

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The version of the following full text has not yet been defined or was untraceable and may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/127043>

Please be advised that this information was generated on 2020-11-25 and may be subject to change.

'Locatiebeleid bedrijven kan autoverkeer niet beperken'

Mobiliteitsbeleid op drijfzand

Door Henk Donkers

Het ruimtelijke ordeningsbeleid blijkt de (auto)mobiliteit überhaupt niet te (kunnen) beïnvloeden. Minister Pronk (VROM) kan zich daarom in zijn Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening maar beter onthouden van doelstellingen op dit terrein. Dat concludeert planoloog K. Martens in een morgen verschijnend proefschrift. Het jammerlijk falen van het ABC-locatiebeleid.

'Het toedelen van bedrijven aan locaties volgens het iene-miene-mutte-systeem leidt tot een mobiliteitsvriendelijker situering van bedrijven dan het ABC-locatiebeleid.' Dat is de pesterige stelling van planoloog Karel Martens bij zijn proefschrift *Debatteren over mobiliteit*. Over de rationaliteit van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid, waarop hij morgen in Nijmegen promoveert.

Martens onderzocht het beleid dat VROM sinds de Derde Nota Ruimtelijke Ordening (1973-1979) voert om het autoverkeer te beperken. Deze nota verscheen na het eerste Rapport van de Club van Rome en de oliecrisis, en betekende een trendbreuk in het beleid. Dat was volgens Martens tot dan toe gericht op „de facilitering van het autoverkeer”. Men ging ervan uit dat Nederland een „volledig gemotoriseerd land zou worden, bedekt met een gridpatroon van snelwegen”. Martens onderzocht welke visie op mobiliteit er achter het beleid schuilgaat, welke maatschappelijke processen als oorzaken van de mobiliteitsproblemen worden aangemerkt en welke oplossingen effectief worden geacht om de groei van het autoverkeer te beperken. Kortom, hij onderzocht de rationaliteit van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid en toetste de denkschema's daarachter.

Martens gaat met name in op het ABC-locatiebeleid zoals minister Hans Alders dat in 1990 aansluitend bij zijn Vierde Nota Extra (VINEX) formuleerde. Martens: „VROM wilde het gebruik van de auto terugdringen door de locatie van kantoren en bedrijven met veel werknemers gericht te beïnvloeden. Daarvoor onderscheidde het ministerie op grond van bereikbaarheidsprofielen drie soorten bedrijventerreinen, de zogenaamde A-, B- en C-locaties. Typische A-locaties zijn de omgevingen van de intercitystations en de binnensteden. Ze zijn uitstekend bereikbaar per sneltrein en bus, maar niet per auto. B-locaties zijn goed bereikbaar per bus of eventueel stoptrein, en bevinden zich niet al te ver van snelwegen. De C-locaties liggen bij afslagen van snelwegen en zijn prima per auto bereikbaar.”

Vervolgens karakteriseerde VROM bedrijven en voorzieningen op grond van een mobiliteitsprofiel. Daarbij keek het ministerie naar arbeidsintensiteit (aantal werknemers per m²), auto-afhankelijkheid bij de uitvoering van bedrijfsactiviteiten, bezoekersintensiteit (aantal bezoekers per m²) en afhankelijkheid van het goederenvervoer over de weg. Het ABC-locatiebeleid koppelde de bereikbaarheidsprofielen van de locaties aan de mobiliteitsprofielen van bedrijven en instellingen. Martens: „Op A-locaties zouden zich kantoren, dienstverlenende bedrijven, overheidsinstellingen en sociaal-culturele instellingen moeten vestigen; op de B-locaties lichte industrieën en dienstverlenende bedrijven met een hoge auto-afhankelijkheid, en op C-locaties industrieën, groothandels en distributiebedrijven.”

VROM gaf zelf het goede voorbeeld door te verhuizen naar een A-locatie, pal naast het Centraal Station in Den Haag. Deze verplaatsing leidde tot een forse daling van het autogebruik van 44 naar 4 procent. Die daling was mede toe te schrijven aan een fors pakket begeleidende maatregelen. In het nieuwe gebouw kwamen weinig parkeerplaatsen, slechts weinigen kregen het recht om daar te parkeren en autovergoedingen werden geschrapt.

De effectiviteit van het ABC-locatiebeleid, dat de vestigingsvrijheid van bedrijven flink inperkt, is volgens Martens afhankelijk van de juistheid van de veronderstellingen die er aan ten grondslag liggen. Hij heeft ze op een rijtje gezet en empirisch getoetst in drie stedelijke regio's: Apeldoorn, Arnhem en Eindhoven. In elk daarvan vergeleek hij centrumgebieden (A-locaties), oudere bedrijventerreinen in de bestaande stad en nieuwe bedrijventerreinen aan de rand van de stad of in aangrenzende gemeentes (C-locaties).

Wat is de redenering van VROM achter het ABC-locatiebeleid? Martens: „VROM gaat ervan uit dat steeds meer bedrijven en instellingen, inclusief de arbeidsintensieve, zich vestigen aan de randen van de steden en dat dit ten koste gaat van de binnensteden en A-locaties. De trek van bedrijven naar de randen van steden en naar snelweglocaties zou leiden tot meer verplaatsingen naar die gebieden. Omdat die slecht bereikbaar zijn per fiets of openbaar vervoer, pakken veel werknemers de auto. Dat zou de mobiliteitsproblemen voor een belangrijk deel veroorzaken. Met het ABC-locatiebeleid wil VROM de decentralisatie van arbeidsintensieve werkgelegenheid en vervoerstromen een halt toeroepen. Zo denkt VROM de oorzaak van het mobiliteitsprobleem weg te nemen."

In de praktijk blijkt deze redenering niet te kloppen. Martens: „In de steden die ik onderzocht heb, is wel sprake van een decentralisatie van werkgelegenheid in het algemeen, maar de centrumgebieden behouden hun dominante positie en verstevigen die vaak zelfs in de arbeidsintensieve sectoren. Kantoren met veel werknemers en bezoekers hebben nog steeds een voorkeur voor binnensteden. Het beeld dat zich alleen aan de stadsranden nieuwe kantoorlocaties ontwikkelen is onjuist. Procentueel kennen die vaak een sterke groei, maar in absolute aantallen werknemers is de groei in veel binnensteden groter, Amsterdam uitgezonderd. De vervoerstromen naar suburbane bedrijventerreinen blijken inderdaad sterk te groeien, maar die vervoerstromen worden slechts voor een klein deel gegenereerd door arbeidsintensieve bedrijven. Ze worden veroorzaakt door bedrijven die daar volgens het ABC-locatiebeleid juist thuishoren. Aan de randen van steden ontstaan nieuwe knopen in de vervoerstromen door bedrijven die gezien hun ruimtebehoefte en niet-arbeidsintensieve karakter niet naar A-locaties gedirigeerd kunnen worden. Het ABC-locatiebeleid kan hier, ook als het stringent wordt toegepast, dus vrijwel geen effect hebben."

Ook de veronderstelling dat A-locaties beter bereikbaar zijn per openbaar vervoer en fiets blijkt niet te kloppen. Martens onderzocht in hoeverre openbaar vervoer en fiets in de praktijk voor werknemers een acceptabel alternatief zijn voor de auto. VROM vindt het openbaar vervoer een aanvaardbaar alternatief als de reistijd per trein, tram of bus niet groter is dan 1,5 keer de reistijd per auto en er maximaal één overstap is. De fiets is acceptabel bij een afstand van minder dan vijf kilometer. Martens: „Binnensteden blijken helemaal niet beter bereikbaar te zijn met openbaar vervoer en fiets. Ik heb in een gedachte-experiment onderzocht of de bereikbaarheid met openbaar vervoer of fiets zou verbeteren als je arbeidsintensieve bedrijven virtueel zou verplaatsen naar A-locaties. In het merendeel van de bedrijven is die verbetering zeer bescheiden, soms verslechtert de bereikbaarheid zelfs. Hét centrale uitgangspunt van het ABC-locatie beleid, namelijk dat de locatie van een activiteit invloed heeft op het gebruik van fiets en openbaar vervoer, klopt dus niet."

Waarom verbetert de bereikbaarheid per openbaar vervoer of fiets niet als arbeidsintensieve bedrijven verhuizen naar A-locaties? Martens daarover: „De mogelijke rol van het openbaar vervoer wordt zwaar overschat. In Apeldoorn is het openbaar vervoer maar voor 1 procent van de werknemers een acceptabel alternatief; in Arnhem en Eindhoven liggen die percentages hoger maar zijn ze nog steeds bescheiden. Zelfs als je een 'spartaanse variant' hanteert (1,8 keer de reistijd per auto en twee keer overstappen) komt dat percentage niet boven de 40 procent. In de gebieden die ik onderzocht heb woont 70 tot 90 procent van de werknemers binnen een straal van 15 kilometer van de werkplek. Dat vergeten we nog wel eens door de dagelijkse filemeldingen op de snelwegen en de overvolle spitsreinen. Doordat zoveel mensen - ook in de Randstad - zo dicht bij hun werk wonen kan het huidige openbaar vervoer nauwelijks concurreren met de auto. Daarvoor neemt het voor- en natransport teveel reistijd in beslag. De fiets is een veel belangrijker alternatief voor de auto. Veel nieuwe bedrijventerreinen liggen tussen de stad en belangrijke forensenplaatsen. Ze zijn uitstekend per fiets, maar slecht per openbaar vervoer bereikbaar. Ten opzichte van de belangrijke bevolkingsconcentraties liggen ze bovendien vaak veel centraler dan binnensteden en A-locaties. In het beleid is de stad of het stadsgewest met één duidelijk centrum nog het referentiekader, maar er is inmiddels sprake van een eilandenrijk van grotere en kleinere woon- en werkgebieden met meerdere en wisselende centra."

Volgens Martens heeft het ruimtelijk mobiliteitsbeleid gefaald. Via maatregelen in de sfeer van de ruimtelijke ordening (compacte-stadbeleid, ABC-locatiebeleid) kan de mobiliteit volgens hem niet ingedamd worden. Ook de VROM-Raad constateerde dat begin dit jaar in haar advies 'Mobiliteit met beleid'. Volgens deze adviesraad van minister Pronk moet het ruimtelijk beleid zelfs „ontlast" worden van doelen om de mobiliteit te verminderen.

Martens is het daarmee eens: „Ruimtelijke maatregelen hebben geen effect zolang de mobiliteitsproblemen veroorzaakt worden door vervoerstromen die gericht zijn op nieuwe concentraties arbeidsexpansieve activiteiten aan de randen van steden en er geen werkelijke verschillen zijn in de bereikbaarheid van locaties. Het primaat van het mobiliteitsbeleid moet niet liggen in de sturing van locatiekeuzes, maar in het aanbod en de kwaliteit van de infrastructuur. Er moet daarom flink geïnvesteerd worden in fietsvoorzieningen en een hoogwaardig regionaal openbaar vervoer. Maar daarover beslist niet VROM maar Verkeer en Waterstaat. Pronk moet met Netelenbos over een zinvol investeringspakket gaan onderhandelen. Dat sorteert meer effect dan een aangepast ABC-locatiebeleid waar hij nu op lijkt aan te sturen in zijn Vijfde Nota. De mobiliteitseffecten van locaties zijn niet te voorspellen. Daarom leidt het ABC-locatiebeleid niet bij voorbaat tot minder mobiliteit dan de toewijzing van bedrijven aan locaties volgens het iene-miene-mutte-systeem.'