



Interactie tussen ruimte en beheer

Auteur(s):

Lambooy, J.G.

De auteur is hoogleraar economische geografie aan de Universiteit van Utrecht.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4383, pagina D11, 15 november 2002

Rubriek:

Dossier: Nieuw e w egen verkend

Trefwoord(en):

ruimtelijke, ordening

De verwevenheid van ruimtelijke ordening en infrastructuur legt beperkingen op aan de mogelijkheden voor ander beheer van de weg. Wie de twee wil ontknopen, dient zeer goed na te denken over instrumenten om de wederzijdse baten en lasten toe te rekenen.

De ruimtelijke ordening is ontstaan vanuit de behoefte om de uitbreiding van het gebruik van ruimte voor wonen, werken en mobiliteit zeker te stellen, maar ook vorm te geven vanuit maatschappelijk gewenste doelen. In het verleden waren de sleutelwoorden voor ruimtelijke ordening (die toen vooral betrekking had op stedenbouw) bereikbaarheid, het creëren van ruimte voor bedrijfsgebouwen en het scheppen van ruimte voor het opvangen van werknemers. Destijds konden deze functies binnen dezelfde ruimte met elkaar worden gecombineerd.

In de huidige ruimtelijke planning is het, in verband met de grote uitbreidingen van stedelijke gebieden, veel moeilijker om die integratie te bewerkstelligen. Doordat veel nieuwe woningen buiten de oude steden werden gebouwd en ook de bedrijvigheid zich over grotere ruimten uitspreidde, werd het nodig om steeds meer infrastructuur aan te leggen om de bereikbaarheid te vergroten. Bovendien is door de technologische ontwikkeling de fysieke nabijheid niet meer allesoverheersend. Infrastructuur raakte vooral met de ruimtelijke structuur verknoot via het leggen van verbindingen tussen de ruimtelijke gebruiksfuncties, zoals wonen en werken. De nieuwe verbindingen leverden op hun beurt via een positief feed-back proces nieuwe vestigingsmogelijkheden op. Eenmaal aangelegd werden verbindingswegen tussen belangrijke economische en bestuurlijke knooppunten bronnen voor 'corridor-achtige' uitbreidingen. De vraag naar (auto)mobiliteit wordt aldus mede door de ruimtelijke structuur bepaald. Andersom leidt de keuze voor verkeersmodaliteiten weer tot een bepaalde ruimtelijke structuur.

Ruimte voor ander beheer?

De verwevenheid tussen ruimtelijke structuur en infrastructuur, heeft, in samenhang met de invulling van de maatschappelijke doelen voor de ruimtelijke ordening, consequenties voor de wijze waarop beheer van de infrastructuur kan plaatsvinden. Hierbij kan vooral gedacht worden aan de vraag wie over de bekostiging, financiering en onderhoud gaat. Is dat voorbehouden aan een van de drie overheidslagen Rijk, provincie of gemeente, of kan er sprake zijn van private of hybride vormen zoals pps? Bij het antwoord op die vraag speelt de complexiteit van afstemming tussen ruimtelijke ordening en infrastructuur een rol. Ook de toerekening van externe effecten van infrastructuur is van groot belang voor de wijze waarop infrastructuurbeheer georganiseerd kan worden.

Grotere betrokkenheid gewenst...

Vooropgesteld kan worden dat een grotere betrokkenheid van de private sector gewenst is om de afstemming tussen aanleg van wegen en de ruimtelijke functies te optimaliseren.

Het Tweede paarse kabinet heeft het accent in het sturen van de relatie van ruimtelijke structuren en mobiliteit verschoven. Ging het sedert de oliecrisis in de zeventiger jaren vooral om het tegengaan van mobiliteit, onder andere om het ruimtebeslag ervan te verminderen, thans ligt de nadruk vooral op het efficiënt benutten van infrastructuur, bijvoorbeeld door beprijzing.

Tegelijkertijd wordt in de ruimtelijke ordening ingezet op intensief ruimtegebruik. De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is daarvan een voorbeeld. De nota tracht aan te geven hoe de toename van het ruimtebeslag kan worden tegengegaan. Dat wordt onder meer gedaan door gelimiteerde uitbreiding aan te geven via de zogenaamde 'rode contouren'. Daardoor mogen steden en dorpen niet meer buiten een bepaalde door de overheden vastgestelde grens bouwen. In de nota zelf wordt de vertaalslag naar infrastructuurbeheer nog niet gemaakt. Toch rijzen er interessante vragen uit voor het wegbeheer. Men kan zich bijvoorbeeld afvragen of de door de politiek onderschreven doelstelling van 'meervoudig ruimtegebruik' bij druk gebruikte infrastructuur objecten niet slechts te realiseren valt indien de private sector intensief met alle fasen van de ruimtelijke ordening en infrastructuraanleg meedenkt.

...maar hoe dan?

Bij het nadenken over de rol van de private sector dienen we eerst te kijken naar hoe de beslissingen over ruimtelijke ordening nu worden genomen. Het maken van plannen voor de ruimtelijke ordening, én voor de aanleg en de uitbreiding van infrastructuur, vindt momenteel plaats op diverse overheidsniveaus. Zo maken gemeenten hun eigen infrastructuurplannen, dikwijls als onderdeel van hun

bestemmingsplannen. Voor de uitvoering van ruimtelijke ordeningsplannen, en van het Rijkswegenplan, is de rijksoverheid sterk aangewezen op de provincies en gemeenten. De wijze waarop de bevoegdheden omtrent de veranderingen in de ruimtelijke structuur (dus over ruimtelijke ordening) zijn verdeeld, leidt tot een vrij gedecentraliseerd patroon van beslissingen. Zoals de verwickelingen rond de poortjes ten behoeve van rekeningrijden hebben aangetoond, heeft dit voor het plannen en het beheer van infrastructuur belangrijke implicaties,

Door externe effecten...

De wisselwerking tussen de verschillende overheden, tussen enerzijds ruimtelijke ordening en anderzijds de aanleg van infrastructuur, is suboptimaal. Zo worden mobiliteitsvraagstukken door gemeenten meestal alleen als een binnengemeentelijk probleem beschouwd. Interlokale verbindingen worden door de gebrekkige samenwerking tussen gemeenten en door de relatief zware kosten ervan het liefst op het bordje van het Rijk geplaatst. Eenzelfde probleem tekent zich af op provinciaal niveau. Er zijn nog steeds geen goede plannen voor de integratie van rijkswegen en provinciale wegen.

Toch betekent dit niet automatisch een pleidooi voor een andere, al dan niet private beheersvorm, zoals regionalisering. Het is niet voor niets dat er bestuurlijke en ruimtelijke schaalniveaus bij het plannen en beheren van wegen(-stelsels) bestaan. Het lokale en het internationale verkeer gebruiken soms wel dezelfde wegen, maar de doeleinden en de ritfrequenties van de verkeersdeelnemers zijn verschillend. In ons bestuurlijk drieslagenstelsel is dat tot uitdrukking gebracht, niet alleen bij de wegenstructuur maar ook bij de aanleg van railinfrastructuur voor metro's en trams en bij de concessies voor openbaar vervoer. Op lokaal en regionaal niveau is de verwevenheid met andere soorten economische functies dan verkeer op zich zo groot dat het afstaan van beheer aan het Rijk of de private sector het beheer ingewikkelder maken kan.

In het geval van lokaal en regionaal verkeer is het, in verband met de grote verwevenheid tussen weggebruik en economische activiteit, moeilijk om degenen aan te wijzen die profiteren van het verkeer. Het is dan complex om een goede betalingssystematiek te ontwerpen. Moeten weggebruikers betalen of winkeliers die profiteren van hun komst? De stedelijke ruimte heeft veel meer het karakter van een publiek goed, waar de gebruikers en de niet-gebruikers beide profiteren van de benutting van infrastructuur. De ruimtelijk-economische verwevenheid op dit niveau is meestal te complex om de scheiding van privaat en publiek aan te brengen.

...vooral privaat beheer op bovenregionale schaal

Daardoor is het ook begrijpelijk dat de lokale of regionale overheid het beheer heeft van de lokale infrastructuur. Meestal vindt men private beheersoplossingen eerder over de verre afstanden (interstedelijk en interregionaal verkeer), waar de private sector aanleg en beheer kan overnemen. Om deze te realiseren, en tegelijkertijd hoge afstemmingskosten te beperken, kan worden gewerkt met vormen waarbij het Rijk globale ruimtelijke kaders stelt en de invulling overlaat aan private partijen.

De invloed van ruimtelijke ordening

Momenteel wordt de markt van locaties, vastgoed en infrastructuur allereerst bepaald via prijzen die het gedrag beïnvloeden. Dit prijsniveau wordt slechts indirect door de ruimtelijke ordening bepaald, via de beïnvloeding van de inrichting en de bereikbaarheid van locaties. Dit beïnvloedt de schaarsteverhoudingen en daarmee de prijzen in stedelijke gebieden. Door de mogelijkheden in te perken tot bepaalde gebieden stijgen de prijzen daar, maar elders gelegen locaties kunnen door 'overloop' ook duurder worden. Grond in gebieden waar niet gebouwd mag worden (denk aan de 'de rode contouren') zal lagere prijzen opbrengen. Het realiseren van een privaat aangelegde weg(uitbreiding) schept voor de aanliggende ruimte hogere prijzen in verband met de verbeterde bereikbaarheid. Private partijen en gemeenten met grondeigendom kunnen enorm profiteren van de door bestemmingsplannen 'politiek geschapen schaarste'. Pps levert daarom veel problemen op. Het blijkt zeer ingewikkeld te zijn om regie, financiering en bekostiging van elkaar los te maken. Dat is dan ook de reden waarom pps dikwijls tot grote ontevredenheid leidt voor beide partijen. Het scheppen van winst, de toe-eigening ervan en de maatschappelijke lange termijn doelen zijn alleen met scherpe juridische constructies te realiseren. Het is in ons huidige wettelijke bestel vrijwel ondoenlijk om speculatie tegen te houden en de geschapen meerwaarde naar de overheid te laten vloeien, zo men dat al zou wensen. Om andere vormen van beheer al mogelijk te maken, zou dus eerst deze toerekeningsproblematiek moeten worden opgelost en met instrumenten voor verrekening worden omkleed.

Conclusies

Ruimtelijke ordening wordt gepland en uitgevoerd op de drie bestuurlijke niveaus Rijk, provincie, gemeente. Het Rijk en de provincies hebben een steeds sterkere plaats gekregen. Tegelijkertijd blijft het beheer van en de zorg voor de ruimtelijke structuur van gebruiksfuncties vooral een regionale en gemeentelijke zaak. Inzake de aanleg en de exploitatie van strikt lokale infrastructuur is op het gemeentelijke niveau dikwijls een sterke relatie met de bestemmingsplannen. Daarin wordt de aanleg van wegen verrekend op de andere functies, via de grondprijzen. Loskoppeling, via private lokale aanleg of exploitatie van wegen is daardoor voor het onderliggend wegennet hogelijk complex. In het geval van interregionale en nationale wegen is het Rijk dominant in verband met de geldstromen en enkele nationale wetten. Juist voor dit type infrastructuur zouden echter meer private oplossingen mogelijk zijn. Hier kan het Rijk volstaan met het stellen van ruimtelijke kaders. Sturing op intensief ruimtegebruik wordt daarbij vergemakkelijkt door de beheerders zelf te laten meedenken over invulling van de ruimte. Het is dan wel zaak scherpe juridische constructies te maken, in verband met de verdeling van baten en kosten.

Dossier Nieuwe wegen verkend

P. Heij: [Nieuwe wegen verkend](#)

R. Filarski, B. Toussaint: [Leren van het verleden](#)

J. van der Waard: [Ontwikkelingen en beperkingen](#)

J.M.W. Dings: [Bedrijfseconomische beprijzing kent risico's](#)

W.A. Hafkamp, P. van Driel: [De relatie tussen publieke doelen en beheersvorm](#)

W.J. van Grondelle: [Mobiliteitsmarkt goed voor bereikbaarheid en milieu](#)

J.G. Lambooy: [Interactie tussen ruimte en beheer](#)

W.J. Spit: [Dichter bij de regio](#)

E. Dijkgraaf, M. Varkevisser: [Scheiden van eigendom en exploitatie](#)

M. van Twist, F. de Zeeuw: [Betaalstroken als antwoord op congestie](#)

R. Saitua, A.S. Verrips: [Afscheiden van betaalstroken zelden gunstig voor de welvaart](#)

P. de Vries: [Een NV Infra voor het hoofdwegennet](#)

C. Oudshoorn: [Naar een echte mobiliteitsmarkt](#)

H.Meurs: [Naar een nieuw publiek beheer](#)

E.T. Verhoef, H. van Gent: [Scope-verbreding in privaat wegbeheer](#)

S.J.H. Roestenberg: [Integrale benadering grond en mobiliteit](#)

C.J.W. Hiddink: [Bijklassende spoorbedrijven, inspiratie voor wegbeheer?](#)
