

Intern advies Sociale functie van de mobiliteit

**De resultaten van een intern denkproces over de
sociale functie van mobiliteit**

november 2000

Intern advies Sociale functie van de mobiliteit

**De resultaten van een intern denkproces over de
sociale functie van mobiliteit**

november 2000

Uitgevoerd in opdracht van: DGP-M (contactpersoon
Remko de Haan) en het projectteam NVVP
(contactpersoon Fokko Kuik).

Auteur: Jessica Aarnink, AVV

Voor extra exemplaren: Jessica Aarnink, 010-2825662

.....

Basis voor de voorliggende synthese is de vraag wie er door het voorgenomen beleid in het NVVP mogelijk in de knel komt. Wat is de huidige en toekomstige mobiliteitsbehoefte van deze 'kwetsbaren'? Hoe kan de overheid de invulling van deze mobiliteitsbehoefte faciliteren?

Gebrek aan mobiliteit kan maatschappelijke ontplooiing frustreren en maatschappelijke uitsluiting bevorderen. In Nederland is het niet zo dat grote aantallen mensen hun primaire behoeften niet kunnen vervullen door een gebrek aan mobiliteit. Maatschappelijke voorzieningen zijn in een dichtbebouwd land als Nederland vaak op korte afstand aanwezig. In het sociaal minimum is ruimte ingebouwd om gebruik te maken van gemotoriseerd (vooral openbaar) vervoer. Tot slot hebben mensen tijdens hun leven veel keuzemogelijkheden om op plekken te wonen waar de afstand tot maatschappelijke voorzieningen klein is of de vervoersmogelijkheden groot. Desondanks wordt op het ministerie van Verkeer en Waterstaat op verschillende plaatsen een discussie gevoerd over de sociale functie van mobiliteit. Vanuit twee kanten is aan de Adviesdienst Verkeer en Vervoer gevraagd een synthese te schrijven over de sociale functie van mobiliteit.

1. Op de eerste plaats vanuit het projectteam NVVP. De verwachting is dat het begrip sociale functie een belangrijke rol gaat spelen in de politieke en maatschappelijke discussies rond de behandeling van het NVVP. Het ministerie moet daar op voorbereid zijn. Het projectteam NVVP heeft daarom gevraagd om een synthese van informatie over de sociale functie van mobiliteit. De synthese moet aanknopingspunten bieden voor de communicatie en voorlichting rond de politieke behandeling van het NVVP.
2. Op de tweede plaats vanuit DGP-M. Daar is een programma over de sociale functie van mobiliteit gestart. Dit programma bestaat uit de onderdelen 'beschikbaarheid' en 'fysieke toegankelijkheid'. Het onderdeel 'beschikbaarheid' is opgedeeld in drie activiteiten: bepaling doelgroepen en definitie minimumniveau aan beschikbaarheid; evalueren experimenten eindgebruikerssubsidie; onderzoek en keuze voor instrumentatie. De voorliggende synthese valt binnen de eerste activiteit.

Sociale functie in het SVV II

In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer wordt niet expliciet over de sociale functie gesproken. Wel wordt speciale aandacht gevraagd voor de mobiliteit van gehandicapten en ouderen. Het openbaar vervoer is hierbij niet het enige aspect. 'Zo zijn verkeersinfrastructurele voorzieningen en veiligheid onderdelen van het beleid die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de mobiliteitspositie van de genoemde doelgroep.' Gepleit wordt voor maatwerk, vooral in de landelijke gebieden.

In voorliggende synthese wordt allereerst ingegaan op de aanpak. Hoe is de synthese tot stand gekomen? Daarna wordt kort weergegeven welke definitie van sociale functie in de rest van de synthese wordt gebruikt. In de paragraaf over doelgroepen passeert een aantal criteria de revue die voor het ministerie een reden kunnen zijn een invulling te geven aan de sociale functie van mobiliteit.

Aanpak

Bij het maken van de synthese is vooral gebruik gemaakt van bestaande rapporten (voor een volledig overzicht, zie literatuurlijst). Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie uit twee 'projectgroepen' bij DGP-M en I&O. Het gaat hierbij om de groep die kijkt naar de sociale functie van de mobiliteit en de groep die zich bezig houdt met de sociaal culturele betekenis van de mobiliteit. Tot slot is rekening gehouden met beleidsnota's als de Perspectievennota, het concept NVVP en Horizon OV.

Sociale functie in de Vakgroep OV¹

De vakgroep OV spreekt bij de voorbereiding van het NVVP over het algemene belang waar de overheid voor behoort te staan. 'Tot de rol van de overheid als hoeder van het algemeen belang behoort ook: aandacht voor diegenen die zelf niet in staat zijn om in hun behoefte aan mobiliteit te voorzien.' In tegenstelling tot de Perspectievennota wordt hier wél van het recht op mobiliteit gesproken. 'Dit betekent niet dat de overheid iedereen overal altijd een OV basisvoorziening zou hoeven te leveren. Slechts daar waar een individu door hem zelf onoplosbare problemen ondervindt in zijn redelijke behoefte aan mobiliteit, ligt het voor de hand dat er een helpende hand wordt geboden.'

¹ Voor de voorbereiding van het NVVP zijn acht vakgroepen geformeerd die over uiteenlopende onderwerpen een advies hebben gegeven aan de projectgroep NVVP.

Sociale functie in de Perspectievennota

In de inleiding van de Perspectievennota wordt mobiliteit gezien als een voorwaarde voor deelname aan het maatschappelijk leven. 'Mensen moeten zich kunnen verplaatsen voor hun werk, voorzieningen, sociale contacten, zorgtaken of recreatie. Mobiliteit draagt bij aan individueel welzijn.' Heel belangrijk is verder de opmerking dat mobiliteit weliswaar een positief onderdeel is van de maatschappij maar dat de kwaliteit van de leefomgeving, natuur en milieu en de sociale rechtvaardigheid kaders stellen. 'Het vervoerbeleid moet ten dienste staan van een duurzame economische en sociale ontwikkeling. Mobiliteit wordt niet beschouwd als een recht, in de zin dat de overheid een zorgplicht heeft analoog aan het onderwijs of de gezondheidszorg.'

Wanneer het specifiek over de sociale functie gaat, richt de Perspectievennota zich op het openbaar vervoer. 'Het bieden van voorzieningen voor degenen die geen alternatieve vervoersmogelijkheden (kunnen) gebruiken.' Het gaat hierbij om mensen die door leeftijds-, financiële- of fysieke beperkingen geen auto of fiets kunnen gebruiken.

Over de sociale functie van mobiliteit is er op het moment veel discussie binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Uit de rapportage *Kwetsbare doelgroepen in verkeer en vervoer* (AVV, 2000) blijkt dat hier veel verschillende invullingen aan worden gegeven. Drie voorbeelden hiervan zijn:

1. Het bieden van een basisvoorziening voor iedereen. Ieder mens kan een zeker activiteitenpatroon ontwikkelen en deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Dit wordt gezien als de essentie van de sociale functie van de mobiliteit.
2. Het bieden van vervoer daar, waar de particuliere vervoerwijzen niet beschikbaar of geschikt zijn voor de gewenste verplaatsing.
3. Het bieden van vervoer aan mensen die slecht ter been zijn of door andere (fysieke) handicaps niet of moeilijk de halteplaatsen kunnen bereiken. Niet iedereen is fysiek in staat te lopen of te fietsen.

Het bieden van een sociale functie dus zowel voor iedereen (1) als voor speciale doelgroepen (2 en 3). In bovenstaande aspecten wordt verder geen uitspraak gedaan over de manier waarop de uitvoering van de sociale functie moet worden vormgegeven. Voor een uitgebreide opsomming van het begrip sociale functie in beleidsnota's wordt verwezen naar het rapport *Kwetsbare doelgroepen in verkeer en vervoer*.

Sociale functie in de DGP strategie 2010

In de DGP strategie voor 2010 zijn zes kernpunten aangewezen die '(...) tot de verbeelding spreken en een koerswijziging inhouden ten opzichte van ons huidige handelen.' Een van de zes kernpunten is de sociale functie. Deze wordt gedefinieerd als de garantie van een minimum aan toegankelijkheid op individueel niveau. De overheid is direct verantwoordelijk '(...) om een minimumniveau aan toegankelijkheid te definiëren en individuen zo nodig financieel in staat te stellen deel te nemen aan het maatschappelijk leven.'

In voorliggende synthese wordt voor de definitie van de sociale functie van mobiliteit aangesloten bij de definitie die DGP gebruikt: de garantie van een

minimum aan toegankelijkheid op individueel niveau. Overheden bepalen wat de minimum mobiliteitsbehoefte van mensen is, hoe deze kan worden gegarandeerd en welke budgetten hiervoor mogelijk zijn. Dit gaat verder dan alleen het aanbieden van openbaar vervoer.

Met toegankelijkheid zoals hier beschreven wordt niet (alleen) fysieke toegankelijkheid genoemd, zoals het aanbieden van lage vloer bussen en liften voor rolstoelen. In deze synthese wordt toegankelijkheid gezien als het bieden van een ondergrens van mobiliteit op individueel niveau. De fysieke toegankelijkheid² is wel onderdeel van het programma sociale functie zoals DGP dat heeft opgestart maar geen onderdeel van deze synthese.

² De fysieke toegankelijkheid is in november 1999 overigens uitgebreid aan de orde gekomen in de Tweede Kamer. Hierbij heeft de Tweede Kamer unaniem haar steun gegeven aan de initiatieven van Minister Netelenbos om het openbaar vervoer toegankelijk te maken voor gehandicapten. In de praktijk betekent dit dat openbaar vervoerbedrijven alleen nog voertuigen mogen gebruiken of inzetten die toegankelijk zijn voor onder andere rolstoelrijders. Uitgangspunt bij de initiatieven is dat de voorkeur van het kabinet uitgaat naar algemene voorzieningen boven specifieke voorzieningen voor bijvoorbeeld alleen ouderen of gehandicapten.

.....

Startpunt van de synthese is zoals gezegd de vraag wie er door het voorgenomen beleid in het NVVP mogelijk in de knel komt. In de AVV rapportage *Kwetsbare doelgroepen in verkeer en vervoer* is uitgebreid aandacht besteed aan een aantal doelgroepen. Daarin is gekeken naar de definitie, omvang en mobiliteit van de doelgroepen ouderen, jongeren, gehandicapten, allochtonen en mensen met een laag inkomen. Belangrijke conclusie uit dit rapport is dat er op het niveau van doelgroepen nauwelijks sprake is van mobiliteitsarmoede. Als dit wel het geval is, is het vooral gekoppeld aan een laag inkomen.

Inkomen is voor het ministerie dus een mogelijk criterium om invulling te geven aan de sociale functie van mobiliteit. Welke andere mogelijke criteria -niet gekoppeld aan inkomen- zijn er? In deze paragraaf wordt een aantal criteria bekeken.

Is het bieden van een bepaald minimumniveau op andere beleidsterreinen effectief? Uit ervaringen blijkt bijvoorbeeld dat het versterken van de koopkracht door vormen van inkomenssteun niet altijd effectief is. Dat is bijvoorbeeld het geval met de bijzondere bijstand en de individuele huursubsidie. Veel mensen die recht hebben op dergelijke inkomenssteun eisen deze niet op. Redenen hiervoor kunnen zijn onwetendheid, onbekendheid met procedures of instellingen, schaamte, zuinigheid of onvermogen.

De efficiëntie en ondeelbaarheid van het aanbod kunnen ook criteria zijn om een minimumniveau aan toegankelijkheid te bieden. Collectieve goederen zijn vaak ondeelbaar, bijvoorbeeld de aanleg van een spoorrail. Het nut van deze goederen is niet volledig toe te rekenen aan individuen. Individen kunnen in hun eentje geen trein betalen. Als individuen zelf moeten voorzien in hun mobiliteitsbehoefte, betekent dat niet dat er automatisch een gunstige kosten/baten verhouding tot stand komt. Niet voor het individu en niet voor de maatschappij.

Het volgende criterium is veiligheid. Zowel de verkeersveiligheid als de sociale veiligheid. Door het laten rijden van nachtbussen en -treinen worden ongelukken als gevolg van alcohol en vermoeidheid voorkomen. Het ontbreken van sociale veiligheid dreigt voor een toenemende groep mensen de oorzaak te worden van het niet kunnen of willen reizen op bepaalde tijden en plaatsen. Ook bij deze groep mensen geldt dat inkomen een belangrijke rol speelt. Het hebben van een eigen auto of het kunnen bestellen van een taxi zou veel gevoelens van sociale onveiligheid³ wegnemen.

De vitaliteit van het platteland is een vierde criterium. Uit *Kwetsbare doelgroepen in verkeer en vervoer* blijkt dat er nog weinig bekend is over doelgroepen in relatie tot de tegenstelling stad en platteland. In het concept beleidsvoornemen NVVP wordt vastgesteld dat vervoer in de stad andere mogelijkheden heeft dan op het platteland. De verwachting is dat het gebruik van het openbaar vervoer op het platteland zal afnemen in vergelijking met het autogebruik. Een aantrekkelijk openbaar vervoer is gezien de geringe -niet gebundelde- vraag moeilijk te realiseren. De auto is in feite op maat gesneden voor het platteland. Vanwege het belang van het onderscheid tussen stad en

³ De AVV is bezig met het uitvoeren van een kwantitatieve en kwalitatieve monitoring naar sociale veiligheid.

platteland wordt op deze problematiek hierna in een aparte paragraaf dieper ingegaan.

Tot slot gelijkheid. Nederland kent een sterke traditie van gelijkheid. Zowel in de inkomenspolitiek als bij de verdeling van de belastinginkomsten, wordt uitgegaan van een gelijkwaardig voorzieningenniveau in heel Nederland. Vervoer op maat bieden is belangrijker geworden dan het aanbieden van overal dezelfde soorten dienstregelingen, dezelfde grote bussen en andere voorzieningen.

De conclusie uit het bovenstaande is dat inkomen nog steeds het meest bepalende criterium is in het zoeken naar kwetsbare mensen of groepen in verkeer en vervoer. Daarnaast speelt het verschil tussen stad en platteland een rol. In de rest van deze synthese is inkomen dan ook het meest belangrijk. Daarnaast is tevens een aparte paragraaf gewijd aan het verschil tussen stad en platteland. Een zwakke positie als gevolg van een laag inkomen wordt in veel gevallen versterkt door andere kenmerken als grootte en samenstelling van het huishouden, leeftijd en al dan niet gehandicapt zijn. Waar mogelijk worden deze kenmerken in de synthese meegenomen.

Omdat inkomen zo belangrijk is, worden hier de belangrijkste conclusies uit het rapport *Kwetsbare doelgroepen in verkeer en vervoer* nog eens kort weergegeven.

Een groot probleem bij onderzoek over (lage) inkomens in Nederland is dat er geen 'natuurlijke', objectieve definitie van armoede bestaat, onafhankelijk van plaats, tijd, politieke overtuiging en persoonlijke ervaring. Dat impliceert niet dat het verschijnsel niet te onderzoeken is of dat de keuze voor wat men 'arm' noemt volstrekt willekeurig is. Het betekent wel dat de operationalisering van het begrip armoede veel aandacht vergt.

In 1996 hadden 973.000 huishoudens een laag inkomen⁴ (16% van het totaal aantal huishoudens). Dit komt overeen met 1,9 miljoen personen (13% van de bevolking). Hiervan zijn 540.000 personen jonger dan 18 jaar. Ruim de helft (519.000) van de huishoudens met een laag inkomen betreft alleenstaanden, waaronder veel bejaarden. Daarnaast wordt een relatief grote groep gevormd door eenoudergezinnen.

De groep eenoudergezinnen bestaat voor het overgrote deel uit vrouwen met een bijstands- of een werkloosheidsuitkering (bijna 80%). Ook voor alleenstaande mannen en vrouwen jonger dan 65 jaar geldt dat meer dan de helft een bijstands- of werkloosheidsuitkering ontvangt (57%). Wel is er een variatie in leeftijd. Bij alleenstaande mannen loopt de leeftijdscategorie 25-35 jaar het grootste risico om van een inkomen rond het sociaal minimum te moeten rondkomen, terwijl dit bij de vrouwen de leeftijdscategorie 45-65 jaar is.

Het hebben van een laag inkomen komt meer voor bij groepen met bepaalde kenmerken. Twee van deze kenmerken worden hier aangestipt. Het gaat om allochtonen en gehandicapten. Voor autochtone huishoudens is de kans van een inkomen rond het sociaal minimum te moeten rondkomen 18%. Voor de vier grootste etnische minderheidsgroeperingen in ons land (Surinamers, Turken, Marokkanen en Antillianen) varieert deze kans van 40% voor Turken tot 54% voor Marokkanen.

Een andere groep wordt gevormd door mensen met lichamelijke beperkingen. Het blijkt dat 7% van de mensen in de leeftijd van 18-59 jaar zonder lichamelijke beperkingen van een inkomen rond het sociaal minimum moeten rondkomen. Voor mensen in dezelfde leeftijdscategorie met ernstige lichamelijke beperkingen is dit 35%. Voor mensen in de leeftijd vanaf 60 jaar bedragen deze percentages 18% (zonder lichamelijke beperkingen) respectievelijk 36% (met ernstige lichamelijke beperkingen).

Het aantal verplaatsingen per persoon per dag is voor alle inkomensgroepen ongeveer gelijk. In tabel 1 staan naast de lagere inkomens ook de hogere inkomens, zodat hiertussen een vergelijking kan worden gemaakt. Tabel 1 laat zien dat personen met een laag inkomen minder verplaatsingen met de auto maken dan mensen met een hoger inkomen. Met betrekking tot het openbaar

⁴ De lage inkomens grens wordt elk jaar aangepast aan de prijsontwikkeling en is afhankelijk van het type huishouden. Over het algemeen ligt de lage inkomens grens boven het sociaal minimum. In 1996 hadden huishoudens met een inkomen onder de lage inkomens grens jaarlijks gemiddeld 25.000 gulden te besteden (SCP, 1998).

vervoer (trein en bus/tram/metro) is geen significant verschil te ontdekken tussen de verschillende inkomensklassen. Naarmate men meer verdient, maakt men minder gebruik van de fiets. Wat het totaal aantal verplaatsingen betreft, is er geen significant verschil waarneembaar tussen personen uit een lagere en personen uit een hogere inkomensklasse.

Tabel 1: gemiddeld aantal verplaatsingen per persoon per dag naar inkomensklasse, 1998

| Inkomen | Auto (bestuurder en passagier) | Trein | Bus/ tram/ metro | (Brom) fiets | Lopen | Overig | Totaal |
|-------------------------|---|-------|------------------------|-----------------|-------|--------|--------|
| <12 jaar | 1,41 | 0,01 | 0,04 | 1,09 | 0,92 | 0,15 | 3,61 |
| geen eigen inkomen | 1,23 | 0,06 | 0,11 | 1,51 | 0,65 | 0,03 | 3,58 |
| <f18.000,- | 1,29 | 0,13 | 0,17 | 1,29 | 0,64 | 0,04 | 3,54 |
| f18.000,- tot f27.000,- | 1,67 | 0,07 | 0,12 | 0,89 | 0,60 | 0,04 | 3,39 |
| f27.000,- tot f34.000,- | 1,95 | 0,09 | 0,10 | 0,80 | 0,52 | 0,04 | 3,49 |
| f34.000,- tot f42.000,- | 2,14 | 0,09 | 0,09 | 0,77 | 0,54 | 0,04 | 3,66 |
| f42.000,- tot f58.000,- | 2,36 | 0,08 | 0,08 | 0,73 | 0,52 | 0,03 | 3,80 |
| ≥f58.000,- | 2,58 | 0,09 | 0,06 | 0,60 | 0,48 | 0,03 | 3,84 |
| Totaal | 1,70 | 0,07 | 0,10 | 1,00 | 0,61 | 0,05 | 3,54 |

Bron: CBS, 1999.

In tabel 2 is het gemiddelde aantal afgelegde kilometers per persoon per dag weergegeven. Hieruit blijkt dat hoe lager het inkomen, hoe lager het aantal kilometers dat wordt afgelegd.

Tabel 2 gemiddeld aantal afgelegde kilometers per persoon per dag, naar inkomensklasse, 1998

| Inkomen | Auto (bestuurder en passagier) | Trein | Bus/tram/ metro | Fiets | Overig | Totaal |
|-------------------------|---|-------|--------------------|-------|--------|--------|
| <f18.000,- | 16,86 | 5,86 | 2,49 | 3,42 | 1,93 | 30,57 |
| f18.000,- tot f27.000,- | 22,86 | 2,94 | 1,56 | 2,58 | 1,83 | 31,77 |
| f27.000,- tot f34.000,- | 29,10 | 4,15 | 1,37 | 2,69 | 1,77 | 39,07 |
| f34.000,- tot f42.000,- | 35,26 | 4,06 | 1,18 | 2,80 | 2,03 | 45,32 |
| f42.000,- tot f58.000,- | 42,00 | 4,36 | 1,03 | 2,78 | 1,87 | 52,03 |
| ≥f58.000,- | 52,79 | 5,44 | 0,96 | 2,41 | 1,86 | 63,45 |
| Totaal | 25,73 | 3,50 | 1,39 | 2,88 | 1,72 | 35,21 |

Bron: CBS, 1999

Uit tabel 2 blijkt dat het autogebruik door personen met een hoger inkomen hoger is in vergelijking met personen met een lager inkomen. Het aantal kilometers dat wordt afgelegd door gebruik te maken van het openbaar vervoer verschilt niet significant tussen de lagere en hogere inkomensgroepen. Uit tabel 2 is eveneens iets te zeggen over de actieradius of het bereik van mensen. Het aantal afgelegde kilometers daalt naarmate het inkomen lager is. Hieruit kan echter niet worden geconcludeerd dat de actieradius van personen met een lager inkomen kleiner is dan die van personen met een hoger inkomen. Het aantal verplaatsingen van mensen wordt gestuurd door het activiteitenpatroon. Dat verschilt sterk tussen werkenden en niet-werkenden. Als de cijfers in tabel 2 worden gecorrigeerd voor werkgerelateerde verplaatsingen ontstaat daarom een heel ander beeld (zie tabel 3). Dan blijkt dat de dagelijks afgelegde afstand voor alle inkomensklassen vrijwel gelijk is. Alleen de hoogste inkomensklasse springt eruit met het hoogste aantal afgelegde kilometers.

Tabel 3: Gemiddeld aantal afgelegde kilometers per persoon per dag, naar inkomensklasse, exclusief werkgerelateerde verplaatsingen, 1998

| Inkomen | Autobestuurder | Autopassagier | Totaal |
|-------------------------|----------------|---------------|--------|
| <f18.000,- | 5,95 | 8,61 | 26,31 |
| f18.000,- tot f27.000,- | 9,73 | 6,84 | 22,72 |
| f27.000,- tot f34.000,- | 12,55 | 5,76 | 24,48 |
| f34.000,- tot f42.000,- | 15,55 | 4,92 | 25,99 |
| f42.000,- tot f58.000,- | 17,94 | 4,50 | 27,97 |
| ≥f58.000,- | 21,44 | 4,26 | 31,26 |

Bron: MuConsult, 2000

In tabel 3 is te zien dat het aantal kilometers dat als autobestuurder wordt gemaakt, toeneemt met het inkomen. Het aantal kilometers dat als passagier wordt gemaakt, neemt juist af.

Het aantal verplaatsingen van en naar het werk varieert met de hoogte van het inkomen (zie tabel 4). Naar de motieven kijkend vinden in de zakelijke sfeer gemiddeld meer verplaatsingen per persoon per dag plaats door mensen uit een hogere inkomensklasse dan door mensen uit een lagere inkomensklasse. Het relatief hoge aantal verplaatsingen per dag met onderwijs als motief in de inkomensklasse minder dan 18.000 gulden wordt veroorzaakt door het grote aandeel studenten in deze groep. Bij de motieven ontspanning en sport, toeren en wandelen en overig zijn geen significante verschillen waarneembaar tussen de verschillende inkomensgroepen.

Tabel 4: gemiddeld aantal verplaatsingen per persoon per dag, naar inkomensklasse en motief, 1998

| Inkomen | wwv | zakelijk | onderwijs | ontspanning en sport | toeren en wandelen | overig | totaal |
|-------------------------|------|----------|-----------|----------------------|--------------------|--------|--------|
| <12 jaar | | | 1,07 | 0,54 | 0,13 | 0,83 | 3,61 |
| geen eigen inkomen | 0,05 | 0,01 | 0,50 | 0,53 | 0,16 | 0,75 | 3,58 |
| <f18.000,- | 0,46 | 0,04 | 0,26 | 0,44 | 0,15 | 0,67 | 3,54 |
| f18.000,- tot f27.000,- | 0,66 | 0,07 | 0,03 | 0,37 | 0,15 | 0,64 | 3,39 |
| f27.000,- tot f34.000,- | 0,85 | 0,10 | 0,02 | 0,40 | 0,15 | 0,56 | 3,49 |
| f34.000,- tot f42.000,- | 0,94 | 0,15 | 0,02 | 0,42 | 0,17 | 0,56 | 3,66 |
| f42.000,- tot f58.000,- | 0,97 | 0,19 | 0,02 | 0,45 | 0,18 | 0,65 | 3,80 |
| ≥f58.000,- | 1,00 | 0,33 | 0,02 | 0,48 | 0,18 | 0,60 | 3,84 |
| Totaal | 0,54 | 0,09 | 0,09 | 0,45 | 0,15 | 0,66 | 3,54 |

Bron: CBS, 1999

wwv = woon-werkverkeer

Stad en platteland, verschillen tussen regio's

Allochtonen wonen in sterke mate geconcentreerd in het westen van het land en in het bijzonder in de vier grote steden. In 1997 woonde 37% van de allochtonen in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag of Utrecht. Voor de oudere allochtonen is dit 41%. Van de Nederlandse bevolking als geheel woont ongeveer 10% van de ouderen (boven de 55 jaar) in één van de vier grote steden.

Het grootste deel van de jongeren woont in niet stedelijk gebied. Van de categorie 20 tot 44 jarigen, woont het grootste gedeelte zelfstandig in zeer sterk verstedelijkt gebied. Ouderen vanaf 65 jaar wonen grotendeels in sterk of zeer sterk stedelijk gebied. In tabel 5 zijn de aandelen jongeren en ouderen verwerkt naar stedelijkheidsgraad. Uit tabel 5 blijkt dat het aandeel ouderen boven de 65 jaar in heel Nederland 13,5% is. In zeer sterk verstedelijkt gebied is dat 14,6%.

Huishoudens met een laag inkomen zijn vaak terug te vinden in grote steden. In gemeenten met minder dan 100.000 inwoners heeft een kleine 15% van de huishoudens een laag inkomen. In gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is dat bijna 20%. Voor Rotterdam en Amsterdam is het (in 1996) zelfs ruim 25%.

Tabel 5: jongeren en ouderen, naar stedelijkheidsgraad (1998)

| Stedelijkheid gemeenten | leeftijdsklassen in jaren (%) | | | | | totaal *1000 | % | gemeenten |
|----------------------------|-------------------------------|-------|-------|-------|-----|-----------------|------|-----------|
| | 0-19 | 20-44 | 45-64 | 65-79 | ≥80 | | | |
| zeer sterk stedelijk | 21,1 | 43,4 | 20,9 | 10,6 | 4,0 | 2749,2 | 17,6 | 12 |
| sterk stedelijk | 23,6 | 39,5 | 23,1 | 10,6 | 3,2 | 3743,1 | 23,9 | 50 |
| matig stedelijk | 25,3 | 37,6 | 24,1 | 10,1 | 2,9 | 32221,9 | 20,6 | 89 |
| weinig stedelijk | 25,7 | 36,4 | 25,0 | 10,0 | 2,8 | 3434,6 | 21,9 | 187 |
| niet stedelijk | 25,8 | 35,7 | 25,2 | 10,3 | 3,0 | 2505,4 | 16,0 | 210 |
| Totaal | 4,23 | 38,5 | 23,7 | 10,3 | 3,2 | 15.654 | 100 | 548 |

Bron: CBS, maandstatistiek van de bevolking, 1 januari 1998

In opdracht van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport is recentelijk een onderzoek uitgevoerd naar de sociale en culturele ontwikkelingen op het platteland (Janssen en Lammerts, 1999). Onderdeel daarvan zijn ontwikkelingen met betrekking tot mobiliteit. De onderzoekers constateren dat participatie en uitsluiting op het platteland sterk afhankelijk zijn van mobiliteit. De eisen aan mobiliteit zijn de afgelopen tijd explosief toegenomen. 'Wonen, werken, recreëren en het gebruiken van voorzieningen vragen om steeds meer verplaatsingen en tijd. Tegelijk blijven de mogelijkheden hiertoe, in vergelijking met de stad, beperkt.' In contrast met de toename van eisen op het platteland staan de ontwikkelingen in het openbaar vervoer. 'Participatie zonder eigen vervoer, in het bijzonder in de vorm van het beschikken over een auto, is op en vanuit het platteland welhaast een onmogelijkheid geworden.'

Janssen en Lammerts denken dat het probleem op het platteland verschuift van de bereikbaarheid van voorzieningen naar het bereiken van voorzieningen door vervoersarme groepen. Ze concluderen dat:

- bereikbaarheid een inherent probleem is van het platteland
- de bereikbaarheid van voorzieningen onder invloed staat van trends zoals individualisering en een terugtrekkende overheid
- het vraagstuk van bereikbaarheid moet worden uiteengelegd naar specifieke problemen, bepaalde voorzieningen en bepaalde gebruikers

Gebruikers die in dit kader vooral aandacht nodig hebben, zijn ouderen en vrouwen. Ouderen wonen weliswaar vaak in sterk of zeer sterk verstedelijkt gebied, er zijn natuurlijk ook ouderen die in niet stedelijk gebied wonen. Ouderen beslissen op basis van woning en woonomgeving waar ze na hun pensionering gaan wonen. Vaak wordt dan nog geen rekening gehouden met de afstand van de woonplek tot de voorzieningen. Of het aantal voorzieningen neemt in de loop van de tijd af. Vrouwen hebben te maken met een paradoxale ontwikkeling: 'In dezelfde periode dat hun maatschappelijke participatie is toegenomen, zijn de mogelijkheden daarvoor in de naast woonomgeving afgenomen.'

Op het niveau van doelgroepen is er in Nederland geen sprake van mobiliteitsarmoede (AVV, 2000). Dat is de conclusie wanneer de doelgroepen gehandicapten, ouderen, en huishoudens met een laag inkomen worden vergeleken op hun mobiliteit. Op individueel niveau kan er wel degelijk sprake zijn van mobiliteitsarmoede. Over wie gaat het dan? Eén belangrijke groep wordt in ieder geval gevormd door ouderen. Ouderen kunnen zeer kwetsbaar zijn in het verkeer en vervoer. Onder andere vanwege de volgende vier redenen (AVV, 2000):

- Ouderen kampen met geleidelijk functieverlies. Het aantal drempels neemt telkens toe. Goede dagen worden afgewisseld met slechtere. De mogelijkheden voor verplaatsingen per voet en met de fiets nemen het eerst af. Ook het gebruik van het reguliere openbaar vervoer wordt steeds moeilijker. Eigenlijk is en blijft de auto tot op hoge leeftijd een heel geschikt vervoermiddel. De loopafstand is klein, het is sociaal veilig, onafhankelijk van de weersomstandigheden en het gesjouw met bagage blijft beperkt.
- Door de keuze van een woonplaats in het verleden, komen ouderen op het eind van hun leven vaak in een fuik terecht. Mensen kiezen een woonplaats zonder zich te realiseren dat op latere leeftijd, als aanpassing en verandering moeilijker is, de gekozen plaats voor mobiliteitsproblemen zou kunnen zorgen.
- Coherentie in wijk en buurt is minder dan in het verleden aanwezig. De sociale context van het werk is komen te vervallen. Sterker dan vroeger zijn ouderen daarom aangewezen op een netwerk van familie en vrienden. Dit netwerk wordt steeds dunner naarmate mensen ouder worden, bovendien is het meer verspreid dan in het verleden.
- De samenleving gaat steeds meer uit van individualisme en zelfredzaamheid. Zo lang mogelijk onafhankelijk blijven, is belangrijk geworden.

Op een aantal manieren biedt de overheid ouderen al 'extra' voorzieningen. Ouderen maken veel gebruik van het gesubsidieerde stads- en streekvervoer. Er is een roze strippenkaart voor mensen van 65 jaar en ouder. Het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV) is volop in ontwikkeling. En in de nieuwe Wet Personenvervoer is 'toegankelijkheid' opgenomen als criterium voor de aanbieders van vervoer.

Bestedingen mobiliteit

De bestedingen van huishoudens zijn in de periode van 1992 tot 1997 met 14% toegenomen. De bestedingen voor verkeer en vervoer zijn in diezelfde periode met 25% toegenomen. Het aandeel van verkeer en vervoer in de totale uitgaven is daarmee gestegen van 13,7 naar 15% (CBS; Index, maart 2000). Uitgaven aan verkeer en vervoer hangen onder andere samen met autobezit, huishouden en inkomen. Op deze drie aspecten wordt hieronder ingegaan. De uitgaven aan verkeer en vervoer hangen sterk samen met autobezit. In 1997 gaven huishoudens ruim zeven duizend gulden per jaar uit aan verkeer en vervoer. Hiervan werd vijfhonderd gulden besteed aan het openbaar vervoer. Aan eigen vervoer, dat wil zeggen: (brom)fiets, motor of auto, werd f5500,- besteed. De auto alleen neemt bijna vijf duizend gulden voor zijn rekening. Tot slot werd bijna duizend gulden besteed aan brieven, pakjes en telefoon.

Uitgaven aan verkeer en vervoer hangen ook samen met het soort huishouden. Een alleenstaande jongere tussen de 20 en 24 jaar geeft ongeveer 185 gulden per maand uit aan mobiliteit (aandeel openbaar vervoer 17%). Een jong paar geeft ruim drie keer zoveel uit, 660 gulden per maand (aandeel openbaar vervoer 7%). Het gezin van beginnende dertigers ongeveer 550 gulden (aandeel openbaar vervoer 5%). Als de kinderen ouder worden, stijgen de uitgaven tot 810 gulden per maand (aandeel openbaar vervoer 8%). Als de kinderen het huis verlaten, dalen de uitgaven tot 520 gulden per maand voor een paar van begin vijftig tot 320 gulden per maand voor een paar van begin zeventig. Een alleenstaande 75-plusser tot slot geeft 100 gulden per maand uit aan verkeer en vervoer (aandeel openbaar vervoer 19%) (CBS; Index, maart 2000).

Tot slot hangen uitgaven aan verkeer en vervoer samen met het besteedbaar inkomen. In tabel 6 is te zien hoe vier inkomensgroepen hun geld besteden. Ter vergelijking zijn de uitgaven voor voeding, wonen, kleding en schoeisel en hygiëne en geneeskundige verzorging in de tabel opgenomen. Overigens zijn de bovenstaande bedragen exclusief de kosten die worden gemaakt voor verkeer en vervoer naar, tijdens en van de vakantie.

Uit tabel 6 blijkt dat naarmate het inkomen toeneemt, het aandeel van de uitgaven aan verkeer en vervoer toeneemt van 12 tot 16%. Bij de andere uitgaven is een ander patroon te zien. Het aandeel voeding schommelt rond de 17%, het aandeel wonen neemt af en hygiëne en geneeskundige verzorging blijft ongeveer gelijk. Het aandeel uitgaven voor kleding en schoeisel neemt ook toe met het inkomen maar in mindere mate dan de uitgaven voor verkeer en vervoer.

Tabel 6: bestedingen van huishoudens naar besteedbaar inkomen, 1997

| | 25% inkomensgroepen van het bestedbaar inkomen | | | |
|---|---|------------------|------------------|-----------------------------|
| | 1 ^e , laagste | 2 ^e | 3 ^e | 4 ^e , hoogste |
| | % van het totaal aantal huishoudens | | | |
| Voornaamste inkomensbron | | | | |
| • arbeid | 32 | 54 | 77 | 88 |
| • uitkering | 69 | 46 | 23 | 11 |
| Gemiddeld besteedbaar inkomen (gld) | 21.339 24.941 | 36.492 37.991 | 54.721 52.005 | 87.503 72.717 |
| Totale bestedingen (gld) | | | | |
| | ‰ | ‰ | ‰ | ‰ |
| | 175 | 182 | 174 | 170 |
| Voeding | 444 | 390 | 362 | 334 |
| Woning | 52 | 58 | 66 | 73 |
| Kleding en schoeisel | 58 | 55 | 59 | 62 |
| Hygiëne en geneeskundige verzorging | 251 120 | 292 148 | 315 153 | 337 160 |
| Ontwikkeling, ontspanning en verkeer | | | | |
| • verkeer en vervoer | | | | |

Bron: CBS, Index, maart 2000.

De totale begroting van Verkeer en Waterstaat is ongeveer 14 miljard gulden. Een klein deel van deze uitgaven is gericht op doelgroepen. Om meer inzicht te krijgen in de richting en effecten van stromen uit de begroting, is een onderzoek uitgevoerd naar de baathebbers van uitgaven van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (IOO, 2000). Baathebbers zijn gedefinieerd als veroorzakers van bepaalde voorzieningen. Dat wil zeggen dat de uitgaven worden toegerekend aan degene die de uitgave noodzakelijk heeft gemaakt. In veel gevallen is de veroorzaker dezelfde persoon als de gebruiker. De baathebbers zijn verdeeld in leeftijdsgroepen, inkomensgroepen, sociaal-economische groepen als 'studenten', 'werkenden' en 'WAO' en regio's. Van de totale begroting is 13% niet toe te delen aan baathebbers. Het gaat hierbij om overhead kosten als huisvesting en salarissen en zuiver collectieve goederen als waterkering. Van het wel toe te delen deel gaat 70% (8.620 miljoen gulden) naar het personenvervoer en 30% naar het goederenvervoer. In tabel 7 is te zien hoe het aandeel van het personenvervoer is verspreid over de modaliteiten.

Tabel 7: uitgaven verdeeld naar modaliteit

| | spoor | weg, auto | weg, bus/tram/ metro | totaal |
|-------------------------------|-------|-----------|----------------------------|--------|
| baten (miljoen gulden) | 2.790 | 2.380 | 3.450 | 8.620 |
| baten (%) | 32% | 28% | 40% | 100% |
| reizigerskilometers (miljard) | 14,9 | 142,1 | 6,3 | 163,3 |
| reizigerskilometers (%) | 9% | 87% | 4% | 100% |
| baten (gulden per kilometer) | 0,19 | 0,02 | 0,55 | 0,05 |

Bron: IOO, 2000.

Uit tabel 7 is af te lezen dat per reizigerskilometer 19 cent naar het spoor, 2 cent naar de auto en 55 cent naar de bus/tram/metro gaat. Mensen die met het openbaar vervoer reizen, krijgen hierdoor een veel groter deel van de begroting dan mensen die met de auto reizen. Zo gaat er relatief veel geld naar het spoor. Het spoor is goed voor 9% van de reizigerskilometers en krijgt 32% van de baten. De verhouding voor bus, tram en metro is zelfs 4% van de reizigerskilometers en 40% van de baten.

Voor vier verschillende groepen baathebbers -leeftijdsgroepen, huishoudens, sociaal-economische groepen en regio's- is nauwkeuriger berekend wat de verhoudingen zijn. Binnen de leeftijdsgroepen reist de groep 30-64 jarigen het meest (57% van de reizigerskilometers). Zij ontvangen 43% van de uitgaven, in verhouding met het aantal kilometers is dat het minst. Deze groep maakt in vergelijking met de andere groepen veel gebruik van de auto. De groep 18-29 jarigen ontvangt relatief het meest: 39% van de uitgaven, terwijl ze 24% van de kilometers maken. Ze maken veel kilometers en doen dat ook nog eens met de trein, bus, tram en metro. De groepen 6-17 jarigen en 65+ reizen relatief het minst. Ze doen dat echter wel met bus, tram en metro. Huishoudens uit de hoogste inkomensklasse reizen relatief veel met de auto. De baten per gereisde kilometer zijn dus laag. Ze maken echter veel kilometers (in de spits) dus ontvangen ze toch een groot aandeel van de uitgaven.

Huishoudens uit de laagste inkomensklasse reizen het meest met bus, tram en metro. Daardoor ontvangen ze relatief de meeste baten. In absolute termen ontvangen 'laag' en 'hoog' respectievelijk het minst en het meest. Als percentage van het inkomen ontvangt laag het meest en hoog het minst. Zie ook tabel 8.

Tabel 8: uitgaven verdeeld naar inkomensklasse

| | laag <f25.000,- | minimum f25.000,- tot f50.000,- | midden f50.000,- tot f75.000,- | hoog ≥f75.000,- | totaal |
|--|--------------------|--|---|--------------------|--------|
| uitgaven (miljoen gulden) | 1.220 | 3.180 | 2.480 | 1.750 | 8.630 |
| uitgaven (%) | 14% | 37% | 29% | 20% | 100% |
| aantal reizigerskilometers (%) | 10% | 41% | 32% | 17% | 100% |
| aantal huishoudens (miljoen) | 1,2 | 2,6 | 1,8 | 1,2 | 6,7 |
| aantal huishoudens (%) | 18% | 38% | 26% | 18% | 100% |
| besteedbaar inkomen per huishouden (gulden) | 16.500 | 37.000 | 61.500 | 99.500 | 41.700 |
| baten per huishouden (gulden) | 1.010 | 1.200 | 1.390 | 1.510 | 1.270 |
| baten als % besteedbaar inkomen | 6,1% | 3,2% | 2,4% | 1,5% | 3,0% |

Bron: IOO, 2000

Binnen de sociaal-economische groepen zijn 'studenten' relatief de grootste baathebbers. Ze maken 10% van de reizigerskilometers en ontvangen 23% van de baten. Dit wordt vooral veroorzaakt door het gebruik van de OV studentenkaart. De categorie 'werkzaam' ontvangt ongeveer naar rato van de gemaakte kilometers, tegenover 56% van het aantal reizigerskilometers staat 54% van de baten. 'Studenten' en 'werkzaam' samen ontvangen 77% van de uitgaven. De overige groepen (jonger dan 12 jaar, eigen huishouden, WW-WAO, gepensioneerd en overig) ontvangen relatief weinig. Tot slot de regio's. De regio West krijgt relatief veel baten terwijl de overige regio's in gelijke mate minder krijgen. Dit komt omdat inwoners in de regio West zich veel met openbaar vervoer verplaatsen en inwoners in de overige regio's veel met de auto.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat wil met het NVVP zoveel mogelijk gebruik maken van het zelfsturend en zelfregulerend vermogen van de samenleving. Prijsbeleid is als voornaamste instrument gekozen om de individuele mobilist tot het gewenste gedrag te prikkelen. Variabilisatie is op systeemniveau budgettair neutraal. Voor sommige groepen -de zeer mobiele personen- kan het wel leiden tot aanmerkelijke kostenverhogingen. Dé mobilist bestaat niet, het is geen homogene groep. De individuele mobilist kan zich waarschijnlijk niet identificeren met de gemiddelde mobilist uit het NVVP. Niemand voelt zich daardoor direct aangesproken door de voorgestelde maatregelen uit het NVVP. De effecten voor de individuele mobilist of groepen van mobilisten van bepaalde maatregelen zijn vaak niet of nauwelijks aangegeven. Wat zijn de gevolgen van het voorgenomen beleid voor specifieke categorieën weggebruikers?

Twee recente rapporten hebben aandacht geschonken aan de effecten van bepaalde maatregelen uit het NVVP voor de Nederlandse mobilist.

In het advies *Het NVVP vanuit de weggebruiker* (AVV, 2000) zijn de belangrijkste consequenties van het NVVP voor de mobilist benoemd. De consequenties zijn in het advies onderverdeeld in de volgende thema's:

- De overheid gaat problemen anders oplossen. De aanleg van nieuwe infrastructuur wordt beperkt, de focus ligt op benutten en beprijzen.
- Er komt meer diversiteit in het aanbod van infrastructuur en vervoerssystemen. De overheid garandeert een basiskwaliteit en andere partijen krijgen meer ruimte voor het bieden van extra kwaliteit. Meer capaciteit kan leiden tot minder comfort, bijvoorbeeld bij smallere rijstroken.
- Verandering van kosten. Internalisering van de kosten, variabilisatie, stijgende parkeerkosten en congestieheffing leiden tot een ander kostenplaatje voor de mobilist.
- Innovaties. Nieuwe diensten zijn bijvoorbeeld keteninformatie, voertuigidentificatie en kwaliteitsverbeteringen in het openbaar vervoer.
- Verandering van vervoersgedrag en rijtaken. Ontwikkelingen als Automatische Voertuig Geleiding, de toename van het aantal transferpunten en meer flexibele werktijden leiden tot ander vervoersgedrag.

Met betrekking tot de acceptatie bij de mobilist van de uitgangspunten van het NVVP is volgens de gevers van het advies veel weerstand te verwachten. Het beprijzen van schaarste roept veel weerstand op. Vooral omdat automobilisten het gevoel hebben dat ze geen keuze hebben en er niets voor terug krijgen. Het betalen naar gebruik is als principe helder en herkenbaar. Het zal met name het tempo van de verandering zijn dat hier tot weerstand kan leiden. Internalisering tot slot wordt als principe rationeel wel onderschreven maar wijkt emotioneel niet af van een gewone belastingmaatregel. Als er een directie relatie komt tussen kostenstijgingen enerzijds en probleemoplossing anderzijds, gaat internalisering meer op de 'gebruiker betaalt' lijken. Belangrijk is in ieder geval in de communicatie rond het NVVP veel aandacht te besteden aan de achterliggende logica van het beleid.

In het onderzoek *Prijsbeleid, inkomenseffecten en kilometerheffing* (AVV, 2000, concept) is gekeken naar de effecten van prijsbeleid op de welvaart. Zoals hierboven beschreven is prijsbeleid een belangrijke pijler van het NVVP. De verwachting is dat kilometerheffing een efficiënte vorm van het beheersen van externe kosten van het wegverkeer biedt. Tegelijk is duidelijk dat dit instrument een forse herverdeling als gevolg kan hebben. Het is daarom voor beleidsmakers belangrijk een goed inzicht te hebben in de kwalitatieve en kwantitatieve verdelingseffecten van het instrument. Dit biedt bijvoorbeeld mogelijkheden bepaalde groepen extra te compenseren die in eerste instantie grote 'verliezen' leiden.

Het onderzoek gaat niet alleen in op de directe financiële effecten van heffingen, maar ook op indirecte financiële effecten en niet-financiële effecten. Een voorbeeld van deze laatste is of mensen zich wel of niet prettig voelen als ze door heffingen eerder van huis weggaan. Deze drie samen vormen de welvaartseffecten. Een van de vragen die wordt beantwoord is of specifieke groepen onevenredig worden benadeeld en meer dan andere groepen moeten worden gecompenseerd. Overigens zijn huishoudens met lagere inkomens niet automatisch het slachtoffer van meer prijsbeleid. Dat is afhankelijk van de soort heffing, de bezetting van de auto en de vorm van terugsluis. De meeste studies zijn het er bijvoorbeeld over eens dat lage inkomens zijn gebaat bij variabilisatie. Uitgangspunt hierbij is dat huishoudens met lagere inkomens minder auto rijden en minder in de spits rijden.

In het onderzoek zijn twee hoofdvormen van heffingsinstrumenten bekeken:

- gebaseerd op voertuiggebruik (rekeningrijden, brandstofbelasting/kilometerheffing, parkeerheffing)
 - gebaseerd op voertuigbezit (BPM, MRB, gebiedsvergunning)
- De heffingen gebaseerd op voertuiggebruik hebben vooral effect op personen met hogere inkomens. Zij rijden meer en ze rijden meer in de spits. Een verhoging van BPM en MRB heeft een ongunstig effect op hoge inkomensgroepen omdat zij meer auto's en zwaardere auto's bezitten. Het onderzoek gaat er verder van uit dat het niet de bedoeling is met prijsbeleid extra inkomsten voor het rijk te genereren. Om deze reden worden de extra inkomsten teruggesluisd. Opnieuw zijn twee opties meegenomen:
- via de BPM
 - via MRB

Voordeel is dat deze vormen van terugsluis aansluiten bij de getroffen groep (automobilisten). Nadeel is dat ze een verkleining van de prikkel tot reductie van externe effecten inhouden. Beide varianten hebben een gunstig effect op lagere inkomens, omdat autogebruik sterker groeit met het inkomen dan autobezit.

De conclusie van het onderzoek is dat over het algemeen de invoering van prijsbeleid tot een welvaartsverbetering leidt. Dat wil zeggen: de som van directe en niet-directe financiële effecten en niet-financiële effecten is positief. Wel zijn er duidelijke verschillen tussen inkomens. Hoge inkomens gaan er flink op vooruit en lage inkomens kunnen er op achteruit gaan. De niet-financiële effecten zijn voor alle huishoudens negatief. De situatie na de heffing en de wijziging van het gedrag als gevolg van de heffing sluiten minder goed aan bij de voorkeuren van de burger. Reistijdwinst is een onvoldoende compensatie ten opzichte van een voor de meeste mensen suboptimale keuze voor vervoermiddel en tijdstip van vertrek. Voor wat betreft de financiële effecten, gaan alle inkomens er in de berekende scenario's op vooruit. Werkenden gaan er wel meer op vooruit dan niet-werkenden.

Conclusies

Als sociale functie wordt gezien als het garanderen van een minimum niveau aan toegankelijkheid is gelijk de volgende vraag: voor wie en in hoeverre? Het begrip sociale functie roept nog (te) vaak associaties op met het openbaar vervoer. Het begrip kan echter breder worden ingevuld: sociale functie van mobiliteit. Daarover gaat het in deze synthese.

Inkomen is op het moment het kenmerk dat het meest bepalend lijkt voor de mobiliteit. Het aantal verplaatsingen op een dag is overigens wel voor alle inkomensgroepen gelijk. Het aantal dagelijks afgelegde kilometers en de vervoerwijze verschilt per inkomensgroep. Dit wordt grotendeels bepaald door de werkgerelateerde verplaatsingen.

Inkomen is dus een criterium voor de overheid om invulling te geven aan de sociale functie van mobiliteit. Daarnaast kan de mate van verstedelijking een criterium zijn. Een laag inkomen kan verder worden versterkt door kenmerken als leeftijd, gehandicapt zijn en grootte of samenstelling van het huishouden. Dit gaat niet altijd op, er zijn ook fitte ouderen of vermogende gehandicapten. Op het niveau van doelgroepen zoals die nu in het beleid worden gehanteerd lijkt er in Nederland geen sprake te zijn van mobiliteitsarmoede. Op individueel niveau, op het platteland en in huishoudens met lage inkomens kan er wel degelijk sprake zijn van mobiliteitsarmoede. Met andere woorden: toetsing op individueel niveau is onontkoombaar.

Openbaar vervoer wordt aangeboden vanwege meerdere redenen. Bijvoorbeeld bereikbaarheid van de steden, goed voor het milieu en vanwege de sociale functie. Het openbaar vervoer zoals dat nu veelal is georganiseerd voldoet echter niet aan de eisen zoals die vanuit de sociale functie kunnen worden gesteld. Eisen als deur-tot-deur vervoer, goedkoop, flexibel, extra service en oproepbaar.

Mobiliteit moet worden aangeboden vanuit de behoefte van mensen. Er is weinig kwantitatief onderzoek naar de mobiliteitsbehoeftes van mensen gedaan. Hoe vaak willen mensen reizen? Hoe ver? Met wie? Met welk vervoermiddel? Uit de synthese blijkt dat het aanbod van mobiliteit het beste individueel kan worden gestuurd. Het aanbod sluit dan het beste aan bij de vraag. Als dat niet kan, is collectief vervoer overigens niet automatisch de beste oplossing. In deel B van het concept NVVP is een dergelijke conclusie al verwoord in het feit dat decentrale overheden de zorg hebben voor het regionale en lokale vervoer. Zij staan '(...) borg voor basisvoorzieningen van mobiliteit voor alle doelgroepen en hanteren hierbij normen van vraaggerichtheid en doelmatigheid.' Een belangrijke rol is weggelegd voor vervoerbedrijven. Zij krijgen de ruimte '(...) optimaal aan de vraag van de klanten tegemoet te komen.'

Literatuurlijst

Adviesdienst Verkeer en Vervoer (1999). Sociaal isolement, de sociale functie van het OV en sociaal recreatief verkeer. Probleemstellende notitie.

Adviesdienst Verkeer en Vervoer (2000). Kwetsbare doelgroepen in verkeer en vervoer.

Adviesdienst Verkeer en Vervoer (2000). Het NVVP vanuit de weggebruiker.

Adviesdienst Verkeer en Vervoer (2000). Zorgplicht van de overheid met betrekking tot mobiliteit: de doelgroep ouderen tegen het licht (concept).

Adviesdienst Verkeer en Vervoer (2000). Prijsbeleid, inkomenseffecten en kilometerheffing (PIEK). Een studie naar de welvaartseffecten van het prijsbeleid in het wegverkeer (concept).

CBS (2000). Index, maart 2000.

IOO (2000). Baathebbers van V&W gelden. Wie heeft profijt van de uitgaven van de begrotingen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Infrastructuurfonds?

Janssen, U en R. Lammerts (1999). Leefbaarheid op het platteland. Sociale en culturele ontwikkelingen.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998). Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel II.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999). Perspectievennota verkeer en vervoer.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000). Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. Concept 26 april 2000.

MuConsult (2000). Gedragswetenschappelijke kennis in het verkeers- en vervoersbeleid. Tabellenrapport.

Sociaal Cultureel Planbureau (1998). Armoedemonitor.