

De automobiele samenleving

Over verkeersarmoede en een mobiliteitscontract

Kris Van der Coelden

Stafmedewerker Sevi

Wie zich geen auto kan veroorloven in een samenleving waar automobiliteit de norm is, wordt langzaam maar zeker uit die samenleving uitgesloten. Als je vervoersarmen mobieler wil maken, moet je er ondermeer voor zorgen dat ook zij hun deel van de automobiliteit kunnen veroveren - al klinkt dat paradoxaal nu die samenleving net op weg lijkt om het autoverkeer terug te dringen.

Een auto voor iedereen

De uitbouw van de welvaartsstaat ging gepaard met een enorme toename van onze verplaatsingsmogelijkheden. Vooral de doorbraak van het autobezit zorgde voor een uitbreiding van onze actieradius: autobezitters beschikken over een veelvoud van verplaatsingsmogelijkheden tegenover zij die aangewezen zijn op het openbaar vervoer, de fiets of de benenwagen.

Het vooroorlogse ordewoord 'een auto voor iedereen' lijkt vandaag bijna bewaarheid: vijf gezinnen op zes beschikken over een wagen [1]. De gezinnen die geen auto bezitten, vind je in hoofdzaak bij de lagere inkomens. In 1988 beschikte slechts een kwart van de laagste inkomens over een wagen. Bij de hoogste inkomens vertegenwoordigden de autoloze gezinnen een minderheid van amper 6 %; meer dan een derde van de grootste verdieners had toen reeds twee of meer auto's in de garage staan [2]. Dat er een hoge financiële drempel blijft bestaan voor het autobezit, werd in een recente enquête naar het verplaatsingsgedrag van 2.500 Vlaamse gezinnen nog eens bevestigd. '40.000 frank per maand is de benedengrens om zich een wagen te kunnen

permitteren', luidt één van de conclusies [3]. We moeten er immers rekening mee houden dat de jaarlijkse kosten voor de aankoop, het gebruik en het onderhoud van een eigen wagen snel oplopen tot 100.000 frank.

Ook bij de gezinnen die over een wagen beschikken, doen zich trouwens situaties van tijdelijke autoloosheid voor. Als vader met de auto naar het werk is, moet moeder te voet de boodschappen doen en moeten de kinderen met de fiets of het openbaar vervoer naar de les. Dit is trouwens de reden waarom steeds meer gezinnen - ook uit de middenklasse - een tweede en een derde wagen kopen.

Vervoersarmoede

Het sterke verband tussen inkomen en autobezit wijst erop dat een groot deel van de autoloze gezinnen 'onvrijwillig autoloos' is. Een meerderheid van de mensen met een laag inkomen hebben geen wagen, omdat zij er het geld niet voor (over) hebben.

Tegelijk wordt de maatschappelijke druk om automobiel te zijn groter. Het bezit van een eigen wagen is vaak een uitdrukkelijke voorwaarde om

Reeks 'welvaartsverdeling'

De welvaart in onze maatschappij is niet gelijk verdeeld. Dat weten we ondertussen. Veel moeilijker dan deze vaststelling is het zoeken naar verklaringen ervoor. Hoe komt het dat er ondanks de globale toename van de welvaart ongelijkheid blijft bestaan en dat er een algemeen onbehagen heerst dat niet door de cijfers wordt weergegeven?

Het denken over welvaartsverdeling en ongelijkheid zit sinds enkele jaren weer in de lift. Vooral in de Angelsaksische landen is er onder invloed van de groeiende kloof tussen arm en rijk gedegen onderzoek gebeurd naar de mechanismen die ongelijkheid in stand houden.

Een groep medewerkers van het SEVI heeft een poging ondernomen om inzicht te krijgen in het ongelijkheidsvraagstuk in ons land. Zij proberen ook beleidsvoorstellen te formuleren. Samenleving en politiek publiceert de neerslag van deze arbeid in artikelvorm. In nummer 1/97 had Katlijn Schroyens het over ongelijke kansen in het onderwijs. In dit nummer wordt de reeks verdergezet door Kris Van der Coelden met een bijdrage over mobiliteit.

voor een job in aanmerking te komen. In andere gevallen dwingt de arbeidsorganisatie en/of de lokalisatie van de werkplaats tot het gebruik van de wagen: nachtwerk, een job in de haven, een cumul van deeltijdse opdrachten in het onderwijs. Ook buiten de arbeidssfeer dreigt het auto-loze deel van de bevolking gemarginaliseerd te worden. Concerten eindigen lang nadat de laatste trein en bus vertrokken zijn. Winkelcentra vestigen zich buiten het bereik van het openbaar vervoer en de fiets. Kleinkinderen trekken de stad uit en gaan in het groen wonen, ver buiten het bereik van oma en opa.

Als autoloze gezinnen en individuen door hun beperkte verplaatsingsmogelijkheden niet (meer) op een volwaardige manier aan het maatschappelijk leven kunnen deelnemen, ontstaat vervoersarmoede. Vervoersarmoede is geen louter subjectief gegeven, een kwestie van aanvoelen. Wie met een Lada rijdt en liever een BMW zou hebben is geen vervoersarme, net zomin als de trendy jongeman die met ontzetting vaststelt dat al zijn vrienden een scooter hebben en hij niet. Vervoersarmoede veronderstelt dat de persoonlijke actieradius beneden een objectief vast te stellen minimum blijft, waardoor de individuele ontplooiing in het gedrang komt.

Naar de omvang en de evolutie van de ver-

voersarmoede werd nog geen onderzoek verricht [4]. Evenmin werd getracht het noodzakelijke minimum, de basismobiliteit, te definiëren. Hoog tijd met andere woorden om de vervoersarmoede op een wetenschappelijke wijze in kaart te brengen.

De eenzame automobilist

Niets belet bovendien de overheid om in haar beleid alvast rekening te houden met de vervoersarmoede. Zo zou ze kunnen toezien op een evenwichtige spreiding van het autobezit. Mogelijk klinkt dat paradoxaal op een moment dat de meeste beleidsverantwoordelijken op zoek zijn naar een maatschappelijk draagvlak om het autogebruik aan banden te leggen. Op het verband tussen autobezit en autogebruik komen we verder echter terug.

Bij constant beleid zit er alleszins nog 'rek' op het autobezit: België telt 4 wagens per 10 inwoners; in de Verenigde Staten zijn er dat al 6,5. Vraag is in hoeverre deze rek - als hij zich inderdaad doorzet - zal worden ingevuld door de aankoop van tweede en derde auto's. Alleszins zal er bij de lagere inkomens een belangrijke financiële drempel blijven bestaan voor het autobezit en -gebruik. Zelfs wanneer de overheid in een gulle bui het autobezit en -gebruik zou vrijstellen van alle belastingen, betekent dit een kostenreductie van 'slechts' 30% [5].

Belangrijker is het streven naar een collectivisering van het autobezit en -gebruik. De auto is geen individueel vervoermiddel, zoals de fiets: in de doorsnee wagen is plaats voor vier à vijf personen. Toch bedraagt de gemiddelde bezettingsgraad van de auto maar 1,3 personen. De autobezitter kan zijn deuren dus best openzetten voor anderen. Een veelheid van vormen is denkbaar: van klassieke systemen als de taxi en het carpoolen tot nieuwe formules zoals het gedeeld autobezit ('carshare'), huurauto's, buurttaxi's, minder-mobielen centrales. Onderzoek wijst doorgaans op een grote potentiële belangstelling voor dergelijke tussenvormen van privé- en gemeenschappelijk vervoer. Een uitzondering niet te na gesproken, blijft de toepassing ervan echter beperkt tot proefprojecten, waarbij ons land zelden de voortrekkersrol opneemt.

Belbussen en treintaxi's

De overheid kan ook het openbaar vervoer en het langzaam verkeer ontwikkelen tot volwaardige alternatieven voor de auto op bepaalde relaties.

Ondanks de opeenvolgende afslankingen en de ruimtelijke versnippering, beschikken we nog steeds over een relatief fijnmazig busnet: 75 % van de Vlamingen woont op minder dan 1 km van een bushalte [6]. Het spoornet is minder gespreid: slechts 5 % woont in een straal van 1 km rond een station, terwijl bijna de helft van de Vlamingen meer dan 5 km moet afleggen tot het dichtstbijzijnde station.

Een uitbreiding van het openbaar vervoer wordt in de eerste plaats in de weg gestaan door bedrijfseconomische factoren: trein, tram en bus zijn structureel onrendabel; voor iedere uitbreiding moet de overheid geld op tafel leggen. Daarnaast kan men zich afvragen of de beschikbare middelen vandaag op de meest efficiënte wijze worden aangewend. Met enige overdrijving zou men kunnen stellen dat het huidige openbaarvervoersaanbod het verschil is tussen het aanbod van dertig jaar terug en de afslankingen die sindsdien doorgevoerd werden. In vele gevallen is het aanbod niet aangepast aan de huidige vervoersvraag. Terwijl op de ene plaats een nauwelijks gevulde gelede bus rijdt, blijft een eindje verder een nieuwe woonwijk met bejaardenflats verstoken van openbaar vervoer.

Het openbaar vervoer moet dan ook in de eerste plaats zijn dienstverlening herdenken in functie van het verander(en)de vervoerspotentieel. Dat betekent: de lijnvoering, het materieel, de frequentie van het verkeer schoeien op maat van de reiziger. Door de toenemende versnippering van de vervoersvraag (suburbanisatie, flexibele arbeidsuren) moet dat onvermijdelijk leiden tot een grotere spreiding van het aanbod in tijd en ruimte. Het voorbeeld van de lege bus indachtig, hoeft dat niet noodzakelijk extra geld te kosten. Men zou een maatschappelijk contract kunnen uitwerken: wie zijn woning of zijn bedrijf op een bepaalde plaats wil vestigen, heeft recht op een bepaald aanbod van openbaar vervoer. In de stad kan dat de vorm aannemen van hoogfrequent stadsvervoer en snelle IC-verbindingen

met de trein. In een villa in de bossen zal De Lijn hooguit een belbus kunnen aanbieden, de NMBS een treintaxi.

Een drastische uitbreiding van het aanbod is alleen mogelijk als de rendabiliteit van het openbaar vervoer wordt opgevoerd. Tegelijk met de auto zal dus ook het openbaar vervoer duurder moeten worden. Op de sociale correcties ten voordele van de lagere inkomens kom ik verderop terug.

Ten slotte moeten we niet alleen het openbaar vervoer weer dichterbij de reiziger brengen. Mozes moet ook naar de berg komen. Met andere woorden: we zullen veelgebruikte begrippen als 'inbreiding', 'verdichting van de stationsomgeving' en 'locatiebeleid' eindelijk inhoud moeten geven. Eén voordeel alvast: ruimtelijke maatregelen kosten vooral politieke moed en creativiteit en slechts in tweede orde geld.

Langzaamverkeer

Hoewel de kosten voor de aankoop en het onderhoud van een fiets beperkt zijn, heeft 28 % van de Vlaamse gezinnen geen fiets op stal [7]. Het dure autobezit is dus beter gespreid dan het goedkope fietsbezit. Ook in vergelijking met het buitenland komen we er bekaaid af. In Nederland en Denemarken, landen die qua bevolkingsdichtheid en spreiding van functies vergelijkbaar zijn met Vlaanderen, is de fietsdichtheid opgelopen tot één fiets per inwoner. Vlaanderen komt niet verder dan één fiets per 1,7 inwoners [8].

Ook in het fietsgebruik zijn de Vlamingen niet bepaald hoogvliegers. Slechts 55 % van de Vlamingen neemt regelmatig de fiets [9]. Terwijl in 1970 nog 17 % van de beroepsbevolking met de fiets naar het werk reed, was het aantal fietsende werknemers in 1991 afgenomen tot amper 10% [10]. Recent werden wel de eerste tekenen van een kentering ten gunste waargenomen. De hernieuwde aandacht van de overheid voor de fiets (gemeentelijke fietsplannen, fietswet-Dehaene) is hier allicht niet vreemd aan.

Nochtans is er in Vlaanderen een enorm vervoerspotentieel voor het langzaam verkeer: 43 % van alle autoverplaatsingen zijn korter dan 5 km en kunnen dus perfect te voet of met de fiets worden afgelegd. De verkeersonveiligheid is

zonder twijfel de voornaamste drempel voor het langzaam verkeer. In een onderzoek van de Katholieke Bond van Gepensioneerden staat de onveiligheid in het verkeer zelfs nummer één op de lijst van prioritaire problemen van de senioren, boven de kostprijs van de geneeskundige verzorging en het onvoldoende inkomen [11].

Een betere bescherming van de zwakke weggebruikers is niet in de eerste plaats een centenkwestie. Met een aanpassing van de verkeerswetgeving, een verscherpt verkeerstoezicht en een doordachte sensibilisering kunnen we reeds een heel eind komen. Ter illustratie: in 1994 raakten bijna 400 voetgangers dodelijk of zwaar gewond bij het oversteken van de straat op het zebrapad [12]. De verwarrende gedragsregels voor automobilisten en voetgangers ter hoogte van de zebrapaden waren hieraan niet vreemd. Op 1 april ll. voerde staatssecretaris Jan Peeters een eenduidige voorrang in voor de voetgangers die zich op een zebrapad bevinden. Kostprijs: nul frank. Mogelijke winst: een vermindering van het aantal gedode en gewonde voetgangers en een toename van het veiligheidsgevoel bij de zwakste weggebruikers.

Vier stellingen voor een billijk vervoersbeleid

De onderzoeker die vaststelt dat de wasmachines evenwichtig gespreid zijn over de bevolking, kan met een gerust geweten zijn studie afsluiten. Iedereen heeft wel ongeveer evenveel was te doen en ook de kosten van het water- en elektriciteitsverbruik en van het onderhoud zijn niet van aard om het gebruik van de toestellen sterk te doen differentiëren.

In de mobiliteit ligt dat enigszins anders. Twee buurgezinnen, die per definitie evenver van de bus- of treinhalt wonen en die beiden over een auto en twee fietsen beschikken, kunnen een totaal verschillend verplaatsingspatroon aan de dag leggen. Verschillen in verplaatsingsgedrag hebben in de eerste plaats te maken met de manier waarop we ons leven inrichten en onze tijd doorbrengen. Toch is ons verplaatsingsgedrag niet enkel op vrijwillige keuzes gestoeld. Zo vormen de kosten voor het gebruik en het onderhoud nog steeds een drempel voor het autogebruik. Hoe anders verklaar je dat iemand

met een jaarinkomen van meer dan 1.000.000 frank gemiddeld 65 % meer autokilometers aflegt dan iemand met een inkomen beneden de 450.000 frank [13]? Naast de prijs van het vervoer zijn er ook andere onvrijwillige factoren die het gebruik beïnvloeden. We wezen reeds op de verkeersonveiligheid die vooral de sociaal zwakkeren (ouderen, mensen met een handicap, kinderen) weerhoudt om zich te voet of met de fiets te verplaatsen.

De overheid zou dus moeten stilstaan bij de gelijke toegang tot het gebruik van de vervoersmiddelen voor alle inkomensgroepen. Hieromtrent wil ik enkele stellingen pomen.

1. Er zijn goede redenen om de prijs van het autogebruik op te drijven, als onderdeel van een globaal beleid om tot een meer duurzame mobiliteit te komen. In de huidige context wentelt het wegvervoer een aantal kosten af op de samenleving. Over de aard en de omvang van die kosten doen uiteenlopende visies en cijfers de ronde. De meest waardevolle bijdrage in het debat komt van het Centrum voor Economische Studiën van de KUL [14]. De marginale kosten van het milieu-beslag, de verkeersonveiligheid en de congestie variëren sterk in tijd en ruimte, waarbij de congestiekosten de dominante factor zijn. Op congestievrije gewest- en autosnelwegen schommelen de externe kosten van het wegvervoer rond 1 à 2 frank per kilometer. Dit stemt in orde van grootte overeen met de prijs die de bestuurder via zijn brandstofaccijns 'terugbetaalt' aan de samenleving. In het stadsverkeer lopen de externe kosten echter op tot meer dan 4 frank per kilometer. Bij files op het hoofdwegennet veroorzaakt het wegvervoer tot 77 frank externe kosten per kilometer.

Over het effect van een prijsverhoging op het autogebruik is het laatste woord nog niet gezegd. Vast staat dat het autogebruik prijsgevoelig is en dat de efficiëntie van de instrumenten sterk verschilt. Zo ressorteert een verhoging van de vervoersprijs met 10% een sterk verschillend effect op het autogebruik naar gelang men deze invoert via een verhoging van de vaste autokosten (- 1%), via een verhoging van de brandstofprijzen (- 4%) of via rekeningrijden (- 4,5%) [15]. Nog andere elementen zijn van belang voor het uiteindelijke

effect van prijsmaatregelen: de aard van het verkeer (lust-verkeer is prijsgevoeliger als must-verkeer), de aanwezigheid van aantrekkelijke alternatieven voor de auto, enz.

Gelet op de toestand van de schatkist, lijkt een forse verhoging van de vervoersprijs bovendien de enige uitweg om op korte en middellange termijn de alternatieven voor het solistisch autogebruik te ontwikkelen.

2. Een grotere zelfbedruipendheid is een essentiële voorwaarde om tot een drastische uitbreiding van het openbaar vervoer te komen. Een verhoging van de prijs van het wegvervoer kan het openbaar vervoer toelaten zijn tarieven te verhogen en tegelijk het verlies aan reizigers te beperken. Zo streeft het Nederlandse vervoersbeleid naar een kostendeckingsgraad van het treinvervoer met 50% in 2000, bij een gelijkzijdige verhoging van de brandstofkosten.

3. Een variabilisatie van de autokosten kan zorgen voor een meer evenwichtige spreiding van het autobezit én een substantiële reductie van het autogebruik tegelijk. Bij een volledige compensatie is er bovendien een gunstig inkomenseffect voor de lagere inkomensgroepen.

Het Nederlandse Sociaal en Cultureel Planbureau berekende dat het louter duurder maken van het autogebruik vooral bij de lagere inkomensgroepen tot een sterk koopkrachtverlies zou leiden [16]. Zo zou de invoering van een spitsvignet in heel Nederland leiden tot een globaal koopkrachtverlies van 1,2 tot 1,5%, waarbij de lagere inkomens twee tot drie keer meer nadeel ondervinden als de hogere inkomensgroepen. Bij variabilisatie (verhoging brandstofprijs + afschaffing verkeersbelasting) zou de reductie van het autogebruik slechts iets kleiner zijn, maar zou de koopkracht van de lagere inkomensgroepen toenemen met 2%, tegenover + 0,3 % voor de hogere inkomensgroepen. Dit omdat de lagere inkomens een groter deel van hun budget aan vaste autokosten besteden.

Recent kwam het Nederlandse ministerie van Verkeer en Waterstaat tot een vergelijkbare conclusie [17]. Bij invoering van een ecotaks op de brandstof van 20 cent per liter, zouden de lagere inkomens aan koopkracht winnen, als die taks gecompenseerd wordt door een forfaitaire toe-

lage van 300 gulden (+ 0,8 %) of door een afschaffing van de verkeersbelasting (+ 0,2 %). De hogere inkomens leiden in beide gevallen een beperkt inkomensverlies van 0,3 à 0,1 %.

Compenserende maatregelen lijken alleszins noodzakelijk om de weerstand bij de lagere inkomens tegen prijsmaatregelen te overwinnen. In een onderzoek naar de aanvaardbaarheid van rekeningrijden komt het ministerie van Verkeer en Waterstaat alvast tot de - weinig verrassende - vaststelling dat de weerstand tegen elektronische tolheffing het grootst is bij de lagere inkomensgroepen [18]. Omgekeerd is hun betalingsbereidheid het kleinst. De onderzoekers concluderen dan ook dat het de sterke voorkeur verdient om tegelijk met de invoering van rekeningrijden de motorrijtuigenbelasting (het equivalent van onze verkeersbelasting) te verlagen en een deel van de opbrengsten te gebruiken om de knelpunten in het wegennet weg te werken.

4. De negatieve inkomenseffecten van een verhoging van de openbaar vervoertarieven moeten goed ingeschat worden. Verkeer en Waterstaat berekende de koopkrachteffecten van een verhoging van de tarieven van landelijk en stedelijk busvervoer (respectievelijk + 8% en 4%) en van spoorvervoer (+ 15%) [19]. Om de auto niet relatief goedkoper te laten worden, ging men uit van een evenredige verhoging van de brandstofprijzen. Verkeer en Waterstaat bestempelt de inkomenseffecten van beide maatregelen als 'fors': respectievelijk - 0,6% en - 1,5%. De verdeling over de inkomensgroepen is niet berekend.

Wel wijst Nederlands onderzoek op het enorme Mattheüseffect in de subsidiëring van het spoorvervoer: de 20% best verdienende gezinnen slorpen niet minder 40% van de subsidie aan de Nederlandse Spoorwegen op [20]. Afgaand op de resultaten van de budgetenquête is de situatie in België weinig verschillend. In verhouding tot het gezinsinkomen geven de 20% laagste inkomens nagenoeg evenveel uit aan spoorvervoer als de 20% beste verdieners (0,53% tegenover 0,51%). In absolute cijfers betekent dit dat de grote inkomens veel meer gebruik maken van de trein als de lagere inkomens.

Het lijkt dus billijk om bij een verhoging van de openbaarvervoertarieven compenserende

maatregelen te voorzien voor de lagere inkomens. Die maatregelen kunnen gefinancierd worden uit een afbouw van de overheidssubsidiëring die het gevolg is van de grotere zelfbedruipendheid van het openbaar vervoer.

- [1] Miermans, W., Onderzoek Verplaatsingsgedrag Vlaanderen, In: *Verkeersspecialist*, nr. 29, mei 1996, p. 4-7.
- [2] N.I.S., *Huishoudbudgetonderzoek 1987-1988*, Brussel, 1994.
- [3] W. Miermans, o.c., p. 4.
- [4] In Vlaanderen maakte Langzaam Verkeer in opdracht van de Vlaamse Stichting Verkeerskunde een verkennend rapport over vervoersarmoede en vervoersongelijkheid (W. Boon en G. Zuallaert, *Mobiliteit, welvaart en welzijn*, Leuven, december 1995). In dit rapport wordt een round-up gegeven van de potentiële vervoersarmen: niet-rijbewijsbezitters, kinderen, ouderen, vrouwen, plattelandsbewoners, alleenstaanden, gezinnen met een laag inkomen en gehandicapten.
Het rapport maakt m.i. de fout om deze groepen in hun geheel als 'vervoersarm' te betitelen, zonder een link te leggen tussen hun vervoersmogelijkheden en hun vervoersbehoeften. Hooguit zou men kunnen stellen dat het rapport een overzicht geeft van de potentieel vervoersarmen.
- [5] Koning Boudewijnstichting, *Indirecte fiscaliteit en leefmilieu*, Brussel, november 1992, p. 86-87.
- [6] Miermans, W., o.c., p. 5.
- [7] Langzaam Verkeer, o.c., p. 24-26.
- [8] N., Nederlandse fietsprestatie in 10 jaar 40 % gestegen. In: *Verkeerskunde*, nr. 12, december 1992, p. 9.
- [9] Miermans, W., o.c., p. 5.
- [10] Langzaam Verkeer, *Fietsen kan*, Leuven, 1995, p. 7.
- [11] Langzaam Verkeer, o.c., p. 18.
- [12] Chaudoir, R., 'Ongevallen met voetgangers'. In: *Via Secura*, nr. 34, april/mei 1996, p. 14.
- [13] De Borger, L., *Modelvorming van personenvervoer (vervoer en energie) op basis van een personenenquête*, Antwerpen, december 1987, p. 40.
- [14] Mayeres, I., The Marginal External Cost of Car Use - with an Application to Belgium. In: *Tijdschrift voor Economie en Management*, Vol. XXXVIII, nr. 3, 1993, p. 225-258.
- [15] Klooster, J.P., en Kleijn, H.J., Het bewijs van de prijs. In: *Verkeerskunde*, nr. 9, september 1991, p. 40-43.
- [16] Groenen, W.C.C., Pommer, E.J., Ras, M., Blank, J.L.T., Gedrags- en inkomenseffecten van milieuheffingen. In: *ESB*, 10 november 1993, p. 1028-1032.
- [17] N., Ecotax auto voordelig voor lage inkomensgroepen. In: *Verkeerskunde*, nr. 10, oktober 1995, p. 6.
- [18] Verhoef, E.T., Nijkamp, P., Rietveld, P., De acceptatie van rekeningrijden. In: *ESB*, nr. 4054, 17 april 1996, p. 341-345.
- [19] Zie voetnoot 17.
- [20] Zie voetnoot 17.