Hoofdstuk 11

Minder inkomen, dus minder mobiel, dus minder kansen?

Thomas Vanoutrive

Transport is een van de factoren die een rol spelen bij sociale uitsluiting. Deelname aan het maatschappelijke leven vereist immers dat mensen winkels, scholen, werkplekken, zorgverlening en andere bestemmingen kunnen bereiken. Men spreekt van vervoersarmoede als een tekort aan vervoer ervoor zorgt dat iemand onvoldoende kan deelnemen aan maatschappelijke activiteiten en er dus sprake is van sociale uitsluiting. Aan de hand van cijfers voor het Vlaamse Gewest geeft dit hoofdstuk aan hoe lagere inkomensgroepen minder mobiel zijn en daardoor minder kansen hebben. Het moeilijker kunnen bereiken van werkplekken is daarvan een voorbeeld. Dat voorbeeld illustreert hoe zowel de woon- en werklocatie, het transportsysteem als individuele kenmerken een rol spelen. Tot slot bespreken we verschillende beleidsvisies en de mogelijke effecten op transportgerelateerde sociale uitsluiting.

vervoersarmoede, transport en sociale uitsluiting, bereikbaarheid, rechtvaardigheid

1 Inleiding

De term 'vervoersarmoede' duikt af en toe op in documenten en debatten over zowel mobiliteit als armoede (Mobiel21, 2015). Wie het woord vervoersarmoede in de mond neemt, wijst erop dat vervoer of transport een van de gebieden van het menselijke bestaan is, relevant vanuit het oogpunt van sociale uitsluiting (Raeymaeckers, Noël, Boost, Vermeiren e.a., 2017b). Het voorbeeld van een werkzoekende zonder auto of rijbewijs die moeilijk werkplekken op bedrijventerreinen kan bereiken, illustreert dat. Een ander voorbeeld is een huishouden dat langs een steenweg buiten het centrum woont en maar moeilijk sociale voorzieningen in het centrum van de stad kan bereiken. Voor mensen die leven in armoede kan vervoer dus een van de aspecten zijn die hen 'arm' maken. Vervoer staat daarbij niet op zich, maar is verweven met andere aspecten, zoals financiële situatie, gezondheid en wonen. Desalniettemin is het nuttig om eens stil te staan bij de rol die vervoer speelt op het vlak van armoede en sociale uitsluiting.

Sommige beleidsinitiatieven erkennen het belang van transport voor sociale inclusie. Zo kent België al lang een traditie waarbij woon-werkverkeer een fiscaal voordelige behandeling krijgt zodat transport geen belemmering zou vormen om aan werk te geraken. In het decreet betreffende het mobiliteitsbeleid van 20 maart 2009 (B.S. 20/4/2009) stelt artikel 4 duidelijk dat het de doelstelling is om "iedereen op een selectieve wijze de mogelijkheid [te] bieden zich te verplaatsen, met het oog op de volwaardige deelname van eenieder aan het maatschappelijk leven". Vanuit dezelfde optiek betekenen de concepten basismobiliteit en basisbereikbaarheid dat de overheid een minimum aan mobiliteit of bereikbaarheid garandeert.

De volgende paragraaf geeft een overzicht van academische inzichten en benaderingen met betrekking tot vervoersarmoede en bereikbaarheid. Daarna geven enkele cijfers onder meer aan wat het belang is van transport in het uitgavenpatroon van gezinnen en hoe verschillende inkomensgroepen zich verplaatsen. Daarna volgt een bespreking van verschillende relevante beleidsinitiatieven. Het besluit vat nog eens de voornaamste bevindingen samen.

2 Theorie

2.1 Vervoersarmoede en bereikbaarheid

Deze paragraaf bespreekt de academische literatuur over vervoersarmoede en aanverwante thema's. Het centrale thema in heel wat publicaties is bereikbaarheid, en dus niet verkeer, vervoer of mobiliteit. Terwijl het concept 'verkeer' de nadruk legt op de concrete bewegingen van voertuigen en de term 'transport' of 'vervoer' duidt op de verplaatsingen van mensen en goederen tussen locaties, omvat 'mobiliteit' het geheel van verplaatsingen en de mogelijkheden om zich te verplaatsen. Heel wat auteurs die schrijven over vervoer en sociale uitsluiting verkiezen echter de term 'bereikbaarheid' omdat het voor sociale inclusie essentieel is dat mensen plekken en activiteiten effectief kunnen 'bereiken'. Het concept 'bereikbaarheid' wijst immers op het gemak waarmee mensen op plaatsen en activiteiten geraken zoals werk, school, ontspanning, gezondheidszorg en winkels. Mensen hebben dus niet zozeer nood aan mobiliteit op zich, ze hebben in de eerste plaats bereikbaarheidsnoden. Daarom hebben sommige studies het liever over bereikbaarheidsarmoede dan over vervoersarmoede (Farrington, 2007; Jeekel & Martens, 2017), al zijn die termen doorgaans inwisselbaar.

Bereikbaarheid is een concept dat verschillende dimensies omvat (Geurs & Ritsema van Eck, 2001). Het kan zowel betrekking hebben op plekken en gebieden als op personen. De bereikbaarheid van een plek meten, kan door bijvoorbeeld te berekenen hoeveel jobs iemand binnen een bepaalde tijdsperiode kan bereiken vanop die plek. Het transportsysteem bepaalt mee hoe vlot plekken met elkaar verbonden zijn. Daarbij bestaan aanzienlijke verschillen tussen vervoerswijzen, wat onder meer betekent dat toegang tot bijvoorbeeld een auto de bereikbaarheid van een persoon aanzienlijk kan verbete-

ren. Dat wijst op het belang van persoonlijke kenmerken. Zo bepalen onder meer het inkomen, de fysieke toestand, vaardigheden en de gezinssamenstelling mee de bereikbaarheid van personen.

Een belangrijk referentiepunt in de literatuur is het werk van Moseley (1979) eind jaren zeventig van de vorige eeuw over bereikbaarheidsproblemen op het Britse platteland, mede veroorzaakt door ontvolking en verminderde dienstverlening. Een gelijkaardige studie voor het Vlaamse Gewest begin jaren 2000 schatte het aantal huishoudens op het Vlaamse platteland met minstens één vervoersarme volwassene op iets meer dan 45.000, wat neerkomt op een kleine 10%. Al benadrukt de studie dat dit slechts een ruwe benadering is (Meert, Bourgeois, Van Hoof, & Asperges, 2003). Voor bewoners die geen toegang hadden tot een auto bracht het bereiken van winkels en werk heel wat uitdagingen met zich mee. Ruimtelijke ordening bleek ook een belangrijke factor, aangezien vervoersarmoede in compacte dorpen iets minder ernstig was dan in gebieden met verspreidere bewoning. Dat is te verklaren doordat de gemiddelde afstand tussen een woning en een openbare vervoershalte, winkel of een andere voorziening in een compacte kern kleiner is. We komen later nog terug op het belang van nabijheid en ruimtelijke ordening.

Vervoersarmoede beperkt zich echter niet enkel tot landelijke gebieden. Ook al zijn stedelijke gebieden nog steeds concentraties van werkplekken, winkels, onderwijsinstellingen en overheidsdiensten, toch kunnen stadsbewoners moeilijkheden ondervinden om bijvoorbeeld een job te bereiken. Een typisch voorbeeld is de logistieke sector, waarin heel wat werknemers uit kansengroepen werken, maar waarvan de werkplekken dikwijls op moeilijk bereikbare bedrijventerreinen liggen. In die context spreken mobiliteitsonderzoekers ook wel over de 'omgekeerde pendel', waarbij werknemers niet vanuit de buitenwijken naar het stadscentrum pendelen, maar vanuit het centrum naar werkplekken elders (Sansen, Dewulf, & Boussauw, 2016). In de Verenigde Staten ontstond zelfs een beweging die dergelijke binnenstedelijke vervoersarmoede aanklaagt en onder meer via rechtszaken investeringen in openbaar vervoer probeert af te dwingen. Die beweging is bekend onder de namen Transit Equity Movement en Transportation Justice Movement (Grengs, 2002).

Vervoersarmoede beperkt zich niet tot landelijke gebieden.

Zowel sociale bewegingen, onderzoekers als beleidsmakers plaatsen het thema vervoersarmoede op de agenda. Begin jaren 2000 was dat zeker het geval in het Verenigd Koninkrijk, met het rapport *Making the Connections* van de Social Exclusion Unit (SEU, 2003) en academische publicaties over transport en sociale uitsluiting. Onder meer onderzoekster Karen Lucas maakte er naam mee (Lucas, 2004). Niet toevallig is dat dezelfde periode waarin de Vlaamse overheid basismobiliteit invoerde. Naast de aandacht voor het verband tussen transport, ongelijkheid en sociale uitsluiting, is er het gerelateerde thema 'transport en rechtvaardigheid', met Karel Martens als voornaamste auteur (Martens, 2017).

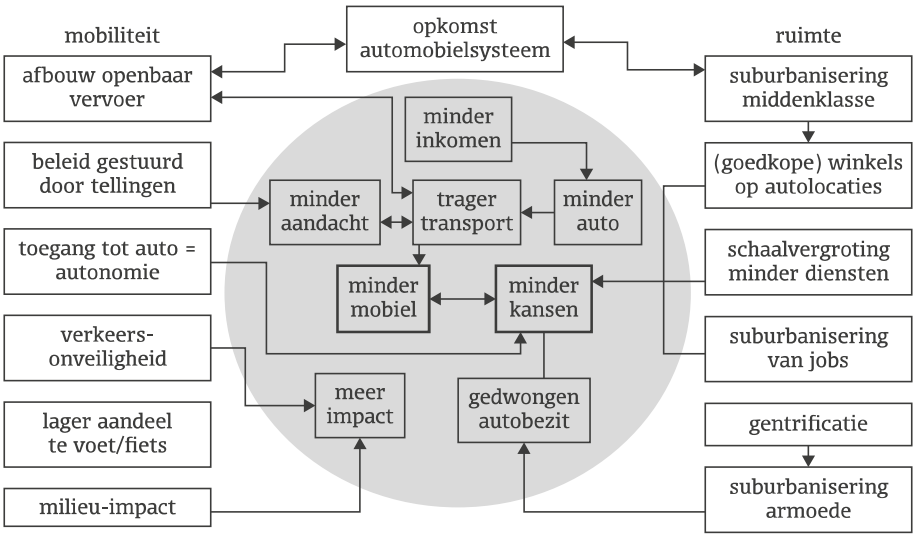
Bovenstaande bespreking geeft aan dat er ongelijkheid bestaat op het vlak van mobiliteit en bereikbaarheid. Dat is echter onvermijdelijk; niet iedereen kan even dicht bij een werkplek, school of winkel wonen. De vraag is wanneer de ongelijkheid problematisch is. In zijn theorie over transport en rechtvaardigheid schuift Martens (2017) het idee van een armoedegrens voor bereikbaarheid naar voren. Hij stelt dat de samenleving verplicht is om mensen te ondersteunen die zich onder die grens bevinden. Wetenschappers kunnen dergelijke grens echter niet alleen bepalen omdat die het voorwerp moet zijn van maatschappelijke discussie. Naast de moeilijkheden om een bereikbaarheidsarmoedegrens te bepalen, kunnen we ook vragen stellen bij het concept van een armoedegrens voor bereikbaarheid. Dergelijke armoedegrenzen kunnen de onfortuinlijke 'hulpbehoevenden' stigmatiseren en zwijgen over de rechtvaardigheid van de activiteiten van degenen boven de grens (Anderson, 1999). Daarom ligt hier de nadruk op de mechanismen die (inkomens)ongelijkheid verbinden met transportgerelateerde sociale uitsluiting en niet zozeer op het meten van het aantal mensen onder een bereikbaarheidsarmoedegrens.

2.2 De wisselwerking tussen armoede, mobiliteit en ruimtelijke ordening

Figuur 1 presenteert een aantal belangrijke mechanismen, trends en evoluties die vervoersarmoede in de hand werken. Links en rechts in het schema staan algemene kenmerken en evoluties op het vlak van respectievelijk mobiliteit en ruimtelijke ordening. De cirkel centraal in de figuur toont hoe armoede verweven zit in die domeinen. Bovenaan staat het automobielsysteem omdat dit het dominante systeem is in het personenvervoer. De groeiende populariteit van de personenwagen zorgde er zeker na de Tweede Wereldoorlog voor dat de woonlocaties van de middenklasse zich verder weg verspreidden van het stadscentrum, de zogeheten suburbanisering (Baeten, Spithoven, & Albrechts, 1997).

Noteer dat we de term 'suburbanisering' hier een brede invulling geven en begrijpen als het vestigen van aanzienlijke groepen huishoudens, werkplekken en winkels buiten stadscentra, zonder daarbij onderscheid te maken tussen verschillende subtypes en fasen van suburbanisering. Door die decentralisering verdwenen heel wat buurtwinkels en handenarbeid uit centra. Het gevolg was een concentratie van lagere inkomens in stadscentra, waarbij de toegang tot jobs en goedkope supermarkten voor mensen zonder auto een uitdaging vormt. De opkomst van de trein en later ook de tram in de negentiende eeuw gingen ook gepaard met belangrijke wijzigingen op het vlak van ruimtelijke structuur en mobiliteit. Brits onderzoek geeft echter aan dat dit tot minder ongelijkheden leidde dan de opkomst van de auto, ondanks de ongelijkheid in de negentiende eeuw. De spoorwegen leverden immers transportmogelijkheden voor een heel grote groep mensen. De opkomst van de auto in de daarop volgende eeuw, en de daarmee gepaard gaande afbouw van openbaar vervoer, sloot echter mensen zonder auto uit (Pooley, 2016).

Figuur 1. De wisselwerking tussen armoede, mobiliteit en ruimtelijke ordening (geïnspireerd op SDC, 2011; Clifton & Lucas, 2004).



De opkomst van de auto ging dus samen met een afbouw van openbaar vervoer. Zo daalde de lengte van het Belgische spoorwegennet van 5.046 km in 1950 naar 3.410 km in 1998 (Fremdling, 2001). Het uitgebreide buurtspoorwegen- en tramnetwerk verdween grotendeels, al kwamen er heel wat buslijnen in de plaats (Keutgens, 2001). De afbouw van openbaarvervoersnetwerken volgde een internationale trend die zowel een bewuste politieke keuze was om de auto te ondersteunen, als het gevolg van de daling van de inkomsten doordat reizigers voor de auto kozen (Paterson, 2007).

Lagere inkomens hebben moeilijker toegang tot een auto, met als gevolg dat ze meer kiezen voor tragere en minder flexibele vervoerswijzen. Wanneer ze wel beschikken over een wagen, dan is dat veelal een ouder, vervuilender model, en proberen ze te besparen op brandstof. Mensen in armoede zijn gemiddeld genomen dan ook minder mobiel (SEU, 2003; SDC, 2011). Het mobiliteitsbeleid baseert zich echter in belangrijke mate op verkeerstellingen. Daardoor weegt het reisgedrag van mobielere mensen meer door in de besluitvorming, wat tot een vicieuze cirkel kan leiden (Martens, 2006).

Een lagere mobiliteit kan bijdragen tot sociale uitsluiting.

Centraal in figuur 1 staat de relatie tussen mobiliteit en kansen. Concreet betekent dit dat wie minder mobiel is, minder jobs, winkels, familie en andere bestemmingen kan bereiken. Een lagere mobiliteit kan dus bijdragen tot sociale uitsluiting. De concentratie van lagere inkomens in steden, waar de prijs voor een vierkante meter grond nochtans hoger ligt, is te verklaren door de nabijheid van diensten en openbaar vervoer (Glaeser, Kahn, & Rappaport, 2008). De aanschaf en het gebruik

van een wagen vergen doorgaans heel wat financiële middelen en zijn dus geen evidente keuzes voor huishoudens met een beperkt inkomen. Stijgende huizenprijzen in het centrum en de locatie van geschikte jobs op bedrijventerreinen daarbuiten maken echter dat het bezitten van een auto een logische manier is om uit een situatie van lage mobiliteit en minder kansen te geraken. Onderzoekers spreken over gedwongen autobezit (*forced car ownership*) om aan te duiden dat huishoudens met beperkte middelen soms toch kiezen voor een wagen om voornoemde redenen (Currie, Richardson, Smyth, Vella-Brodrick e.a., 2009). Het belang van dergelijke mechanismen kan evolueren door de tijd heen. De selectieve opwaardering van verloederde stadswijken kan leiden tot sociale verdringing, wat ook bekend staat als gentrificatie. De vrees is dat de stijgende aantrekkingskracht van de stad zal leiden tot een suburbanisering van armoede, waarbij lagere inkomens door de stijgende prijzen in het stadscentrum verhuizen naar meer autogerichte buitenwijken (Chronopoulos, 2015; Oosterlynck, 2018).

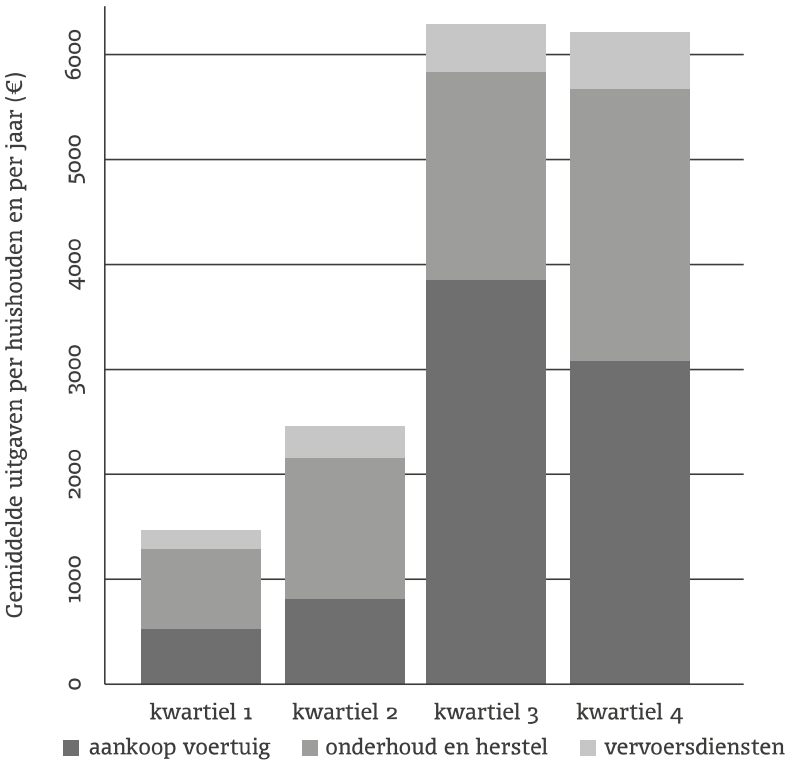
Tot slot toont figuur 1 ook nog de negatieve impact van mobiliteit. Verkeersveiligheid is een eerste thema en in onder meer het Verenigd Koninkrijk zien we dat kinderen uit gezinnen met een lager inkomen een aanzienlijk grotere kans hebben om te sterven ten gevolge van een verkeersongeval (SEU, 2003). De relatie tussen een lagere sociaaleconomische status en risico op verkeersongeval kunnen we echter niet zomaar veralgemenen (Van den Berghe, 2017). Andere negatieve effecten zijn luchtvervuiling, geluidsoverlast en verkeersleefbaarheid. Afhankelijk van het gebied kunnen mensen in armoede een groter aandeel krijgen van die impact van het mobiliteitssysteem (Schweitzer & Valenzuela, 2004). Straten met druk verkeer bemoeilijken ook sociale contacten tussen bewoners. Sommige studies vinden een verband tussen de drukte van het verkeer in de straat waar iemand woont en het aantal vrienden en kennissen (Hart & Parkhurst, 2011). Naast gezondheidsklachten kan verkeer dus ook een impact hebben op sociale contacten.

Vanuit beleidsoogpunt is de samenhang tussen negatieve en positieve aspecten van mobiliteit een aandachtspunt. Om sociale inclusie te versterken, proberen verschillende initiatieven kansengroepen mobieler te maken. Dat gebeurt onder meer door de toegang tot een rijbewijs of een auto te vergemakkelijken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het inmiddels stopgezette initiatief 'rijbewijs op school', dat scholieren voorbereidde op hun theoretische rijexamen (Verkeer op School, 2017). Maar dergelijke sociale initiatieven moedigen ook het autogebruik aan en versterken het automobielsysteem, wat nefast is op het vlak van milieu en verkeersveiligheid (Fol, Dupuy, & Coutard, 2007). Daarenboven kent het automobielsysteem ook verliezers op sociaal vlak (zie figuur 1). Redenen genoeg dus om eens stil te staan bij de situatie in het Vlaamse Gewest.

3 Vervoersarmoede: enkele cijfers

Deze paragraaf geeft cijfers die de situatie in figuur 1 illustreren. Een eerste vraag is hoe zwaar vervoer doorweegt in het budget van huishoudens. Het Federaal Planbureau becijferde dat in 2015 vervoer goed was voor 11% à 12% van de bestedingen van gezinnen in België en 12% in het Vlaamse Gewest. Dat is niet zoveel minder dan het aandeel voor voeding (13%). Na huisvesting (24%) en voeding is vervoer zelfs de derde belangrijkste uitgavenpost (Daubresse, 2017). Dat cijfer ligt iets lager dan in het buitenland, vermoedelijk omdat in België overheden meer investeren in zowat elke vervoerswijze, al dan niet met een fiscaal gunstregime (OECD, 2013a). Het Huishoudbudgetonderzoek 2016 leert ons dat in het Vlaamse Gewest 50% van het vervoersbudget gaat naar de aankoop van voertuigen. Zo'n 41% gaat naar brandstof, onderhoud en andere kosten voor het gebruik van eigen voertuigen en de overige 9% gaat naar de aankoop van diensten zoals openbaar vervoer en vliegtickets (Statbel, 2017a). Vervoer neemt dus een significante hap uit het budget van gezinnen. De uitgaven verschillen echter sterk tussen inkomensgroepen.

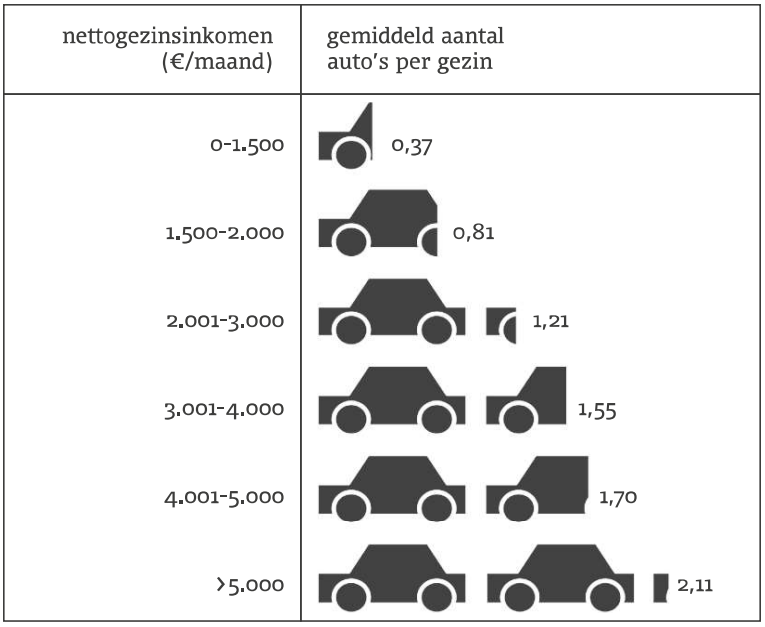
Figuur 2. Gemiddelde uitgaven voor vervoer per inkomenskwartiel, Vlaams Gewest.



Bron: Huishoudbudgetonderzoek 2016; Statbel, 2017a.

De verdeling tussen inkomensgroepen in figuur 2 laat duidelijk zien dat lagere inkomens minder uitgeven aan transport in absolute cijfers. Ze spenderen, gemiddeld genomen, ook een lager percentage van hun inkomen aan vervoer. Ook ligt het aandeel van de aankoop van voertuigen lager. Wie verder in de cijfers duikt, kan eveneens opmerken dat de gemiddelde uitgaven voor vervoer per vliegtuig acht keer lager liggen in het laagste inkomenskwartiel in vergelijking met het hoogste kwartiel (Statbel, 2017a). Dat lagere inkomens minder uitgeven aan voertuigen is ook terug te vinden in cijfers over autobezit. Bij een nettogezinsinkomen tot 2.000 euro per maand is het gemiddelde aantal auto's lager dan één, terwijl dat stijgt voor elke inkomenscategorie, zoals zichtbaar is in figuur 3. Daarnaast laat tabel 1 zien dat in hogere inkomenscategorieën mensen vaker over een rijbewijs beschikken.

Figuur 3. Gemiddeld aantal auto's per gezin volgens netto-inkomen, Vlaams Gewest.



Bron: Reumers, Declercq, Janssens, & Wets, 2017.

Het lagere autobezit en de lagere uitgaven voor transport van lagere inkomens resulteren ook in minder mobiliteit. Daarvoor gebruiken we geen cijfers per gezin, maar getallen op individueel niveau. Tabel 1 toont dat leden van lagere-inkomensgroepen minder verplaatsingen maken en dat hun verplaatsingen ook korter zijn. Lagere inkomens leggen ook opvallend minder kilometers af op een dag dan andere groepen. De verplaatsingstijd voor woon-werkverkeer vertoont niet dezelfde verschillen. Dat is te verklaren doordat lagere inkomens zich meer met tragere verplaatsingsmiddelen verplaatsen, zoals de bus (figuur 4).

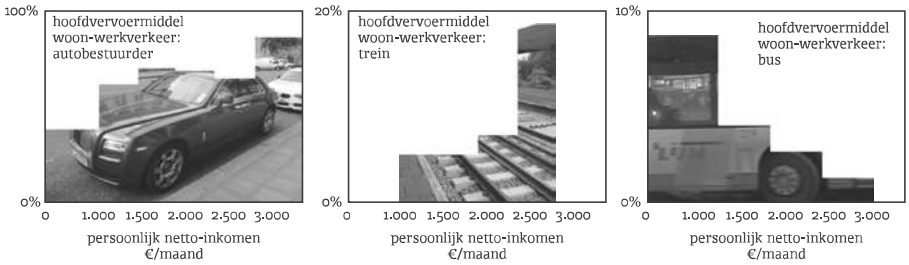
Tabel 1. Enkele mobiliteitskarakteristieken op individueel niveau, Vlaams Gewest.

Inkomen (€)	rijbewijs	aantal verplaatsingen	verplaatsingen tot 10 km	aantal km	tijd
0-1.000	56%	1,8	80%	15	31
1.001-1.500	76%	2,2	73%	21	22
1.501-2.000	93%	3,2	63%	54	29
2.001-2.500	97%	3,5	62%	103	29
2.501-3.000	97%	3,6	58%	63	34
>3.000	100%	3,7	56%	60	29

Aantal verplaatsingen=gemiddeld aantal verplaatsingen per persoon per dag (gavpppd).
Verplaatsingen tot 10 km=aandeel van gavpppd<10,1 km.
Aantal km=gemiddeld aantal afgelegde kilometer per persoon per dag (gaakpppd).
Tijd=gemiddelde woon-werkverplaatsingstijd volgens netto-inkomen.

Bron: Reumers e.a., 2017.

Figuur 4. Relatie tussen inkomen en vervoermiddel, Vlaams Gewest.



Bron: Reumers e.a., 2017.

Zoals het theoretische deel uitlegde, kan wie minder mobiel is minder bestemmingen bereiken. Een model dat het belang van bereikbaarheid schatte voor mensen op zoek naar een job in het Vlaamse Gewest, gaf aan dat het aantal jobmogelijkheden 72% lager ligt voor mensen zonder rijbewijs (Fransen, 2017). Hetzelfde onderzoek bracht ook ruimtelijke verschillen in kaart en bevestigde dat zeker buiten stedelijke gebieden het aantal kansen voor werkzoekenden zonder rijbewijs aanzienlijk lager ligt. Zo zijn er in de regio Kortrijk desalniettemin nog relatief veel jobkansen ondanks de lage graad van ruimtelijke concentratie. Dat is te verklaren door het relatief hoge aantal vacatures in die regio en het industriële profiel van het gebied.

Naast de bereikbaarheid van jobs wijst de literatuur ook op het belang van winkels. In de Verenigde Staten spreekt men zelfs over 'voedselwoestijnen' (*food deserts*). Dat zijn veelal armere buurten waar een onvoldoende aanbod van gezond voedsel beschikbaar is omdat er geen winkels aanwezig zijn die het aanbieden. Onderzoek geeft aan dat dit probleem zich minder scherp stelt in het Vlaamse Gewest. Minder dan 15.000 bewoners van achtergestelde buurten zouden op meer dan een kilometer van een supermarkt of cluster van buurtwinkels wonen. Voor relatief welgestelde buurten gaat het om 800.000 bewoners. In relatieve cijfers betekent dit dat zo'n 5% van de bewoners van achterge-

stelde buurten meer dan één kilometer moet afleggen om voedsel te kopen, terwijl dat 40% is voor relatief welgestelde buurten. Echte voedselwoestijnen zijn er dus niet in het Vlaamse Gewest, maar dat neemt niet weg dat de bereikbaarheid van winkels een aandachtspunt blijft. Ook in welgestelde buurten kunnen immers mensen in armoede wonen en zeker in buitenwijken kan vergrijzing betekenen dat er een groeiende groep minder mobiele mensen ontstaat die relatief ver van winkels woont (Cant, Vanoutrive, & Verhetsel, 2014).

De informatie over de toegang tot jobs en winkels hierboven is gebaseerd op geaggregeerde cijfers. Voor bereikbaarheid spelen echter ook individuele kenmerken mee, zoals het al vermelde bezit van een rijbewijs. De Beldam-enquête uit 2010 leert ons dat voor 10% van de bewoners van het Vlaamse Gewest stappen moeilijk of zelfs onmogelijk is. Fietsen is moeilijk voor 6% en zelfs onmogelijk voor 5% van de respondenten. Voor 11% is autorijden om fysieke redenen niet mogelijk en 8% van de bevolking heeft moeite om op bus, tram of trein te geraken, terwijl dat voor zo'n 1% onmogelijk is (Cornelis, Hubert, Huynen, Lebrun e.a., 2012). Dus op zowel individueel als buurtniveau kunnen verschillende factoren de bereikbaarheid van bepaalde groepen beperken. Mobiliteitskenmerken vormen één individueel aspect dat speelt bij uitsluiting, naast factoren als migratieachtergrond, leeftijd en opleidingsniveau. Dergelijke factoren hangen ook samen. Zo blijkt dat een hogere bereikbaarheid vooral degenen die al betere kansen hebben op de arbeidsmarkt uit de werkloosheid houdt (Fransen, Boussauw, Deruyter, & De Maeyer, te verschijnen).

4 Vervoersarmoede en beleid

Deze paragraaf gaat in op de rol van beleid in vervoersarmoede. Zowat elk beleidsdomein heeft een mobiliteitsdimensie en het mobiliteitsbeleid is zeer divers. We kunnen verwijzen naar beleidsinitiatieven zoals het aanleggen en onderhouden van wegen, het aanbieden van openbaar vervoer, het reguleren van taxidiensten en het ondersteunen van mindermobielencentrales. Daarnaast bestaan allerhande tegemoetkomingen, fiscale voordelen en aangepaste tarieven voor doelgroepen. Maar wat de terugbetalingen van vervoerskosten door werkgevers betreft: die stijgen naarmate een werknemer behoort tot een hoger inkomensdeciel (CRB, 2016). Om het deel over beleid te structureren, bespreken we achtereenvolgens enkele beleidsparadigma's die populair zijn bij mobiliteitsexperten. Die paradigma's zijn 'meten is weten', mobiliteitsmanagement, duurzame mobiliteit, bereikbaarheidsplanning, basismobiliteit/basisbereikbaarheid en slimme mobiliteit.

4.1 Meten is weten

Een populaire mantra in de wereld van het transportbeleid is 'meten is weten'. Op zich is er niets mis met data verzamelen, in dit hoofdstuk verwijzen we immers ook

naar heel wat cijfers. Het punt is dat het beleid zich dikwijls baseert op een bepaald soort gegevens, met name verkeerstellingen. Meetapparatuur registreert per definitie vaker leden van mobielere groepen en dat leidt ertoe dat hun gedrag zichtbaarder is voor beleidsmakers (Martens, 2006). Heel wat middelen gingen zo naar tellussen op het hoofdwegennet en de media bericht zeer regelmatig over de verkeerstoestand op snelwegen (Vlaams Verkeerscentrum, 2017). Mensen die moeite hebben om mobiel te zijn, komen minder vaak aan bod in de berichtgeving. Ook in het Vlaamse openbaarvervoerbeleid staat het kernnet bovenaan in de hiërarchie en dat richt zich op de 'hoge vervoersvraag op grote assen' (Vlaams Parlement, 2016). Het minder zichtbaar zijn van minder mobiele groepen kan ertoe leiden dat beleidsmakers minder aandacht aan hun problemen besteden.

4.2 Mobiliteitsmanagement

Experten vandaag stellen wel duidelijk dat we de tellingen niet mogen gebruiken om wegen te blijven bijbouwen van zodra er ergens congestie optreedt (Boussauw, 2014). De geschiedenis heeft immers geleerd dat bijkomende infrastructuur aanbieden, leidt tot nog meer verkeer, het zogeheten geïnduceerde verkeer. Het paradigma dat vanuit die vaststelling opgeld heeft gemaakt, is mobiliteitsmanagement of transportvraagbeheer waarbij men tracht om de 'vraag' naar mobiliteit te sturen en binnen de perken te houden. Beprijzen is een veel bepleitte strategie om de hoeveelheid verkeer onder 'controle' te houden. Het pleiten voor duurder openbaar vervoer tijdens de spits, variabele parkeertarieven en een slimme kilometerheffing zijn voorbeelden van dergelijke strategieën (Vanoutrive, 2015, 2017). Veelal blijft dergelijk beleid echter blind voor wie men wegprijst (Vanoutrive & Zijlstra, 2018). Doordat mensen in armoede gemiddeld genomen minder mobiel zijn en minder met de auto rijden, betalen ze bijvoorbeeld in Stockholm minder congestietaks (Eliasson, 2014). De vraag is of het daarom een sociale maatregel is.

4.3 Duurzame mobiliteit

Een slimme kilometerheffing behoort ook tot het pakket maatregelen dat valt onder het duurzame mobiliteitsparadigma. Het reduceren van het autogebruik kent heel wat voordelen op milieuvlak, voordelen waar alle sociale groepen van kunnen genieten. Maar het huidige duurzame mobiliteitsbeleid heeft ook een schaduwzijde (Boussauw & Vanoutrive, 2017). Betalend parkeren, een lage emissiezone en rekeningrijden betekenen een extra rem op de mobiliteit van kansengroepen terwijl hogere inkomens makkelijker mobiliteit kunnen kopen (Raje, Grieco, Hine, & Preston, 2004).

Betalend parkeren, een lage emissiezone en rekeningrijden betekenen een extra rem op de mobiliteit van kansengroepen.

Overheden implementeren duurzame mobiliteit in de praktijk eerder selectief (Reigner, 2016). Niet toevallig waren de eerste autovrije of autoluwe zones in steden vooral toeristische zones. Meer algemeen past het selectieve duurzame mobiliteitsbeleid in de trend om steden in te richten voor een mobiele middenklasse die zich in de stad makkelijk 'duurzaam' kan verplaatsen, maar nog steeds toegang heeft tot snelle vervoerswijzen voor transport naar andere plekken. Wie fietst naar het werk, draagt op andere momenten misschien wel bij aan de vervuiling door het groeiende luchtvaartverkeer. De promotie van autoluwe aangename woonbuurten op enkele geselecteerde plekken verhult dus dat daarbuiten weinig verduurzaamt (Baeten, Spithoven, & Albrechts, 1997; Chronopoulos, 2015). Voor elke autoluwe straat zijn er elders nog een pak wegen waar de auto domineert en dikwijls de enige realistische optie is om werkplekken, winkels, familie en vrienden te bereiken. Naast enkele bejubelde nieuwe ontwikkelingen van kantoren en woningen bij stations, verkavelen ontwikkelaars nog steeds gronden op autogerichte locaties waar amper voorzieningen zijn. Voorts kan het steeds aangenamere woonklimaat in de stad ertoe leiden dat sociale verdringing kansengroepen buiten de stad duwt, met gedwongen autobezit als logisch gevolg. Duurzaam mobiliteitsbeleid mag dus niet blind zijn voor ongelijkheden en moet voor iedereen mogelijkheden scheppen om zich duurzaam te verplaatsen. Dit is dus geen pleidooi tegen duurzame mobiliteit, wel voor een consequente, sociaal-rechtvaardige visie erop.

Duurzame mobiliteit biedt wel degelijk kansen op het vlak van sociale inclusie. Een sprekend voorbeeld zijn fietslessen voor volwassenen uit kansengroepen, die men op verschillende locaties organiseert (Poppelmonde, 2018). Door te leren fietsen, kunnen deelnemers hun autonomie en de waaier aan mogelijke bestemmingen vergroten. In vergelijking met een auto ligt de financiële kost van een fiets ook relatief laag, een niet onbelangrijk voordeel voor kansengroepen. De fiets vereist wel degelijke infrastructuur en geen te grote afstanden. Een belangrijke bouwsteen van duurzame mobiliteit is dan ook ruimtelijke ordening. Nabijheid is daarbij een sleutelprincipe omdat het verschaffen van voorzieningen in de nabijheid van woonplekken het mogelijk maakt om op een milieuvriendelijke manier toch volwaardig deel uit te maken van de samenleving.

4.4 Bereikbaarheidsplanning

Bereikbaarheid garanderen door in te zetten op nabijheid vormt echter een uitdaging in een periode van schaalvergroting. Bereikbaarheidsplanning kan hier de vinger aan de pols houden. Bij bereikbaarheidsplanning inventariseert men de locatie en het aanbod van voorzieningen: zowel ziekenhuizen, dokters, scholen, winkels als groenvoorzieningen. Vervolgens gaat men na of inwoners en bezoekers daadwerkelijk de voorzieningen kunnen bereiken (DfT, 2004). Het strekt ook tot aanbeveling om dergelijke oefening te maken telkens men bijvoorbeeld een ziekenhuis verplaatst of sociale woningen realiseert. Bij het verhuizen van een belangrijke voorziening naar een autogerichte locatie buiten het stadscentrum probeert men het bereikbaarheidsprobleem soms op te lossen met een bushalte. Dat brengt ons bij het openbaarvervoerbeleid.

4.5 Basismobiliteit/basisbereikbaarheid

In 2001 voerde de Vlaamse overheid basismobiliteit in voor het openbaar vervoer. Het onderliggende principe is dat het beleid garandeert dat iedereen over voldoende mobiliteit beschikt. Concreet betekende dit dat men regels vastlegde over de maximumafstand tot een openbaarvervoerhalte en de minimumbediening van haltes. De nadruk lag daarbij op het aanbieden van mobiliteit om vervoersarmoede te bestrijden. Het aantal en de locatie van voorzieningen viel buiten het basismobiliteitsbeleid zodat het op het vlak van ruimtelijke ordening vooral volgend was. In 2014 kondigde de Vlaamse regering aan dat basismobiliteit zou evolueren naar basisbereikbaarheid. In theorie is er een grote overlap tussen beide concepten. Beleidsdocumenten suggereren echter dat het terugdringen van vervoersarmoede minder centraal staat in het zogenaamde basisbereikbaarheidsbeleid, ondanks de naam die anders doet vermoeden. Recente beleidsvisies zien openbaar vervoer niet zozeer als een instrument om vervoersarmoede te bestrijden, als een deel van de publieke ruimte of als een openbare dienst toegankelijk voor iedereen. De nadruk lijkt verschoven te zijn naar een commerciëlere logica. Momenteel lopen enkele pilootprojecten in het kader van het basisbereikbaarheidsbeleid, een volwaardige evaluatie van basisbereikbaarheid kunnen we dus nog niet geven (Vanoutrive & Martens, 2015; Vanoutrive, 2016). Al hebben de al doorgevoerde en aangekondigde besparingen in het openbaar vervoer al heel wat weerstand opgeroepen.

4.6 Slimme mobiliteit

Tot slot maakt het paradigma van slimme en gedeelde mobiliteit nu opgeld. Kenmerkend is daarbij het promoten van meer flexibiliteit en het vlot overstappen van de ene vervoerswijze naar de andere. Dat kan volgens het model dankzij allerhande applicaties en digitale toepassingen. Dergelijke flexibiliteit vergt echter heel wat vaardigheden en planning en lijkt op maat geschreven van mobielere groepen. Tot op heden is het nog onvoldoende duidelijk hoe dat tegemoetkomt aan de noden van mensen die leven in vervoersarmoede.

5 Besluit

Gemiddeld gaat zo'n 12% van de uitgaven van een gezin naar vervoer. Mobiliteit verdient bijgevolg een plaats in debatten over armoede en sociale uitsluiting verdient aandacht in het mobiliteitsdebat. Het zich kunnen verplaatsen, is een voorwaarde om te kunnen werken, school te lopen of deel te nemen aan andere maatschappelijk zinvolle activiteiten. Maar lagere inkomens zijn aanzienlijk minder mobiel in vergelijking met de rest van de samenleving en dat kan leiden tot sociale uitsluiting. Mensen hebben immers nood aan bereikbaarheid en daarom pleiten verschillende auteurs voor bereikbaarheidsrechten. Het kunnen bereiken van activiteiten, anderen en diensten is immers

maatschappelijk zo noodzakelijk dat men een minimum aan bereikbaarheid voor eenieder wenst te garanderen.

Het mobiliteitsbeleid is zeer divers en streeft soms expliciet naar het wegwerken van vervoersarmoede door bijvoorbeeld openbaar vervoer aan te bieden of fietslessen voor kansengroepen te ondersteunen. Maar andere strategieën in het mobiliteitsbeleid kunnen bestaande ongelijkheden vergroten. Zo geven tellingen mobielere groepen een luidere stem in het mobiliteitsdebat. Het terugdringen van de dominantie van de auto ten bate van het leefmilieu en de leefbaarheid is een nobel streven. Alleen heeft het huidige zogeheten duurzame mobiliteitsbeleid een selectief karakter, waardoor het kansengroepen verder dreigt te marginaliseren. Ook de populariteit van beprijzingsinstrumenten bij mobiliteitsexperten leidt al te vaak tot sociaal blinde voorstellen. Sommigen pleiten voor sociale correcties om de effecten op kansengroepen te beperken. Dat laat echter de vraag onbeantwoord hoe rechtvaardig de maatregel op zich is.

Dit hoofdstuk legt de nadruk op de relatie tussen inkomen, locatie en mobiliteit. Veel andere aspecten verdienen echter ook aandacht. Marginalisering en sociale uitsluiting zijn immers niet beperkt tot financiële kwesties, zo kan men aan vervoermiddelen status ontlenen, is het zich autonoom kunnen verplaatsen belangrijk op zich, en is er het belang van het kunnen meepraten en meebeslissen over vervoer en bereikbaarheid. Die kwesties vallen echter grotendeels buiten het opzet van dit hoofdstuk.