



## Dichter bij de regio

**Auteur(s):**

Spit, W.

*De auteur is werkzaam bij de afdeling transport van Ecorys nei.***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4383, pagina D13, 15 november 2002

**Rubriek:**

Dossier: Nieuw e w egen verkend

**Trefwoord(en):**

regionaal, beheer

*Regionaal beheer kan, onder andere door noodzakelijke afstemming over het lange afstandsverkeer, leiden tot hogere beheerkosten. Hier staan een betere afstemming met het onderliggend provinciaal wegennet en een betere aansluiting bij wensen van de regio tegenover.*

**Velen kennen het gevoel van hun vakantie in Frankrijk: je moet even afremmen om een kaartje uit de automaat te halen, maar dan kun je over grote afstanden het maximale uit je auto halen! Heerlijk, in een paar uurtjes via de Autoroute du Nord van Lille naar Parijs, een stukje 'route national', en dan snel verder over een volgende doorgaande route: de Aquitaine naar Bordeaux, de Occitane naar Limoges, de Autoroute du Soleil... Allemaal routes die in beheer zijn bij verschillende beheerders; het zijn min of meer regionale stukjes netwerk, die in beheer zijn bij onafhankelijke, soms private, organisaties.**

Is een regionale organisatie, al dan niet door private partijen, dé oplossing voor stagnerende mobiliteit? In dit artikel zullen we proberen om het begin van een antwoord te vinden op die vraag. Hierbij letten we vooral op het onderscheid tussen een nationaal beheersysteem en een wegsysteem met regionale beheerders; of dit regionaal beheer door private partijen gebeurt of niet, is hier minder relevant.

### Huidige organisatie van het beheer

Voordat we onze vraag beantwoorden, is het goed om vraag en aanbod van hoofdwegen in Nederland nog even vanuit het huidige perspectief te bekijken. Momenteel kent Rijkswaterstaat negen regionale directies die zich ieder bezighouden met zo'n 350 km van het hoofdwegennet, waaronder zo'n 250 kilometer autosnelweg en 100 kilometer niet-autosnelweg. De regionale directies zijn verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud, alsmede voor aanleg van nieuwe weggedeelten. Tevens adviseren ze over het onderliggende wegennet, maar dit is in beheer bij de Provincies, waterschappen en de grotere gemeenten. Er is dus momenteel al een zekere regionalisatie in Nederland, doch binnen één (publieke) organisatie die alleen de hoofdwegen beheert.

Tegelijkertijd is het gebruik van de autosnelweg, dat weliswaar massaal en intensief is, per individu en per keer nogal beperkt. De dagelijkse colonnes automobilisten zijn op weg naar hun werk, naar een zakelijke afspraak, naar de schouwburg, naar familie of naar huis, meestal nog geen vijftig kilometer verderop. Een minderheid van het verkeer betreft reizigers of vrachtwagens die, soms gehinderd door het lokale en regionale verkeer, naar de andere kant van het land onderweg zijn. De meerderheid van de klanten bestaat dus veelal uit 'gebruikers uit de regio'<sup>1</sup>.

#### *Regionaal beheer*

Een belangrijk verschil met de nationale beheersvorm die wij momenteel in Nederland kennen, is dat we bij regionaal beheer te maken hebben met min of meer onafhankelijke beheerders (privaat, dan wel publiek) die ieder op kleinere schaal zijn georganiseerd. Er zijn hierbij twee opties mogelijk. Enerzijds zou regionaal beheer zich kunnen beperken tot de hoofdwegen, anderzijds zouden bij het regionale beheer ook de provinciale wegen kunnen worden betrokken. De twee situaties kunnen verschillend uitwerken. Het eerste model ligt namelijk dicht tegen het huidige Nederlandse model aan. Het model is voorstelbaar, maar het is de vraag of het veel anders is dan de bestaande situatie. Dit zou veranderen indien de regionale beheerders (van het hoofdwegennet) commerciële partijen zouden zijn, maar op dit aspect wordt elders ingegaan.

In het tweede model is er wel een wezenlijk verschil met de huidige Nederlandse situatie. In dat geval is de regionale beheerder verantwoordelijk voor de kern (zo niet het gehele) van het regionale netwerk. Zijn werkterrein en doelstellingen betreffen dan niet zozeer het hoofdwegennet, maar het integrale regionale wegennet. Het ligt voor de hand dat in dit geval de regionale beheerder meer dan in de huidige situatie te maken krijgt met de regionale bestuurders en wellicht ook met de regionale gebruikers.

Deze verwachting is gebaseerd op de ervaringen met regionale beheerders ten opzichte van beheerders op nationale schaal, zoals die uit een recente internationale enquête onder wegbeheerders naar voren zijn gekomen<sup>2</sup>. Regionale beheerders (voor hoofd- én onderliggend wegennet) blijken meer onafhankelijk van het ministerie te opereren, vaker een contract te hebben met de overheid en vaker overleg te voeren met gebruikers. De relatie met de overheid is dus meer geformaliseerd, en de relatie met de weggebruikers intensiever. De kans is dan eveneens groter dat de beheerder eerder tegemoet komt aan regionale en lokale wensen. In navolgende zullen we vooral ingaan op deze laatste situatie.

## **Beleidsdoelen**

### *Aansluiting en doorstroming*

Doordat de regionale beheerder zich vooral op zijn eigen netwerk zal richten, kan dit tot de situatie leiden dat de regionale bereikbaarheid voorrang krijgt. Daarbij zal een intensieve samenwerking met de andere beheerders zoals provincies, grote steden en eventueel waterschappen, vereist zijn om de afwikkeling over het regionale netwerk efficiënt te laten verlopen. Dit zou een reden zijn om een herverdeling van de wegen door te voeren, zodanig dat de regionale beheerder de belangrijke verkeersaders in het gebied beheert. Hiermee ontstaat de bovenbeschreven (tweede) situatie dat de regionale beheerder zowel hoofdwegen als onderliggende wegen beheert.

Voor de lange afstandsrijder is van belang dat de regionale netwerken op elkaar aansluiten, zowel in fysieke zin (geen oponthoud), als ook in operationele zin (verkeersmanagement). Daarnaast is er een zekere spanning op het hoofdwegennet tussen de afwikkeling van het lange afstandsverkeer en het regionale verkeer. Indien dit laatste in versterkte mate gebruik zou maken van het hoofdwegennet, zou de doorstroming op de corridors in gevaar kunnen komen. De regionale beheerder kan, door middel van (dynamische) verkeersmaatregelen hierin een rol spelen, die positief of negatief kan uitwerken op de doorstroming. Dit punt zou in afspraken met de nationale overheid kunnen worden vastgelegd.

### *Leefbaarheid*

Ten aanzien de leefbaarheidsdoelstelling kent een regionale beheersvorm potentieel voordelen, indien de regionale beheerder inderdaad dichter bij de regionale bestuurders komt te staan (dus met name in het geval van integraal regionaal beheer). Regionale wensen qua beperking van geluidsoverlast en landschapsinpassing kunnen directer aan de beheerder kenbaar worden gemaakt. Door het instellen van snelheidsbeperkingen tot tachtig of honderd kilometer per uur (bijvoorbeeld naar analogie van de snelheidsbeperking op de A13 bij Rotterdam-Overschie) zou zelfs de uitstoot van schadelijke stoffen zoals co2 lokaal actief kunnen worden beperkt. Uitgaande van de geschetste directere relatie met de burger en bestuurders, zullen dergelijke maatregelen eerder op de agenda komen <sup>3</sup>.

### *Veiligheid*

Op het gebied van veiligheid lijken de effecten van een regionale beheersvorm neutraal te zijn. Verkeersveiligheid komt vooral voort uit gedrag van de mobiliteitsconsumenten en in veel mindere mate uit infrastructurele (ontwerp, kwaliteit van het wegdek) of beheeromstandigheden. De kwaliteit van aanleg en beheer, noch het gedrag van de automobilist zal bij de regionale vorm a priori anders zijn.

## **Kosten en baten**

Bij regionaal beheer is een zekere mate van technische afstemming met de andere regionale beheerders nodig, met name voor aspecten die nog in ontwikkeling zijn, zoals verkeersmanagement. Dit kan tot hogere afstemmingskosten leiden. Daarnaast zal een kleine regionale beheerder minder geneigd zijn zich op eigen kosten bezig te houden met onderzoek en ontwikkeling. Op dit punt kan de beperktere schaal negatief werken. Ook dit kan tot hogere kosten leiden.

Hier staat de verwachting tegenover dat de regionale beheerder intensiever contact zal onderhouden met de regionale bestuurders. Het resultaat zou kunnen zijn dat de wensen van de regio beter tot uiting komen in de beslissingen van de beheerder. Dit betekent welvaartswinst voor de regio.

## **Ruimtelijke ordening**

Provincies en gemeenten spelen een grote rol in de ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld door het vaststellen van bestemmingsplannen of groene zones. De aanleg van weginfrastructuur is een gedeelde verantwoordelijkheid van nationale ministers en lagere overheden. Bij regionaal beheer van het wegennet zal dit niet anders zijn. Ook in dat geval zal er voor landelijke infrastructuur (corridors) besluitvorming op nationaal niveau nodig zijn, daar er een nationaal belang mee is gediend. Het verschil met een landelijk beheerd systeem is dat er een aanspreekpunt in de regio is in plaats van in Den Haag. Immers, voor aanleg en toekomstig beheer zal de regionale beheerder zorg moeten dragen.

Dit kan voor- en nadelen met zich brengen. De regionale beheerder zal meer onderhevig zijn aan de wensen van de regio's. In dat geval zal de ruimtelijke inpassing optimaal tegemoet kunnen komen aan de regionale wensen. Maar dit kan ook leiden tot langduriger overleg tussen nationale en regionale partijen, waardoor de afstemmingskosten stijgen. Het lijkt immers moeilijker te worden voor de nationale overheid om een bepaalde voorkeur op basis van nationale belangen af te dwingen tegen de wensen (en belangen) van de regio in.

## **Borging publieke belangen**

Hiervoor is reeds betoogd dat in een regionaal model het regionale belang sterker naar voren kan komen in de keuzes over aanleg en beheer. Deze belangen zullen grotendeels overeenkomen met het nationale publieke belang. Immers, er is geen reden om aan te nemen dat wensen ten aanzien van verbeterde veiligheid en grotere leefbaarheid regionaal sterk afwijken van publieke belangen die nationaal worden geformuleerd. Mochten er niettemin strijdigheden zijn tussen nationale en regionale publieke belangen, bijvoorbeeld tussen doorstroming en bereikbaarheid op nationale schaal en regionale leefbaarheid, dan zal het vooral aan de vorm van regulering af hangen of het nationale publieke belang wordt geschaad. De nationale overheid zou dergelijke aspecten kunnen vastleggen in de prestatiecontracten met de publieke of private regionale beheerder ('service level agreements') of in wet- en regelgeving. Bij de laatste vorm is toezicht onontbeerlijk.

## **Relatie hoofdwegennet-onderliggend wegennet**

Uitgaande van het patroon van weggebruik, waarbij het merendeel van de trips een relatief korte afstand kent, ligt integratie van het beheer van het in de regio liggend hoofdwegennet en het provinciale wegennet voor de hand. Een belangrijk deel van de klanten van de regionale wegbeheerder richt zich immers op zowel het hoofdwegennet als de onderliggende wegen binnen een beperkte regio. Bij integratie van de twee typen wegen kan de regionale wegbeheerder in zijn dynamisch verkeersmanagement - het beïnvloeden van het verkeer door middel van route- en reistijdinformatie, toeritdosering, snelheidsbeperkingen enzovoort - een optimalisering van het gebruik van het totale regionale netwerk bewerkstelligen. Problemen op het hoofd- of onderliggend wegennet kunnen integraal worden aangepakt zonder dat er overleg nodig is met een andere beheerder. Dit kan overigens ten koste gaan van een samenhangend beheer van het hoofdwegennet en daarmee van het lange afstandsverkeer. Op dit punt blijft derhalve afstemming tussen regionale beheerders noodzakelijk.

## Ervaringen

Er is geen eenduidig model voor het beheer van wegen. Het Nederlandse model wordt weliswaar in meerdere landen toegepast, maar er zijn ook voorbeelden van meer geregionaliseerde wegbeheerders die naast de autosnelwegen ook de primaire (en soms secundaire) wegen in beheer hebben (België, Duitsland, Zwitserland). In elk van deze gevallen komt de keuze vooral voort uit een meer decentraal georganiseerde overheid en zijn de beheerders alle publieke beheerorganisaties.

In andere landen is min of meer regionaal beheer van autosnelwegen toegepast, op basis van concessies, naast nationaal beheer van hoofdverbindingen (zoals in Frankrijk). De reden daarvoor ligt hier vooral in het tekort aan overheidsgeld ten tijde van de opbouw van het netwerk van snelwegen.

In elk van deze gevallen is de betrokkenheid van de regio bij de aanleg en het beheer van autosnelwegen meer geformaliseerd. De andere potentiële voordelen zoals hier boven genoemd komen in geen van de situaties duidelijk naar voren. Wel lijkt er in Duitsland relatief minder te worden uitgegeven aan het beheer van het hoofdwegennet dan in Nederland en is dynamisch verkeersmanagement minder ver ontwikkeld dan in Nederland<sup>4</sup>. Deze aspecten kunnen echter niet direct aan de organisatievorm van het beheer worden toegeschreven.

## Conclusie

Potentiële voordelen van regionalisering liggen vooral op regionaal niveau, de potentiële nadelen op nationaal niveau.

Regionalisering van het beheer van (hoofd)wegen kan tegemoet komen aan enkele van de zwakkere punten van het huidige beheer op nationaal niveau:

- » een betere integratie met de provinciale wegen;
- » een betere kwaliteit van het product voor de regionale gebruiker;
- » (nog) betere aansluiting bij de wensen van de regio.

Hier staan mogelijk hogere afstemmingskosten ten behoeve van lange afstandsrijders of ruimtelijke ordening, en minder innovatiekracht, tegenover. Ook dient het publieke belang van bereikbaarheid voor de lange afstandsrijder, en derhalve de samenhang in het hoofdnetwerk, niet uit het oog verloren te worden.

### Dossier Nieuwe wegen verkend

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

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

J. van der Waard: [Ontwikelingen 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?](#)

---

**1** Zie ook het artikel van Van der Waard, eerder in dit Dossier.

**2** ECORYS, Positioning of road administrations, Analysis of questionnaire results, Paper voor PIARC Technical Committee C 15, Rotterdam, 2001.

**3** Ook in de huidige situatie is het bij aanleg van nieuwe infrastructuur (wegen of rails) zo, dat indien tot aanvullende inpassingsmaatregelen wordt besloten, dit gebeurt onder druk van regionale belangen.

**4** ECORYS, Witteveen + Bos & SEP Mearschalk, Benchmarking Verwaltung und Erhaltung der Hauptinfrastruktur Niederlande - Deutschland, Rotterdam, 2002