

Het duiden van de welzijnsbijdrage:

Aanknopingspunten toekomstbestendig verkeersbeleid

[tekst] BAS TUTERT EN TOM THOMAS – WITTEVEEN+BOS / UNIVERSITEIT TWENTE

Het is in gemeentelijk verkeer- en vervoersbeleid lang niet altijd duidelijk in welke mate de beleidsmaatregelen gaan bijdragen aan doelbereiking binnen de eigen sector, laat staan buiten de sector. Een van de oorzaken hiervan is het feit dat vaak gebruik wordt gemaakt van een klassiek verkeersmodel. Een aantal aanknopingspunten worden besproken die het beleid toekomstbestendiger kunnen maken.

In verkeersbeleid wordt veel nadruk gelegd op autoverkeer en het autonetwerk en er is weinig aandacht voor doelgroepen en andere beleidssectoren. Is deze invulling wel toekomst bestendig? Met andere woorden: is het in staat in te spelen op nieuwe uitdagingen voor beleid en samenleving zoals mobiliteitsgeleiding, budgetbeperking, participatoire planprocessen, verduurzaming en het streven naar meer welzijn? In onze optiek moet hiervoor in de eerste plaats het beleidsinstrumentarium, waaronder het verkeersmodel, worden uitgebreid. Dit moet zich beter gaan richten op de betekenis en mogelijke contributie van verkeersbeleid voor en aan de samenleving, kortweg de welzijnsbijdrage.

Multisectorale aanpak

Verkeersbeleid gebaseerd op de welzijnsbijdrage dient in de eerste plaats afstand te nemen van het klassieke verkeersmodel. Het baseren van beleid op dit model kan er namelijk toe leiden dat vooral op het autonetwerk wordt gefocust en op slechts enkele indicatoren in het bijzonder. Deze indicatoren hebben betrekking op de performance van het netwerk en niet op de betekenis hiervan voor de weggebruikers, laat staan de omwonenden. Nemen we als voorbeeld de Intensiteits-Capaciteits (IC) verhouding op wegvakken. Deze geeft een beeld van de doorstroming op het autonetwerk. De doorstroming is echter geen doel op zich, maar een middel om de bereikbaarheid en uiteindelijk het welzijn van mensen te verbeteren. Daarnaast is bereikbaarheid niet alleen een kwestie van doorstroming, maar bijvoorbeeld ook van een gunstige ligging van activiteiten. Bovendien is het noodzakelijk geworden om bereikbaarheid multimodaal te beschouwen, waarbij openbaar vervoer, langzaam verkeer en ketenmobiliteit meer aandacht krijgen.

In de tweede plaats is het zaak dat een multisectorale kijk wordt ontwikkeld, zodat in een vroegtijdig stadium integrale afwegingen gemaakt worden. Het volgende voorbeeld is daarbij illustratief. De afdeling verkeer heeft de beschikking over een klassiek verkeersmodel en berekent hiermee de intensiteiten op de weg, waarop de milieufdeling geluidscontouren bepaalt. Aan de hand van deze

contouren ontdekt de afdeling onderwijs, welzijn en sport dat zich een probleem voordoet bij enkele basisscholen. De milieufdeling rekent vervolgens een geluidswerende maatregel door, maar deze blijkt onvoldoende effect te hebben. Uiteindelijk blijkt de verkeersafdeling de problemen met een iets andere netwerkconfiguratie te kunnen oplossen. Het was natuurlijk handig geweest als eventuele knelpunten al bij de beoordeling van het verkeersnetwerk hadden kunnen worden meegewogen, zoals aan de hand van een representatie als figuur 1.



Figuur 1: Voorbeeld multisectorale aanpak: Verkeerslawaai bij basisscholen. Bron: data gemeente Erschede 2009

Differentiatie naar groepen

Tenslotte is het belangrijk dat een differentiatie wordt gemaakt naar groepen in de samenleving of groepen verkeersstromen. Door beter inzicht te verkrijgen in 'winnaars' en 'verliezers' kunnen betere maatregelen worden getroffen ter verhoging van de welzijnsbijdrage. Daarnaast wordt beter ingespeeld op de perceptie en belangen van burgers en belangengroepen. Op deze wijze wordt rationeler en eerlijker beleid gevoerd. Ook differentiatie naar verkeersstromen kan ander en beter beleid opleveren. Neem bijvoorbeeld autoverkeer in de binnenstad. Doorgaand autoverkeer is onwenselijk en wil men weren. Bezoekers die vlakbij wonen hebben de fiets of de bus als alternatief. Voor bezoekers van buiten de stad is de auto een logische vervoerwijze. Er zijn drie gebruikersgroepen waarvoor men de doorstroming van het gemotoriseerde verkeer zou willen variëren. Dit levert andere maatregelen op dan de generieke netwerkmaatregelen die met een klassiek verkeersmodel worden doorgerekend.

Bij differentiatie naar groepen in de samenleving past ook dat nieuwe indicatoren worden gebruikt die betekenis hebben voor de groepen die het aangaat. De beschikbare indicatoren sluiten niet aan bij de welzijnsbijdrage die het verkeerssysteem geacht wordt te leveren en leiden tot vervreemding van verkeersbeleid. Neem bijvoorbeeld de verkeersoverlast in stadsbuurten die volgens enquêtes Leefbaarheid al jaren het belangrijkste buurtprobleem vormt. Mensen ervaren met name het te hard rijden door woonstraten als bron van ergernis. De intensiteit die als norm gebruikt wordt, sluit hier echter in het geheel niet op aan. De persistente focus op normen en richtlijnen waarbij verkeerde indicatoren gebruikt worden, leidt tot verkeerde maatregelen, belemmert de communicatie en draagt ongetwijfeld bij tot wantrouwen van burgers jegens beleidsmakers.

Uitbreiding instrumentarium

De voorgestelde aanpassingen in het verkeersbeleid kunnen in principe worden ondersteund door een uitbreiding van het klassieke verkeersmodel. Hiermee wordt echter een belangrijk probleem alleen maar vergroot, namelijk dat deze modellen door zowel beleidsmakers als partijen in de samenleving als complex en als een 'black-box' worden ervaren. Vaak is niet duidelijk hoe resultaten tot stand zijn gekomen en zijn resultaten slecht reproduceerbaar als gevolg van veranderende omstandigheden. Dit betekent dat indien een bepaalde maatregel wordt doorgerekend het niet goed te achterhalen is waarom die maatregel tot positieve dan wel negatieve

uitkomsten leidt. Ook zijn geen marges rondom de uitkomsten beschikbaar en zijn de aannames en veronderstellingen vaak niet expliciet gemaakt. Het klassieke verkeersmodel is in de basis daarom niet zo geschikt om uit te bouwen naar een instrument voor het duiden van de welzijnsbijdrage. Wij pleiten daarom voor uitbreiding van het beleidsinstrumentarium met nieuwe benaderingen. Voor toetsing aan wetgeving zullen klassieke modellen vooralsnog nodig blijven. Voor andere beleidsvragen zijn meer schematische, transparantere benaderingen vaak adequater. Stel bijvoorbeeld dat een nieuwe woonwijk wordt aangelegd, maar dat de externe ontsluiting nog onderwerp van discussie is. In plaats van de effecten van verschillende hoofdontsluitingen op netwerkniveau met een log en traag verkeersmodel uit te rekenen, zou men vervoersspanningen kunnen schatten (zie figuur 2). Aan de hand hiervan kan de basis ontsluitingsstructuur per modaliteit worden bepaald, waarna in een latere fase de ontsluitingsstructuur meer in detail kan worden uitgewerkt.



Figuur 2: Voorbeeld vervoersspanning. Rode pijlen zijn intern, blauwe pijlen extern. Bron: bewerking Mabi Surround resultaten

GIS

Er is in onze ogen behoefte aan instrumentarium waarmee beleid multisectoraal, groepsspecifiek en niet alleen op netwerkniveau geëvalueerd kan worden. Deze 'welzijnsbenadering' waarbij beleid op alle relevante beleidsaspecten steelt, maakt het verkeersbeleid meer toekomstbestendig en sluit volledig aan bij het streven naar duurzame mobiliteit. Dit is alleen mogelijk als het idee van een allesomvattend model wordt losgelaten en het beleidsinstrumentarium wordt toegesneden op specifieke vragen naar gelang de fase in het planproces. Bij Witteveen+Bos is reeds een deel van dit instrumentarium ontwikkeld, met een Geografisch Informatie Systeem (GIS) als onderlegger. We verwachten dat de welzijnsbenadering steeds vaker in de praktijk zal worden toegepast, zowel op het niveau van beleidsinstrumenten als bij de vaststelling van beleidsdoelen voor het verkeersbeleid.

Voor meer informatie verwijzen wij u naar de website van Verkeer in Beeld:

- Nieuwe pijlers van verkeersbeleid (www.verkeerinbeeld.nl/nieuwepijlers)
- De realiteitszin van verkeersmodellen (www.verkeerinbeeld.nl/realiteitszin)