

Samenvatting

Toekomstverkenningen voor verkeer en vervoer hebben hun beoogde signaleringsrol redelijk goed vervuld. Dat geldt vooral voor de wat recentere prognoses uit de jaren tachtig en negentig. Uit de in het verleden gemaakte prognoses blijkt dat het raadzaam is voorzichtig te zijn met het meenemen van voorgenomen beleid in prognoses. Verder is het belangrijk dat toekomstverkenningen uitgaan van meer dan één scenario en de ontwikkeling met een flinke bandbreedte weergeven.

Analyse scenariostudies

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM) heeft een analyse gemaakt van tweeënveertig prognoses voor verkeer en vervoer die in de periode 1970-2000 zijn uitgevoerd in het kader van scenariostudies. Het gaat om brede langetermijnprognoses, veelal gebaseerd op verschillende scenario's, die uitgaan van beleid zonder al te grote wijzigingen. Het doel van de prognoses is toekomstige problemen te signaleren, zodat beleidsmakers kunnen beoordelen of nieuw beleid nodig is, en de effecten van nieuw beleid in te schatten.

Het onderzoek geeft antwoord op twee hoofdvragen:

1. Hebben de scenariostudies en bijbehorende prognoses voor verkeer en vervoer in het verleden hun signaleringsrol goed vervuld?
2. Wat kunnen we leren van de in het verleden gemaakte prognoses?

Er zijn in dit rapport verschillende categorieën indicatoren beschouwd: Indicatoren die de voor verkeer en vervoer relevante externe invloedsfactoren beschrijven, indicatoren voor de omvang van verkeer en vervoer en indicatoren voor de effecten van verkeer en vervoer.

Signaleringsrol redelijk vervuld

Prognoses moeten dienen als een inspiratiebron voor beleidsmakers. Een goede scenariostudie voor verkeer en vervoer bevat:

1. meer dan één scenario van de toekomst;
2. heldere en plausibele uitgangspunten (demografie, economie en dergelijke);
3. een duidelijke beschrijving van het voorgenomen beleid dat is meegenomen in de studie;
4. een goed model dat de uitgangspunten onder 2 en 3 op plausibele wijze omrekent naar de gevraagde cijfers over verkeer en vervoer in de toekomst, zoals bijvoorbeeld het autogebruik, de files en de uitstoot van stikstofoxiden.

Met deze criteria als uitgangspunt kunnen we de verkeers- en vervoersprognoses uit de jaren 1970-1990 beoordelen als 'redelijk goed'. Dat geldt vooral voor de wat recentere prognoses uit de jaren tachtig en negentig.

De enige uitzondering zijn de fileprognoses, omdat daarin de problematiek flink is onderschat (*Figuur 1*). Het aantal verloren uren als gevolg van files is sterk toegenomen sinds 1990. Die toename is in geen van de prognoses voorzien. In sommige prognoses is zelfs een afname van de files voorspeld. Onderzoekers lijken in de loop der tijd ook niet beter te zijn geworden in het maken van prognoses voor files. McKinsey sprak in 1986 al van een 'welhaast onverklaarbaar verschijnsel' en

Leerpunten

- Het is belangrijk om uitermate duidelijk te zijn over wat er verondersteld is over het meegenomen overheidsbeleid in de prognoses.
- De prognoses uit de jaren zeventig laten zien dat een sterk geloof in de maakbare samenleving weinig voorspellende waarde heeft.
- Het blijkt moeilijk trendbreuken, zoals de toenemende rol van diensten in de economie en de doorbraak van containers, te voorspellen.
- Eenvoudigweg trends doortrekken blijkt de nodige risico's met zich mee te brengen, zo laten de oude binnenvaartprognoses zien.
- De onderschatting van files wijst er op dat het belangrijk is voorzichtig te zijn om nog niet hard afgetimmerd beleid in prognoses mee te nemen. Een mogelijkheid is om ook een tegenvallend beleidspakket in beschouwing te nemen, bijvoorbeeld een scenariovariant waarin de uitbreiding van wegcapaciteit minder voortvarend zal gaan dan wordt beoogd. Hierdoor krijgt de beleidsmaker gevoel voor de impact van het wel of niet geheel slagen van een voorgenomen, maar nog niet keihard gemaakte beleidspakket.
- De valkuil van het wensdenken moet altijd in ogenschouw genomen worden. Beleid heeft niet altijd de gewenste effectiviteit en de invoering van beleid laat vaak op zich wachten.
- De verwachtingen ten aanzien van de toekomst, worden uiteraard sterk bepaald door het niveau op het moment van de schatting. Als een uitgangswaarde te hoog of te laag wordt geschat, dan is de kans groot dat ook de toekomstige waarde verkeerd geschat wordt. Ook het huidige groeitempo speelt een belangrijke rol bij de schatting van de toekomstige groei.
- Economische cycli kunnen leiden tot grote verschillen tussen de geschatte en de gerealiseerde economische groei. In de jaren waarin voorspellingen gedaan worden is er vaak een ander economisch perspectief dan in de jaren waarop de voorspellingen betrekking hebben.
- Het is aan te bevelen om de kwaliteit van de fileprognoses in Nederland te verbeteren. Veel prognoses uit het verleden gebruiken dezelfde modellen, zoals het Landelijk Model Systeem (LMS). Het kan nuttig zijn om andere modellen te gebruiken naast het LMS. De sterke afhankelijkheid van het LMS kan ertoe leiden dat bepaalde ontwikkelingen over het hoofd gezien worden, of dat bepaalde discrepanties, zoals bij de fileprognoses, consistent terug blijven komen. Op dit moment wordt het LMS geactualiseerd en herschat. Een groot deel van deze actualisatie is gericht op het verbeteren van de fileprognoses.
- Beleidsmakers hebben soms de neiging om een middenscenario als een soort waarheid te zien. Door deze keuze zijn ze af van de 'vervelende' bandbreedte en van allerlei onzekerheden. Deze studie laat zien dat er geen aanwijzingen zijn dat middenschattingen beter zijn dan hoge en lage schattingen. Het meest verstandig is dan ook om verschillende scenario's in de beleidsvorming mee te nemen.

van een latente verkeersvraag die tot uiting komt bij het aanleggen van nieuwe wegen. De onderschatting komt onder andere doordat de uitbreiding van de wegcapaciteit beperkter is geweest dan in de prognoses was verondersteld. Ook nieuw beleid dat niet was meegenomen in de prognoses, heeft een fileverhogend effect gehad, zoals belastingmaatregelen ten gunste van woon-werkverkeer, snelheidsbeperkende maatregelen en invoering van trajectcontroles. Daarnaast geldt dat de gehanteerde modellen onvoldoende in staat zijn geweest om de fileontwikkeling te voorspellen.

Verbetering zichtbaar

De prognoses voor verkeer en vervoer worden steeds beter. Dit komt ten eerste doordat er in de loop der tijd beter zicht is op ontwikkelingen in relevante externe factoren. In de jaren zeventig was er daarentegen sprake van turbulente ontwikkelingen op cultureel, economisch, maatschappelijk, beleidsmatig en demografisch gebied. Ten tweede is er meer wetenschappelijke kennis over het functioneren van het verkeers- en vervoerssysteem beschikbaar gekomen, zijn de onderzoeksmodellen verbeterd en is het dankzij de computer veel gemakkelijker om ingewikkelde berekeningen uit te voeren.

Sociaal-culturele veranderingen lastig

Het blijkt moeilijk om sociaal-culturele veranderingen te voorspellen, zoals de geboortebeperving in de jaren zestig en de immigratiegolf in de jaren negentig. Dat geldt ook voor economische trendbreuken. De doorbraak van containers in het goederenvervoer en de sterke groei van de dienstensector zijn daar voorbeelden van.

In *Figuur 2* zien we dat in de prognoses de neiging bestaat het personenautogebruik te onderschatten. Dit komt voor een belangrijk deel doordat ontwikkelingen die het autogebruik bevorderen, zoals groei van de bevolking, toename van werkgelegenheid, kleinere huishoudens en meer autobezit, ook onderschat zijn. Verder onderschatten verschillende prognoses de groei van verkeer doordat scenariomakers in de toekomst grote veranderingen veronderstelden in het denken over autorijden en in de gemiddelde inkomens in Nederland. Er werd minder groei van de inkomens voorspeld, minder inkomensverschillen, een groeiende collectieve sector en meer inkomensoverdracht aan ontwikkelingslanden. Deze omslagen zijn geen waarheid geworden en leiden ertoe dat de prognoses verkeerd uitvielen. Andere culturele veranderingen hebben zich juist wel voorgedaan, zoals individualisering en afnemende huishoudgrootte.

Bandbreedte belangrijk

Als we kijken naar de verschillende prognoses uit de jaren tachtig en negentig voor het planjaar 2010, dan blijkt dat de uitkomsten van deze studies tientallen procenten van elkaar kunnen afwijken. Deze 'tientallen procenten' lijken een goede indruk te geven van de onzekerheid van een toekomstschatting voor termijnen van 10 tot 20 jaar. Toekomstverkenningen die uitgaan van één scenario en geen of een relatief kleine bandbreedte aanhouden, negeren de grote mate van toekomstonzekerheid. Hierdoor kunnen de uitkomsten beleidsmakers op het verkeerde been zetten.