

Mobiliteitsbeleid en rechtvaardigheid

Merijn Martens

Ir. M.J. Martens is werkzaam bij het Instituut voor Infrastructuur, Transport en Regionale Ontwikkeling (TNO Inro). Dit artikel is gebaseerd op een essay dat in opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat door de auteur is geschreven.

Adres: TNO Inro
Postbus 6041
2600 JA Delft
T (015) 269 73 92
E-mail: mma@inro.tno.nl

Samenvatting

In de afgelopen eeuw is mobiliteit een onmisbaar onderdeel van vitale samenlevingen geworden en daarom wordt soms gesteld, dat, net als het recht op onderdak en voedsel, ook mobiliteit een algemeen recht is. In dit artikel worden de rechtvaardigheidsaspecten van het overheidsbeleid op het gebied van mobiliteit onderzocht. De uitgangspunten van het verkeers- en vervoerssysteem en onze intuïtie over de rechtvaardigheid van deze uitgangspunten veranderen met de tijd. Terwijl voor de oorlog het algemeen belang het hoofdmotief was, stond na de oorlog met name gelijkheid en het faciliteren van de individuele vrijheid centraal. Dit vertaalde zich in een ongedifferentieerd vraagvolgend verkeers- en vervoerssysteem. De laatste twee decennia heeft het vrijheidsprincipe aan belang ingeboet ten gunste van het duurzaamheidsprincipe. Rond 1991 is in de *Vierde nota ruimtelijke ordening extra* en het *Tweede structuurschema verkeer en vervoer* gebroken met het vraagvolgende karakter van met name het automobiliteitsbeleid. Omdat de verkeersproblemen echter eerder toe- dan afgenomen zijn, staat inmiddels ook het gelijkheidsprincipe ter discussie. Nieuwe beleidsopties zijn in opkomst, zoals rekeningrijden,

betaalstroken, carpoolstroken of andere typen doelgroepstroken. De rechtvaardigheid en wenselijkheid van dergelijke beleidsopties moeten echter nog onderzocht en bediscussieerd worden.

1 Inleiding

De ruimte op de weg en in de trein is in toenemende mate schaars geworden. Steeds meer mensen willen gebruikmaken van een beperkt aanbod aan infrastructuur en ruimte. De optredende schaarste, met de dagelijkse files als meest pregnante verschijningsvorm, noopt de overheid tot ingrijpende maatregelen. Omdat traditionele oplossingen zoals vraagvolgende capaciteitsuitbreiding steeds meer weerstand oproepen, worden innovatieve oplossingen bedacht die het verkeers- en vervoerssysteem ingrijpend herstructureren. Enkele voorbeelden zijn: betaalstroken, aparte rijstroken voor het goederenvervoer of het zakelijk verkeer, vrije busbanen, carpoolstroken en het nieuwe parkeerbeleid. Om de wenselijkheid van dergelijke beleidswijzigingen vast te stellen, dienen zij getoetst te worden aan de uitgangspunten en doelstellingen van de overheid. Dit geldt ook voor veranderingen in het mobiliteitsbeleid. Verkeer en vervoer zijn immers

nauw ingebed in de samenleving en het verkeers- en vervoerssysteem hangt daarom samen met de normen en waarden waarmee onze samenleving is ingericht. De grondwet spreekt van een recht op zelfontplooiing. Mobiliteit faciliteert deze zelfontplooiing. Maatregelen ter beperking van mobiliteit kunnen hiermee conflicteren. Als het afwentelen van de nadelen van onze huidige levenswijze op toekomstige generaties onrechtvaardig wordt gevonden, en automobility veroorzaakt dergelijke nadelen, dan is een vraagvolgend beleid met betrekking tot automobility onrechtvaardig.

In dit artikel worden de rechtvaardigheidsaspecten van het mobiliteitsbeleid belicht die betrekking hebben op het handelen van de overheid; de traditionele inrichter van het verkeers- en vervoerssysteem.¹ Na verkeer en vervoer in een breder kader geplaatst te hebben, wordt beschreven om welke beginselen het gaat en hoe deze in relatie staan tot mobiliteit. Het zal hierbij met name gaan om de automobility, omdat dit type mobiliteit de meeste vragen oproept. Aan de hand van een historische analyse wordt duidelijk welke keuzen in het verleden gemaakt zijn en waar we momenteel staan. In de slotparagraaf worden ten slotte de maatschappelijke keuzes die verbonden zijn met de huidige verkeers- en vervoersdiscussies, expliciet gemaakt.

2 Mobiliteit in de samenleving

Doelstellingen verkeers- en vervoersbeleid

Mobiliteit is het verplaatsen van personen of goederen en wordt vaak uitgedrukt in het aantal verplaatsingen of het aantal verplaatsingskilometers. De keuze van de indicator is niet onbelangrijk. Verplaatsen is op zichzelf positief, het geeft immers bewegingsvrijheid en maakt het mogelijk om sociale en economische activiteiten te ondernemen. De verplaatsingskilometers die met het verplaatsen gepaard gaan, worden daarentegen veel minder positief gewaardeerd, met name als het gaat om autokilometers. Verplaatsingskilometers veroorzaken ruimtebeslag (voor infrastructuur) en belasten het milieu. Voor elke verplaatsing zal de balans tussen voor- en nadelen verschillen en het verkeers- en vervoersbeleid zoekt naar een verantwoord evenwicht. In de recent uitgegeven *Perspectievennota* (1999) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt gesproken over een

‘verantwoord evenwicht tussen economische kracht en behoud van de kwaliteit van ons leefmilieu, tussen economische dynamiek en sociale rechtvaardigheid, tussen ontplooiing en wederzijdse verantwoordelijkheid.’

De laatste decennia vond men telkens een ander evenwicht verantwoord. In de *Tweede nota ruimtelijke ordening* had het faciliteren van welvaarts-groei duidelijk een zwaarder gewicht dan de nadelige effecten van verkeer en vervoer (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu 1966). Er werd een uitbreiding van het hoofdwegennet voorzien met een factor 3. In het *Tweede structuurschema verkeer en vervoer* heeft het leefmilieu aan belang gewonnen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1992). Het aantal treinreizigers dient volgens het vigerende structuurschema te groeien met een factor 2, terwijl het hoofdwegennet nog slechts selectief wordt uitgebreid.

Niet elk evenwicht is evenwel verantwoord. Er zijn randvoorwaarden die aan alle sectoren van de samenleving worden gesteld. Het gaat dan om grondwettelijke rechten, zoals het recht op gelijke behandeling, ontplooiingsvrijheid, onderwijs en gezondheidszorg. Mobiliteit, en dat geldt zeker voor automobility, is op zichzelf geen grondwettelijk recht. Maar de vraag is hoe verweven mobiliteit is met de bovenstaande grondwettelijke rechten. De al eerdergenoemde *Perspectievennota* beschouwt mobiliteit niet als een recht analoog aan onderwijs of gezondheidszorg, maar stelt wel dat mobiliteit een voorwaarde is om deel te kunnen nemen aan het maatschappelijk leven. Mobiliteit heeft daarmee een bijzondere positie en enige reflectie op de maatschappelijke verwevenheid van verkeer en vervoer is vereist om een mobiliteitsbeleid te kunnen ontwikkelen dat beantwoordt aan de randvoorwaarden voor de samenleving.

Maatschappelijk inbedding verkeer en vervoer

‘Verkeer en vervoer is de motor van onze samenleving’, ‘zonder transport staat alles stil’. Het zijn vaak gehoorde beweringen. Niet alleen de sociaal-economische ontwikkeling maar ook onze sociaal-culturele ontwikkeling is gerelateerd aan mobiliteit. Veel aspecten van ons leven die als vanzelfsprekend worden ervaren, zijn afhankelijk van mobiliteit. Enkele voorbeelden zijn: het hele jaar vers

fruit, supermarkten en grote winkelcentra, het bezoeken van een theater, het aanbod van gespecialiseerd onderwijs, familiebezoek, het vinden van passend werk of hoogwaardige ziekenzorg. Mobiliteit is naast een pensioen, zekerheid van werk, ziekenzorg en onderwijs een belangrijke naoorlogse culturele verworvenheid, die ontplooiingsvrijheid voor de gehele bevolking mogelijk maakt. Sommige auteurs stellen zelfs dat de moderne levensstijl is gebaseerd op mobiliteit (Virilio 1989; Van der Stoep 1995; Tieleman 1998).

Mobiliteit is sterk gerelateerd aan het maken van verplaatsingskilometers en dan met name autokilometers. Tot de vorige eeuw speelde een groot deel van het leven zich af binnen de wijk- of dorpsomgeving. Het was niet nodig veel kilometers te maken, alle activiteiten speelden zich af op loopafstand. Tegenwoordig kan te voet of met de fiets nog maar een beperkt aantal activiteiten ontplooid worden. Met de komst van de trein en daarna de auto is de samenleving fundamenteel veranderd (Newman 1989; Achterhuis 1998). Ten eerste maakte de auto het mogelijk de drukke arbeiderswijken in te ruilen voor een eengezinswoning met eigen tuin. Steden begonnen sterk in omvang toe te nemen door het groter en inefficiënter ruimtegebruik van huishoudens. Het werd mogelijk werken, wonen, voorzieningen en recreatie ruimtelijk van elkaar te scheiden. Hierdoor konden deze functies zich gaan specialiseren, wat leidde tot differentiatie in woonmilieus, winkelcentra en bedrijfsterreinen (Martens 1998). Door deze dynamiek nam de 'mismatch' tussen allerlei gerelateerde ruimtelijke functies toe en groeide de verkeersomvang. En ook nu nog neemt de ruimtelijke mismatch van verschillende typen arbeid en arbeidskrachten toe (SCP 1996; Musterd en Ostendorf 1995). Ten tweede werd, ten gevolge van de grote verplaatsingsvrijheid door de auto, de arbeidsmarkt dynamischer. Mensen veranderen gemakkelijker van baan. Hierdoor wordt het lastiger de woon- en werklocatie op elkaar af te stemmen hetgeen uiteindelijk leidt tot meer (auto)verkeer. Dit geldt met name voor tweeverdieners (Camstra 1997). Ten derde heeft de toegenomen verplaatsingsvrijheid tevens geleid tot een toename in de arbeidsparticipatie. Uit verschillende studies blijkt het belang van mobiliteit bij de arbeidsparticipatie van vrouwen en bij de herintreding van vrouwen in het arbeidsproces (Johnston-

Anumonwo 1988; Hanson 1988; Fagnani 1983). De toegenomen verplaatsingsvrijheid heeft aldus allerlei kwaliteitskenmerken van onze samenleving mogelijk gemaakt, maar tegelijkertijd is men hierdoor ook afhankelijk geworden van mobiliteit. Om activiteiten te kunnen ondernemen, moet men steeds grotere afstanden afleggen.

Overigens zijn niet alleen sociaal-economische activiteiten zich op een hoger schaalniveau af gaan spelen, ook sociale netwerken zijn groter geworden (Van Asseldonk 1994). Slechts weinig familieleden wonen nog in elkaars nabijheid. De toegenomen bewegingsvrijheid heeft het voor bloedverwanten mogelijk gemaakt verder van elkaar af te gaan wonen zonder elkaar uit het oog te verliezen. Ook veel sociale activiteiten zijn daardoor afhankelijk geworden van automobilititeit. Verschijnselen als mantelzorg² zijn zonder betaalbare automobilititeit een stuk lastiger.

Mobiliteit en rechtvaardigheid

Men kan dan ook concluderen dat de beschikbaarheid van snelle vervoermiddelen, met name de auto, onze samenleving grondig heeft geherstructureerd en dat hierdoor het 'mobiel zijn' volledig verweven is geraakt met onze manier van leven. Het verkeers- en vervoerssysteem fundamenteel aanpassen, zodat het voldoet aan de veranderende eisen van de tijd, kan daarom diep ingrijpen in het leven van individuen. Een overheid die tot een dergelijk ingrijpen besluit, zal zich moeten afvragen of het beleid overeenkomt met haar eigen doelstellingen en met het gevoel voor rechtvaardigheid in de samenleving.

Onze samenleving is immers gebaseerd op een aantal grondregels. Enkele voorbeelden zijn het recht op ontplooiingsvrijheid en het recht op gelijke behandeling. Over deze fundamenteën van de samenleving bestaat doorgaans overeenstemming en de belangrijkste regels zijn vastgelegd in de grondwet. Alle sectoren, ook de verkeers- en vervoerssector, zijn vormgegeven conform deze regels. De overheid kan geen geluidswallen plaatsen in villa's zonder dit in vergelijkbare gevallen in naoorlogse stadswijken te doen. Zij kan niet zomaar de subsidies voor gehandicaptenvervoer afschaffen of vakantiereizen verbieden. Voor de meeste mensen zou dergelijk beleid conflicteren met hun gevoel voor rechtvaardigheid. Aanpassing van het ver-

keers- en vervoerssysteem vraagt daarom om toetsing aan deze grondregels met betrekking tot rechtvaardigheid. Deze rechtvaardigheidscriteria worden ook vaak ethische principes genoemd.

3 Ethiek en mobiliteit

Ethische principes vinden altijd hun oorsprong in gewoonten of intuïtie (Kymlica 1990). Mensen hebben een gevoel voor goed of slecht. Van publieke ethiek en van een politiek-ethische theorie wordt gesproken als de ethische regels betrekking hebben op de inrichting van de staat en verantwoordelijkheden van de instituties in deze staat. Publieke ethiek gaat altijd over rechtvaardigheid.³ Voor de twintigste eeuw werden ethische theorieën meestal gededuceerd uit religieuze, metafysische of rationele motieven. Hedendaagse politiek-ethische theorieën worden meer inductief vanuit heersende intuïties opgebouwd. Deze heersende intuïties kunnen echter veranderen in de tijd. Terwijl nu iedereen het ermee eens zal zijn dat gehandicapten onze steun verdienen en slavernij niet, was dit vijfhonderd jaar geheel anders. En ook binnen een bepaalde tijdsperiode kunnen er verschillende ethische opvattingen bestaan. In de publieke sfeer blijkt dit uit het bestaan van verschillende politieke partijen. Over het ontstaan en veranderen van gewoonten en intuïties bestaan vele theorieën. Intuïtie over rechtvaardigheid zou aangeboren kunnen zijn, hetgeen echter niet verklaart waarom deze in de loop der eeuwen verandert. Communitaristische auteurs gaan er daarom vanuit, dat ethiek in een historische cultuur wordt gevormd (Taylor 1986). Foucault voegt hieraan toe dat machtsstructuren hierbij een belangrijke rol spelen (Foucault 1982). Dit artikel heeft een retrospectief en beschrijvend karakter. Er wordt slechts beperkt ingegaan op de theoretische verklaringen voor het ontstaan van intuïties rond rechtvaardigheid.

Ethische principes

Welke ethische noties zijn in dit kader relevant? Er zijn vier principes die voor het mobiliteitsbeleid relevantie hebben. Allereerst het principe van gelijkheid. Rawls heeft met zijn 'veil of ignorance'-argument een basis gelegd voor alle moderne rechtvaardigheidstheorieën (Rawls 1971). Het argument gaat uit van een hypothetische situatie waarin iemand voor zijn of haar geboorte de regels van de samenle-

ving moet vaststellen zonder dat deze vooraf weet hoe hij of zij terecht zal komen op de aarde ('sluier van onwetendheid'), gehandicapt, of extra begaafd. Rawls stelt dat in een dergelijk geval iedereen zou kiezen voor een gelijke samenleving. Hij stelt daarom dat ongelijkheden enkel mogen voorkomen als dit zelfs voor de minst bevoordeelde gunstig zou zijn ('difference principle'). Dworkin scherpt dit principe aan door te stellen, dat het met name van toepassing is op geërfde ongelijkheden en minder op ongelijkheden door persoonlijke arbeid⁴ (Dworkin 1981). Mensen moeten in eerste instantie gelijke kansen krijgen. Het algemeen basisonderwijs maar ook herverdelingsmechanismen zijn afgeleid van het gelijkheidsprincipe.

Gelijkheid kan echter conflicteren met vrijheid. Als iedereen voortdurend gelijkgeschakeld moet worden, dan is het onontkoombaar dat groepen van mensen beperkt worden in hun ontwikkelingsvrijheid. Dit is in strijd met het recht op vrije ontplooiing, waarbij iedereen het recht heeft zijn eigen leven vorm te geven zonder beïnvloeding door anderen (Nozick 1974). Bovendien conflicteert gelijkheid met het profijtbeginsel, waarbij iedereen recht heeft op het profijt van zijn eigen arbeid. De overheid kan dan slechts diensten leveren door de kosten te verhalen op de gebruikers. In deze lijn redenerend kan er geen sprake zijn van sociale herverdeling. Vrijheid staat boven gelijkheid. Mensen moeten in eerste instantie zichzelf vrij kunnen ontwikkelen. Loon naar werken, recht op eigendom, onschendbaarheid van het eigen lichaam en het recht op vrije keuze, de privacywetgeving alsmede het doorberekenen van overheidsdiensten aan de gebruiker, kunnen worden afgeleid uit het vrijheidsprincipe.

Men kan echter ook redeneren dat de mens zich niet ontplooit in een isolement. Onze rechtvaardigheidsintuïties worden niet genetisch meegegeven. Zij zijn gevormd in een historische cultuur van maatschappelijke samenhang en solidariteit (Taylor 1986). Rechtvaardigheid zou in een dergelijke redenering sterk verbonden zijn met de notie van algemeen belang. Dat wat in het algemeen belang is, zou rechtvaardig zijn. Van burgers wordt verwacht dat ze in eerste instantie solidair met elkaar zijn en in sommige gevallen het algemeen belang boven het eigen belang stellen. De overheid wordt gezien als hoeder van het algemeen belang. Sociale

wetgeving als de wao, de ww en wetgeving inzake positieve discriminatie kunnen worden afgeleid uit het solidariteitsprincipe.

Gelijkheid, vrijheid en solidariteit zijn ethische principes betreffende de inrichting van de samenleving waarover, met name in de eerste helft van de twintigste eeuw, veel is gediscussieerd. In de tweede helft van de twintigste eeuw is er een nieuw ethisch principe toegevoegd, dat van duurzaamheid (Achterberg 1994). Het uitgangspunt dat de mens vrij is te handelen zolang hij niet een ander schaadt ('no-harm'-beginsel) is ook een vooronderstelling van de andere ethische principes. Door de belasting van het milieu kan dit beginsel echter worden doorgetrokken naar toekomstige generaties. De samenleving zou aldus rechtvaardig zijn als de kansen voor toekomstige generaties niet worden geschaad. Duurzaamheid is in feite een uitbreiding van het solidariteitsprincipe. Een rechtvaardige samenleving is solidair met toekomstige generaties. Mensen moeten in dat geval in eerste instantie duurzaam leven. De milieuwetgeving en de generieke milieudoelstellingen zoals afgesproken in Kyoto, zijn afgeleid uit het duurzaamheidsbeginsel.

Er is grote overeenstemming over de legitimiteit van de hier beschreven ethische regels. Politiek-ethische theorieën verschillen niet in het erkennen van deze ethische noties, maar in het belang dat wordt gehecht aan de verschillende regels. Hoewel op het eerste gezicht over veel van de potentiële conflicten inmiddels overeenstemming lijkt te bestaan (sociale wetgeving, progressieve belasting, algemene toegang tot onderwijs), is er op een aantal deel-terreinen maatschappelijke discussie. Hierbij kan gedacht worden aan werknemersvoorrang in ziekenhuizen of loting bij studies als medicijnen. Dit zijn voorbeelden waarin het vrijheidsprincipe aan belang wint ten opzichte van het gelijkheidsprincipe. Ook op het terrein van mobiliteit zijn principes in beweging.

Ethische dimensies van het verkeer en vervoer

Zeker op dit moment, met een verwachte fundamentele herijking van het svvii-beleid, moeten de effecten van beleidsopties op rechtvaardigheid van het verkeers- en vervoerssysteem onderzocht worden. Het gaat dan om vragen als:

- 1 is mobiliteit een grondrecht en tot hoever moet de overheid gaan om dit te faciliteren;

- 2 is alle mobiliteit gelijk of mag de overheid bepaalde typen mobiliteit voorrang geven;
- 3 kan mobiliteit via het marktmechanisme worden verdeeld;
- 4 is het rechtvaardig dat voor- en nadelen van mobiliteit bij verschillende mensen wordt neergelegd; en
- 5 is het rechtvaardig als de nadelen van mobiliteit afgewenteld worden op toekomstige generaties?

Als mobiliteit mensen ontplooiingsvrijheid biedt, dan maakt mobiliteitsbeperking mensen in potentie kansarmer. Dit kan tot problemen leiden bij beleidsontwikkeling, bijvoorbeeld als door het marktmechanisme de inperking van de verplaatsingsmogelijkheden optreedt bij individuen die al weinig kansen bezitten.

Richardson geeft twee doelstellingen voor de nog nauwelijks bestaande discipline 'transportation ethics':

- 1 het verklaren en beschrijven van de ethische principes en waarden die ten grondslag liggen aan het besluitvormingsproces in vervoersplanning; en
- 2 definiëring en beschrijving van de ethische implicaties van het wel of niet uitvoeren van verkeers- en vervoersbeleid (Richardson 1995).

Bij het eerste doel gaat het om de normen en waarden die onze besluitvorming over de inrichting van het verkeers- en vervoerssysteem beïnvloeden. Als besloten wordt onrendabel openbaar vervoer te blijven exploiteren, op basis van welke normen en waarden gebeurt dit dan? En welke normen en waarden verklaren de keuze om een stadscentrum autovrij te maken, of een aparte doelgroepstrook aan te leggen? Uiteindelijk is besluitvorming niet enkel mogelijk op basis van een kosten-batenanalyse. De waardering van effecten heeft een normatieve component. Het tweede doel betreft de implicaties van ons handelen. Genereert het beoogde beleid geen onbedoelde neveneffecten die conflicteren met het gevoel voor rechtvaardigheid? De prijs van mobiliteit verhogen kan betekenen, dat hoger onderwijs minder toegankelijk wordt; bezuinigen op openbaar vervoer kunnen betekenen, dat bepaalde groepen mensen immobiel worden; en een onbereikbaar centrum kan betekenen, dat de stedelijke werkloosheid toeneemt. Opgemerkt

moet worden, dat verkeers- en vervoersbeleid ook ethisch wenselijke implicaties kan hebben. Een goed voorbeeld hiervan is de invoering van de katalysator of de mogelijkheid om de zelfstandigheid van ouderen te laten toenemen door hun mobiliteit te verhogen met behulp van technologische toepassingen (van *cruise-control* tot volledig automatische snelwegen). Niet invoeren van dergelijke nieuwe technologie kan als onrechtvaardig worden gezien met betrekking tot toekomstige generaties, respectievelijk ouderen.

4 Ethische uitgangspunten van het verkeers- en vervoersbeleid

Op welke ethische principes is het verkeers- en vervoerssysteem gebaseerd? Dit kan het best aan de hand van een historische analyse worden beschreven omdat, onder andere door de steeds veranderende rol van de overheid, deze principes niet altijd hetzelfde zijn geweest.

Periode 1850-1950: van een marktproduct naar een algemeen belang

Voor de opkomst van de stoomtrein was de aanleg en het onderhoud van infrastructuur een lokale verantwoordelijkheid. De mobiliteit van de Nederlandse bevolking was, in termen van verplaatsingskilometers, relatief laag. Pas in de tweede helft van de negentiende eeuw begon de mobiliteit toe te nemen, onder andere door de introductie van de stoomtrein en de opleving van de nationale economie na de langdurige economische depressie in de eerste helft van de negentiende eeuw (Harten 1972). In 1860 startte Rijkswaterstaat met de aanleg van achthonderd kilometer spoorweg in het kader van de Spoorwegenwet (Smook 1984). Hoewel Rijkswaterstaat een zeer machtig overheidsorgaan was geworden (Ten Horst-Van Nispen 1994; De Jong 1998), werd zowel de aanleg als de exploitatie toch vaak in handen gegeven van een private maatschappij. Enkele voorbeelden zijn: de eerste spoorwegen, de vele tolwegen die ons land toen kende en het Noordzeekanaal. Mobiliteit was een dienst die verdeeld werd via de markt (Ten Horst-Van Nispen 1994; Smook 1984; Van der Cammen 1988). Men kreeg waar men voor betaalde. Dit blijkt ook uit de standsverschillen in de trein. Zo kenden de Engelse stoomtreinen drie klassen, waarbij de derde klasse niet meer was dan een open houten bak met en-

kele zitplaatsen (Das 1995). De sterke rol van private partijen bij het faciliteren van mobiliteit is conform de toen heersende rechtvaardigheidscriteria. Vanaf het aannemen van de nieuwe grondwet in 1848, de tijd van Thorbecke, tot grofweg de eeuwwisseling, kenmerkte de nationale politiek zich door haar liberale en decentrale karakter. Niet alleen op het gebied van infrastructuur liet de overheid veel over aan de markt. Ook in andere sectoren zoals de woningbouw was de overheidsinvloed geleidelijk verdwenen (Van der Weijde 1976).

Toch heeft, aan het eind van de negentiende eeuw, de overheid vrijwel alle infrastructuur van private partijen overgenomen. De hoge financiële lasten begonnen remmend te werken op de private uitbouw van het infrastructuurnetwerk (Ten Horst-Van Nispen 1994) en men wilde af van de wildgroei aan tolwegen die was ontstaan. Tegelijkertijd werd een begin gemaakt met de opbouw van het wegnennet. Met name na de wegenbelastingwet van 1926 werd het wegnennet in snel tempo uitgebouwd (Ligtermoet 1990). Anders dan bij de aanleg van de eerste spoorwegen bleef nu de aanleg en het onderhoud van het nationale wegnennet in overheidshanden (Voogd 1999). De toe-eigening van verantwoordelijkheid met betrekking tot de nationale verkeersinfrastructuur gedurende de eerste helft van de twintigste eeuw gebeurde met name vanuit het algemene belang. De ontwikkeling van infrastructuur zou Nederland opstoten in de vaart der volken. Men opteerde voor een ongedifferentieerd netwerk dat het algemeen belang zo goed mogelijk diende. Solidariteit in de zin van 'samen de schouders eronder voor een welvarend Nederland' was het leidende principe van het beleid.

Periode 1950-1970: onbepaalde mobiliteit voor iedereen

Na de oorlog veranderde de samenleving sterk. Tijdens de wederopbouw was het overheidsbeleid gericht op het faciliteren van economische groei (Van der Cammen 1988). In de *Eerste nota ruimtelijke ordening*, uitgebracht in 1960, worden de hoofdlijnen van de ruimtelijke ordening planmatig vastgelegd. Een instrumentele en financiële uitwerking ontbrak nog. De ruimtelijke en verkeersproblemen groeiden echter snel. In de jaren zestig en zeventig werd de auto langzamerhand bereikbaar voor de groeiende groep middeninkomens. De vervoers-

vraag steeg enorm en voor het eerst deden zich serieuze capaciteitsproblemen op het wegennet voor (Scheele 1993; Peters 1998).

In 1966 werd daarom een *Tweede nota ruimtelijke ordening* uitgebracht, die geheel in het teken stond van de toegenomen vervoersvraag, niet alleen het woon-werkverkeer groeide sterk, ook het sociaal-recreatief verkeer. In plaats van de wederopbouw en het algemeen belang werd het faciliteren van de keuzevrijheid van zoveel mogelijk burgers het leidende principe. Het beleid was vraagvolgend en zelfs mobiliteit-stimulerend. Dit betekende het faciliteren van deconcentratie van wonen en werken (weliswaar gebundeld in groeikernen) en een uitgebreid netwerk van interregionale wegen, dat in alle verplaatsingsbehoeften kon voorzien. Door middel van de invoering van het Rijkswegenfonds en de daarbij behorende lastenverzwaring, werden financiële middelen gegenereerd (Voogd 1999). Menig historische binnenstad moest het ontgelden ten gunste van de bereikbaarheid van de binnenstad. In Amsterdam werd bijvoorbeeld de metro dwars door het centrum gerealiseerd en werden een aantal grachten gedempt (Smook 1984). Overigens was de beleidsintentie om cultuurhistorische rijkdommen te beschermen wel een eerste aanwijzing van het groeiend belang van het duurzaamheidsprincipe. De onderliggende principes van het verkeers- en vervoersbeleid van de periode 1950-1970 waren vrijheid en gelijkheid, wat zich uitte in een ongedifferentieerd en vraagvolgend netwerk.

Periode 1970-1995: naar een duurzaam verkeers- en vervoerssysteem

Rond de jaren zeventig vond een omslag plaats. In 1972 publiceert de Club van Rome haar rapport waarin letterlijk grenzen aan de groei werden gesteld. Zowel economische als mobiliteitsgroei werd langzamerhand niet meer als zaligmakend gezien en in plaats daarvan kwam er een groeiende belangstelling voor duurzaamheid en leefkwaliteit (zie ook Peters 1998). In de *Derde nota ruimtelijke ordening* uit 1976 is deze omslag duidelijk te zien. Voor het eerst werden de doelstellingen van ruimtelijk beleid expliciet en meervoudig geformuleerd: beheersing van de groei, zorg voor het milieu en vermindering van de ongelijkheid en achterstand. Hoewel de nota veel beleid uit de tweede nota continueert, wordt dit expliciet vanuit zowel een milieu-

als een economische context bekeken. Het aanwijzen van een beperkt aantal groeikernen is bijvoorbeeld een beleid dat zowel woonwensen wil faciliteren (vrijheid), eengezinswoningen voor iedereen beschikbaar wil maken (gelijkheid) als de milieu-overlast wil beperken (duurzaamheid). In de tweede helft van de jaren zeventig kwamen er voor het eerst discussies over de toelaatbaarheid van betaald parkeren in stadscentra en het beperken van de autobereikbaarheid. Toch durfde men nog geen echt duidelijke keuzes te maken.

In de *Vierde nota* en de *Vierde nota extra* (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu 1991) en het *Tweede structuurschema verkeer en vervoer* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1992) worden wel duidelijke keuzes gemaakt. Er wordt voor het eerst afgestapt van het vraagvolgende beleid met betrekking tot de automobiliteit (Voogd 1999). Duurzaamheid wint duidelijk aan belang ten opzichte van vrijheid. Het is hierbij opvallend dat gelijkheid niet ter discussie staat. Het verkeerssysteem wordt nauwelijks gedifferentieerd, maar blijft voor iedereen even toegankelijk. De voorkeur gaat uit naar generieke beleidsmaatregelen, zoals het verhogen van de benzineaccijns. Met de introductie van rekeningrijden is wel een start gemaakt met differentiatie in tijd en ruimte, maar niet naar doelgroepen. Bij het openbaar vervoer is wel sprake van enige ruimtelijke differentiatie door de noodgedwongen sanering van het openbaar vervoer in met name plattelandsgebieden. De onderliggende principes van het verkeers- en vervoersbeleid van de periode 1970-1995 zijn duurzaamheid en gelijkheid, wat zich uitte in een ongedifferentieerd netwerk waarbij de overheid zich actief inzet voor een verschuiving naar duurzame vervoerswijzen. Hoewel in de periode 1970-1985 het duurzaamheidsprincipe slechts moeizaam in praktijk werd gebracht, werd in de periode 1985-1995 expliciet gebroken met het traditionele vraagvolgende karakter van het verkeers- en vervoersbeleid.

Golfbewegingen en verschuivingen

Het is duidelijk dat de uitgangspunten van het verkeers- en vervoerssysteem en onze intuïties over deze uitgangspunten niet altijd dezelfde zijn gebleven. Onder invloed van algemene politieke koerswijzigingen, autonome groeiprocessen en maat-

schappelijke trendbreuken zijn de uitgangspunten voortdurend veranderd. Terwijl voor de oorlog het algemeen welvaartsbelang het hoofdmotief was, stond na de oorlog met name gelijkheid en het faciliteren van de individuele vrijheid centraal. Dit vertaalde zich in een ongedifferentieerd vraagvolgend verkeers- en vervoerssysteem. De laatste twee decennia heeft het vrijheidsprincipe aan belang ingeboet ten gunste van het duurzaamheidsprincipe. Ook hebben in de laatste vijftig jaar steeds weer andere verplaatsingsmotieven in het verkeers- en vervoersbeleid prioriteit gekregen. Scheele laat zien dat na de oorlog eerst het goederenverkeer de hoogste prioriteit had, vervolgens in de jaren vijftig en zestig het zakelijk verkeer, daarna in de jaren zeventig door de opkomst van de massamobiliteit het sociaal-recreatief verkeer, gevolgd door het woonwerkverkeer door de suburbanisatie van de jaren tachtig en ten slotte weer het goederenverkeer door de groei van de logistieke sector en het belang van de mainports voor de nationale economie (Scheele 1993).

5 Een nieuwe eeuw

Inmiddels is door de nog immer toenemende automobilititeit en het afstappen van het vraagvolgende beleid de capaciteit van de weginfrastructuur beperkt geworden. Het principe van duurzaamheid laat verdere uitbreiding van het wegennet niet toe. Door de schaarste ontstaan nieuwe rechtvaardigheidsproblemen. Want hoewel vanuit het duurzaamheidsprincipe wellicht ingestemd kan worden met een verminderde keuzevrijheid met betrekking tot automobilititeit, de mate waarin inperking van die keuzevrijheid rechtvaardig is, kan verschillen per type verplaatsing. Wellicht is enige differentiatie naar weggebruikers rechtvaardiger. In de nota *Samenwerken aan bereikbaarheid* wordt bijvoorbeeld gesteld, dat we zodanig met de schaarste aan verkeersruimte moeten omgaan dat het economisch en efficiënt personenvervoer zoveel mogelijk doorgang kan vinden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1996). Gelijkheid als structurerend principe neemt dan in belang af. De ontwikkeling van ethiek ten aanzien van (auto)mobiliteit komt erop neer, dat met het oog op het duurzaamheidsprincipe eerst het vrijheidsprincipe is gerelativeerd en nu langzaam het gelijkheidsprincipe. Redenerend vanuit de drie andere ethische principes (alge-

meen belang, duurzaamheid en vrijheid) ontstaan verschillende beleidsopties.

Beleidsopties in een gedifferentieerd verkeers- en vervoerssysteem

Vanuit het algemeen belang redenerend betekent differentiatie het extra faciliteren van verplaatsingen met een meerwaarde voor de samenleving. Een voorbeeld hiervan is het ontwikkelen van specifieke doelgroepstroken met als doel het zakelijk personenverkeer of het goederenverkeer extra vervoerskwaliteit te bieden. Ook een verkeerssysteem waarin internationale verplaatsingen of verplaatsingen tussen steden extra gefaciliteerd worden, is vanuit het algemeen belang te legitimeren. Het is de overheid die bij deze beleidsopties vaststelt welke verplaatsingen het algemeen belang dienen.

Vanuit het duurzaamheidsprincipe betekent differentiatie het extra faciliteren van milieuvriendelijke vervoerswijzen. Met name de carpoolstrook en de vrije busbaan zijn beleidsopties die vanuit het duurzaamheidsprincipe afgeleid kunnen worden. Ook het gebiedspecifiek differentiëren van bereikbaarheid kan gebeuren vanuit het duurzaamheidsprincipe. Door bijvoorbeeld de steden goed te ontsluiten en een open gebied als het Groene Hart minder goed te ontsluiten (selectieve bereikbaarheid), wordt de ecologische kwaliteit van het Groene Hart behouden.

Vanuit het vrijheidsprincipe betekent differentiatie het maximaliseren van de keuzevrijheid van weggebruikers. Het meest actueel is de discussie om via prijsmaatregelen differentiatie aan te brengen. De weggebruiker heeft dan de vrijheid om zelf te kiezen voor een bepaalde vervoerskwaliteit. Er is daarbij een parallel te trekken met het klassensysteem in het openbaar vervoer en het luchtverkeer. Hoe meer men betaalt, hoe comfortabeler men reist. Vanuit het vrijheidsprincipe is een beleidsoptie als de betaalstrook, een aparte rijstrook waarvan weggebruikers die extra betalen gebruik kunnen maken, de meest logische differentiatie.

Privatisering van het verkeers- en vervoerssysteem

Behalve de ontwikkeling naar meer differentiatie binnen het verkeers- en vervoerssysteem is er tevens een ontwikkeling naar publiek-private samenwerking te zien. De overheid wil, net als in de negentiende eeuw, private marktpartijen directer be-

trekken bij infrastructuurontwikkeling. De ervaringen uit de negentiende eeuw geven aanleiding om hier bedachtzaam op te zijn. Toen bleken private belangen uiteindelijk remmend te werken op verdere netwerkuitbreiding. Er ontstond bovendien een wildgroei aan tolheffingen. Ruim een eeuw later is er natuurlijk wel veel veranderd. Niettemin moeten dergelijke majeure beleidswijzigingen nauwkeurig bekeken worden op hun effecten.

Een hoofdvraag hierbij is in hoeverre de overheid impliciet afstand neemt van de verantwoordelijkheid voor de mobiliteit van de Nederlandse bevolking? Door de privatisering neemt de overheidsinvloed immers af. Een mooi voorbeeld is de privatisering van de nationale spoorwegen. Uit de veelvuldige conflicten tussen de *ns* en de overheid over bijvoorbeeld de prijzen, valt af te leiden dat het niet vanzelfsprekend is dat private partijen dezelfde rechtvaardigheidscriteria hanteren als de overheid. Dit blijkt ook uit de recente uitspraken van de minister, dat de banden tussen de *ns* en de overheid weer iets strakker moeten worden aangehaald. Een ander mooi voorbeeld is de introductie van aparte betaalstroken in het wegennet, door publiek-private samenwerking gerealiseerd. Politiek gelegitimeerde uitgangspunten zoals duurzaamheid en gelijkheid kunnen door een dergelijke wijziging aan kracht verliezen. Immers, de private partijen krijgen een belang in het stimuleren van de verkeersvraag, aangezien zij hiermee de gemaakte investeringskosten kunnen terugverdienen. Daarnaast zullen private partijen om de inkomsten te maximaliseren de tolprijzen gaan differentiëren. Net als de werknemersvoorrang in ziekenhuizen krijgen werknemers, en dan met name de werknemers met een hoger inkomen, voorrang op de snelweg.

De rol van de overheid

Nieuwe beleidsopties rond het thema verkeer en vervoer moeten getoetst worden aan het gevoel voor rechtvaardigheid bij de verschillende belangengroepen. Wellicht dat in de maatschappelijke discussie blijkt, dat door de veranderende tijdgeest bepaalde intuïties sterker of zwakker zijn geworden, of dat er anders tegen praktische rechtvaardigheidsvraagstukken wordt aangekeken. Nieuwe beleidsopties zouden wellicht beter bij de huidige tijd-

geest passen dan het vigerende beleid. In dit stadium is echter de meningsvorming rond de normatieve uitgangspunten van het verkeers- en vervoerssysteem nog geheel niet uitgekristalliseerd. Nieuwe technologieën worden met name vanuit hun doelmatigheid bekeken. Het lijkt soms of het thema angstvallig wordt vermeden (bijvoorbeeld met betrekking tot prijsbeleid of voertuiggeleiding). Dit kan komen doordat een maatschappelijke discussie over de rechtvaardigheid van het verkeers- en vervoerssysteem, of onderdelen daarvan, waarschijnlijk niet snel zal eindigen in consensus. Daarvoor is het scala van actoren te divers. Niettemin zal, net als bij inpassingsvraagstukken, het uitblijven van een fundamentele discussie over de wenselijkheid van een bepaald verkeers- en vervoerssysteem bijdragen aan oplopende vertraging in de beleidsontwikkeling en -implementatie. De overheid heeft daarom, als beheerder van het verkeers- en vervoerssysteem, een speciale rol. Door de uitgangspunten van het verkeers- en vervoersbeleid in zowel strategische beleidsnota's als in de afwegingsprocessen op projectniveau expliciet te maken, kan de overheid de maatschappelijke discussie over deze uitgangspunten initiëren en stimuleren. Daarmee versterkt zij het democratisch gehalte van het verkeers- en vervoerssysteem.

Onderzoek naar de doorwerking van beleidsmaatregelen op de in dit artikel beschreven rechtvaardigheidscriteria (gelijkheid, vrijheid, solidariteit en duurzaamheid), zal hier een belangrijke rol in moeten spelen. Effecten zijn immers vaak indirect en lastig te kwantificeren. Bovendien dient er meer inzicht verkregen worden in de mechanismen achter het veranderen van onze opvattingen over het meest wenselijke verkeers- en vervoerssysteem. Terwijl dit artikel zich beperkt tot met name descriptieve analyse, zal in de toekomst onderzoek zich ook dienen te richten op verklarende analyse. Het is immers van belang om te weten wie of wat onze meningsvorming rond rechtvaardigheid in de verkeers- en vervoerssector beïnvloedt. Nopen de verkeersproblemen ons tot herdefiniëring van onze uitgangspunten, is er een algemene mentaliteitswijziging (tijdgeest) of is er sprake van een subtiel machtsspel tussen belangengroepen?

Noten

- 1 Keuzen van individuen voor een vervoerswijze vallen dus buiten de scope van dit artikel. Dit geldt ook voor andere velden van ethiek in relatie met mobiliteit, zoals verkeersveiligheid of de bedrijfsethiek van (auto)fabrikanten.
- 2 Verzorging door eigen familie of kennissen.
- 3 Privé-ethiek (moraal) daarentegen gaat over de eigen ver-

antwoordelijkheid en heeft betrekking op het eigen handelen.

4 De grens tussen beide is overigens niet eenduidig vast te stellen. Is werklust aangeboren of een eigen keuze? Politieke theorieën gebaseerd op het gelijkheidsprincipe kunnen toch fundamenteel van elkaar verschillen doordat de grens tussen 'aangeboren' en 'eigen keuze' verschillend wordt gelegd?

Literatuur

- Achterberg, W., 1994, *Samenleving, natuur en duurzaamheid*. Assen: Van Gorcum.
- Achterhuis, H., 1998, 'Mobiliteit tussen schaarste en rechtvaardigheid'. In: H. Achterhuis, B. Elzen, *Cultuur en mobiliteit*. Den Haag: Rathenau Instituut, p. 105-122.
- Asseldonk, Y. van, P.M. Peeters, C. Sombroek, 1994, *Trends op visite: Een onderzoek naar de invloed van sociaal-culturele trends op de relatie arbeidsmarkt, sociale netwerken en sociaal verkeer*. Amersfoort: Stichting Werkgroep '2duizend.
- Cammen H. v.d., R. Groeneweg, G. v.d. Hoef, 1988, *Randstad Holland*. In: Cammen H. v.d. (red.), *Four metropolises in western Europe*. Assen/ Maastricht: uitgeverij Van Gorcum, 117-177.
- Camstra, R., 1997, 'Mobiliteitstrategieën van koppels'. In: F. LeClerq, H.J. Elbels (red.), *Verstedelijking en vervoersplanologische concepten*. Amsterdam: AME/Universiteit van Amsterdam, p. 139-150.
- Das, R., 1995, *Wegen naar de toekomst*. Baarn: Tirion uitgeverij.
- Dworkin, R., 1981, 'What is equality?' *Philosophy and public affairs*, 10/3-4: 185-246, 283-345.
- Fagnani, J., 'Women's commuting patterns in the Paris region'. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 74 (1983) 1: 167-179.
- Foucault, M., 1982, On the genealogy of ethics: An overview of work in progress. In: P. Rabinow, *Foucault reader*, New York: Pantheon Books, 1984.
- Hanson, S., G. Pratt, 'Spatial dimensions of the gender division of labor in a local labor market'. *Urban Geography*, 1988, Nr. 9, 180-202.
- Harten, J.D.H., 1972, 'Historische geografie van Nederland'. Utrecht: Geografisch Instituut der Rijksuniversiteit Utrecht.
- Johnston-Anumonwo, I., 'The journey to work and occupational segregation'. *Urban Geography*, 1988, Nr 9: 138-154.
- Jong, M. de, 1999, 'Rijkswaterstaat (1798-1998): Na 200 jaar Frans model klaar voor een omwenteling'. *b en m*, 5: 311-423.
- Kymlica, W., 1990, *Contemporary political philosophy*. Oxford: Clarendon Press.
- Ligtermoot, D.M., 1990, *Beleid en planning in de wegenbouw*. Den Haag: SDU.
- Martens, M.J., E.J. Verroen, P.P. Witsen, 1998, *Mobiliteitseffecten van ruimtelijke en stedelijke dynamiek*. Delft: TNO Inro rapport 98/NV/147.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999, *Perspectievennota*. Den Haag: SDU.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1992, *Tweede structuurschema verkeer en vervoer*. Den Haag: SDU.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1996, *Samenwerken aan bereikbaarheid*. Den Haag: SDU.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 1966, *Tweede nota ruimtelijke ordening*. Den Haag: SDU.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 1991, *Vierde nota ruimtelijke ordening extra*. Den Haag: SDU.
- Musterd, S., W. Ostendorf, 1995, *Grote steden: Maatschappelijke dynamiek en ruimtelijke segregatie*. Amsterdam: AME, Universiteit van Amsterdam.
- Newman, P.W.G., J.R. Kenworthy, 1989, *Cities and automobile dependence*. Aldershot, Gower.
- Nozick, R., 1974, *Anarchy, state and utopia*. New York: Basic Books.
- Peters, P., 1998, 'De smalle marges van de politiek'. In: Achterhuis H., B. Elzen, *Cultuur en mobiliteit*. Den Haag: Rathenau Instituut, p. 39-64.
- Rawls, J., 1971, *A theory of justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Richardson, B.C., 1995, 'Transportation ethics'. *Transportation Quarterly*, Vol 49, 2: 117-126.
- Scheele R.J., J.A.C. Toorenburg, 1993, *De ontwikkeling van de bereikbaarheid in Nederland van 1950 tot 1990*. Utrecht: Universiteit Utrecht & Transpute.
- Smook, R.A.F., 1984, *Binnensteden veranderen*. Zutphen: De Walburg Pers.
- Stoep, J. van der, 1995, 'Mobiliteit ondervraagd'. *Filosofie & Praktijk* 16/3, 145-153.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, 1996, *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*. Rijswijk/Den Haag.
- Taylor, C., 1986, 'Alternative futures: Legitimacy, identity and alienation in late twentieth century Canada'. In: A. Cairns, C. Williams (red.), *Constitutionalism, citizenship and society in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Ten Horst-Van Nispen, M.L., H.W. Lintsen, A.J. Veenendaal jr., 1994, *Nederlandse ingenieurs en hun kunstwerken: Tweehonderd jaar civiele techniek*. Zutphen: Walburg Pers.
- Tieleman, H., 1998, 'Modern mobiel'. In: Achterhuis H., B. Elzen, *Cultuur en mobiliteit*. Den Haag: Rathenau Instituut, p. 85-104.
- Virilio, P., 1989, *Het horizon-negatief*. Amsterdam: Uitgeverij Duizend & Een.
- Voogd, H., 1999, *Facetten van de planologie*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- Weijde, H. van der, 1976, *De ontwikkeling van Nederland*. In: Weijde, H. van der, *Ruimtelijke ordening in Nederland*. Alphen aan den Rijn, 1976.