoorwaardelijk worden afgewezen, terwijl stilstaande voertuigen zonder (politieke) weerstand kunnen worden belast d.m.v. parkeergeld.

Met nadruk wil ik stellen dat 'road pricing' niet gelijk staat met lastenverzwaring; het is een variabel maken van autokosten, gedifferentieerd naar congestie en dus naar marginale maatschappelijke kosten, veroorzaakt door de automobilist. Het is voorts een bevordering van een beter gebruik van de auto, doordat het een stimulans is voor samenrijden, zoals ook in Singapore is aangetoond. Het is bovendien denkbaar dat parkeerheffingen geheel of gedeeltelijk zouden kunnen worden afgeschaft, terwijl de tolheffingen dan afhankelijk zouden kunnen zijn van de tijd die men in de tolzone heeft doorgebracht. De techniek is al lang zover dat men zelfs

binnen de zone nog naar congestie kan differentiëren: in Tokio is reeds een individueel verkeersgeleidingssysteem operationeel dat hiervoor geschikt zou zijn. De fraudegevoeligheid zou nog wel een probleem vormen.

Het is overigens interessant dat in Amsterdam al jaren geleden het idee van de 'parkeerdistricten' is gelanceerd, dat in wezen op het zelfde neerkomt, zij het voor kleine zones.

Ruimtelijke ordening

Verkeer en vervoer zijn ten nauwste gelieerd aan de ruimtelijke structuur. Reizen gebeurt tussen twee plaatsen, en hoe groter de afstand tussen herkomst en bestemming, des te groter het kilometrage voor eenzelfde rit. Daarom betekent integraal verkeers- en vervoerbeleid ook: integratie met het ruimtelijke beleid en het grondgebruik. Zoals eerder onder 'mobiliteit' betoogd, zou het beleid erop gericht moeten zijn de noodzaak of aantrekkelijkheid van het reizen van grote afstanden te verminderen, i.p.v. zoals nu gebeurt, die lange reizen op niet al te – maar toch wel – schadelijke wijze te laten plaatsvinden. Zo'n beleid zou tot doel moeten hebben om het maken van lange ritten, voor twee belangrijke ritmotieven, t.w. woon-werk verkeer en winkelbezoek buiten de centra minder attractief te doen zijn. Aangezien ook nu reeds kosten (van wonen en van vervoer) een voorname rol spelen in het keuzeproces bij wonen en winkelen, terwijl t.a.v. vervoer daarbij reeds fors door de overheid wordt ingegrepen, nl. door subsidies en heffingen, valt niet in te zien waarom deze problematiek niet bij de wortel kan worden aangevat, en wel door een grondprijzenbeleid. Waarom wel parkeerheffingen en benzine-accijnzen en ov-subsidies en geen grondprijsheffingen c.q. -subsidies?

Daarmee zou het wonen en winkelen in de steden weer financieel aantrekkelijk kunnen worden en wordt er voor het buiten wonen en winkels bouwen

(waardoor na verloop van tijd toch weer een nieuwe vervoer-infrastructuur nodig is) betaald.

Grondprijnsbeleid is voor decentralisten wellicht geen attractieve gedachte, maar is de huidige ontwikkeling dan soms wel gewenst?

Verkeerstechiek

Kennis van verkeerskarakteristieken en het daarop steunende ontwerp van verkeersvoorzieningen is de oudste vorm van wetenschap die zich bezig heeft gehouden met verkeer; zij werd verkeerstechiek ('traffic engineering') genoemd. Later ontwikkelde zich de *verkeerskunde*, die zich wijdde aan het ontstaan en de beïnvloeding van verkeersstromen. Tenslotte was voor velen het woord verkeer zo in diskrediet gebracht dat beoefenaren zich maar liever vervoerkundigen ('transportation engineers') gingen noemen om niet tot de autolobby gerekend te worden. Het terrein verbreedde zich daarbij tot het omvatten van de studie van vervoerstromen, met daarna pas een verdeling over de diverse vervoermiddelen.

Als vermoedelijk gevolg van de geschetste ontwikkeling lijkt ook de toepassing van de verkeerstechiek, zeker in stedelijke gebieden, in onbruik te raken.

Een paar voorbeelden:

- de markering van opstel- en rijstroken lijkt vaak op een voortdurend experimenteren: steeds worden de witte lijntjes met glimmend zwart overgeverfd, zodat in het donker talloze oude en nieuwe markeringen tegelijk zichtbaar zijn: verwarrend, gevaarlijk en een toonbeeld van onvermogen of gebrek aan belangstelling. Bovendien lijken rijstroken soms meer op een slalomparcours; 's avonds volgt de dagelijkse gebruiker de dan slecht zichtbare markering, hetgeen tot onverwachte capriolen leidt voor de minder goed bekende automobilist of motorrijder;
- verkeerslichten worden nog steeds slechts bij uit-

zondering verkeersafhankelijk geregeld, zodat men vaak eindeloos staat te wachten, zonder dat er conflicterend verkeer is: irritant en een uitnodiging tot rijden door rood licht. Datzelfde geldt als rood licht wordt misbruikt om het verkeer te doseren;

voorrang d.m.v. borden wordt soms expres 'andersom' geregeld, d.w.z. verkeer op de hoofdader moet voorrang verlenen aan de kleine zijweg. Misschien begrijpelijk vanuit de wens om racen tegen te gaan of een soort bescherming van de 'underdog', maar strijdig met de principes van logica en begrijpelijkheid en daardoor levensgevaarlijk, zeker voor ter plaatse niet bekenden.

Moraal: verkeerstechniek is niet (alleen) een middel in het vervoerbeleid, zij heeft ook een eigen verantwoordelijkheid.

Handhaving van verkeersvoorschriften

Sluitstuk maar ook hoeksteen van ieder beleid is de inwerkingstelling van de maatregelen: instrumenten zonder handvat zijn niet te hanteren, en dat geldt ook voor verkeer en vervoer.

Met die handhaving nu is het treurig gesteld. Het ergst is de toestand bij het parkeren. In sommige steden staat eenderde van het totaal aantal geparkeerde auto's fout geparkeerd. Bij parkeermeters wordt niet betaald, plaatsen voor invaliden worden niet gerespecteerd en vaak moeten voetgangers de rijweg op, omdat de trottoirs zijn volgeparkeerd. Maar ook rijdend verkeer schijnt zich weinig meer van de regels aan te trekken. Het is een uitzondering als (brom)fietsers stoppen voor rood licht, auto's en brommers rijden onverstoord door voetgangersgebieden en bij dat alles is de kans om gepakt te worden miniem.

Zelf neem ik deel aan werkzaamheden om verbetering in deze toestand te brengen en heb daar tot mijn verwondering moeten ervaren, dat in zeer veel

gevallen de 'rechtsbescherming voor de overtreder' een doeltreffend optreden verhindert. Na zelf eens meegemaakt te hebben, dat een brandweerauto met loeiende sirenes keurig voor een fout geparkeerde auto stond te wachten, kan ik niet anders dan met bitterheid concluderen, dat de Nederlandse samenleving blijkbaar meer belang hecht aan de gemakzucht van de luidkeels (bij de rechter) protesterende foutparkeerder en aan de krasjes op zijn auto, dan aan het leven en het bezit van de (veelal indirecte) slachtoffers van de wetteloosheidsterreur, waarschijnlijk omdat ze niet (meer) protesteren.

Zou de politieke wil bestaan om hier iets aan te doen, bijvoorbeeld door op zeer grote schaal van de bestaande wegsleepregeling gebruik te maken, dan ben ik er van overtuigd dat binnen korte tijd het probleem van fout parkeren tot het verleden zou behoren.

Op het ogenblik is het rijk in overleg met de gemeente Utrecht ter realisatie van een parkeerproject waarin alle wettelijk mogelijke handhavingsinstrumenten zullen worden geoptimaliseerd. Uit het begeleidende onderzoek zal dan de rol van ieder van die instrumenten in het hopelijk bereikte resultaat kunnen blijken. Het is te hopen dat daaruit lering zal worden getrokken, want zonder handhaving kan men nauwelijks spreken van een gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid.

Slotbeschouwing

Door de aard van verkeer en vervoer kan een gemeentelijk beleid dienaangaande niet geïsoleerd gevoerd worden. Gemeentelijke beslissingen terzake hebben, meer dan die op veel andere terreinen, repercussies buiten het gemeentelijk territorium. Een beoordeling van de mate waarin met externe en interne belangen rekening wordt gehouden, kan slechts plaatsvinden als dat beleid in een overzichtelijk gefundeerd en vergelijkbaar plan wordt samengebracht, met name in een verkeerscirculatieplan.

Omgekeerd kunnen burgers, bedrijven en andere overheden alleen rekening houden met het toekomstig verkeersgebeuren in een gemeente als het beleid vastligt in een vcp. Het is te hopen dat zoveel mogelijk gemeenten de moeite nemen om zo'n vcp op te stellen, ook als zij daartoe niet expliciet 'verplicht' zijn.

In het verkeers- en vervoerbeleid zou daarbij, meer dan thans, de nadruk moeten liggen op de handhaving van verkeers- (inclusief parkeer-)voorschriften, op het marktmechanisme bij het gebruik van infrastructuur, en op het bevorderen van een

selectief reis-consumptiegedrag, niet alleen per auto, maar ten aanzien van alle vervoerwijzen.

Literatuur

1. *Evaluation of Urban Parking Systems*, Research Group UT 5; Road Research Programme, OECD (zojuist verschenen). Zie ook een bespreking daarvan in *Verkeerskunde*, april/mei 1981.
2. 'Verkeerscirculatieplan voorwaarde tot verkrijgen rijksbijdrage verkeers- en vervoersvoorzieningen' *Ned. Staatscourant*, 24 april 1974, no. 79; met bijlage.
3. *Het Verkeerscirculatieplan*, groene reeks no. 31, VNG, 1977.