

Omgaan met ruimte

De permanente afweging tussen concurrerende kwaliteiten

T.H. van Hoek¹

1. Inleiding en samenvatting

De centrale beleidsuitdaging op ruimtelijk gebied is het combineren van toenemende individuele ruimtelijke wensen en hogere aspiraties richting collectieve waarden als natuur en (open) landschap. Deze uitdaging moet niet worden versmald tot een louter fysieke, planologische opgave; fysiek is er altijd een passend plaatje te maken. Het 'enige' dat hiervoor nodig is, is het terugdringen van de grondgebonden landbouw. De landbouw is echter meer dan een productiesector en speelt ook een rol in termen van landschap, mogelijkheden voor natuurbeheer en open ruimte.

In essentie gaat het bij de ruimte niet om een fysieke optelsom, maar om een permanente afweging tussen concurrerende kwaliteiten. Dat ruimtelijke keuzen in belangrijke mate de resultante zouden moeten vormen van een beoordeling van maatschappelijke kosten en baten, is niet algemeen aanvaard. Toch ligt juist hier het aangrijpingspunt om tot een effectiever en efficiënter ruimtelijk beleid te komen. Dit is de rode draad in het "essay ruimte", waarin de volgende conclusies worden getrokken.

- De urgentie van de ruimtelijke opgaven en uitdagingen moet niet worden overtrokken. Er zijn belangrijke uitdagingen voor het ruimtelijk beleid op lange termijn, maar het is niet zo dat er sprake is van een ruimtelijke noodsituatie, een dreigend verkeersinfarct of dat de toekomstige ruimtelijke opgaven van een ongekende omvang zouden zijn. Deze analyse van het probleem is belangrijk voor het denken over aangewezen beleidsoplossingen. Als het water tot aan de lippen staat, dan helpen alleen nog draconische ingrepen. In dit essay wordt een andere conclusie getrokken: er zijn belangrijke uitdagingen, maar er is ook tijd om verschillende beleidsroutes te kunnen doorlopen en waar nodig met (nieuwe) beleidsinstrumenten te experimenteren.

¹ Hoofd van de hoofdafdeling Economie en Fysieke Omgeving van het CPB.

- De ruimtelijke problematiek is het duidelijkst zichtbaar bij de afweging tussen ‘rood en groen’ (wonen en werken versus milieu). Een eerste beleidsoptie is om een nadere differentiatie aan te brengen binnen het restrictieve beleid (zones waar verstedelijking wordt tegengehouden of sterk beperkt), die meer gebaseerd is op (ruimtelijke) kwaliteitscriteria. Een dergelijke benadering heeft als voordeel dat meer pro-actief wordt omgegaan met verstedelijkingsdruk. Het huidige beleid heeft een zeker ad-hoc karakter, waarbij incidenteel uitzonderingen worden verleend op het restrictieve beleid. Het vaststellen van ruimtelijke kwaliteitscriteria is nog niet eenvoudig, maar wel waar het uiteindelijk om gaat. Welke kwaliteiten gaat het om in welke gebieden en wat hebben we voor het behoud van die kwaliteiten maatschappelijk over? De kosten van het beleid hangen uiteraard af van de alternatieve mogelijkheden voor verstedelijking: hoe beperkter die zijn, hoe hoger het prijskaartje van behoud van open ruimte.
- Het ruimtelijk ordeningsbeleid wordt overvraagd. Niet alleen moet de permanente afweging rood versus groen hiermee in goede banen worden geleid, maar het ruimtelijk ordeningsbeleid wordt ook een grote rol toebedacht inzake het realiseren van doelen rond mobiliteit, milieu en veiligheid. Voorbeelden hiervan zijn het locatiebeleid, de vrijwaringszone Schiphol en de recente claim ‘ruimte voor water’. Door meer gebruik te maken van ander beleid in de sfeer van bijvoorbeeld benutten en beprijzen kan de druk op de ruimtelijke ordening worden verminderd en de effectiviteit van het beleid worden vergroot. In het verlengde hiervan kan het nuttig zijn de operationele doelstellingen nog eens tegen het licht te houden en bij grotere ruimtelijke ingrepen de maatschappelijke kosten en baten grondig te bekijken.
- Kwaliteitsverbeteringen bij het openbaar vervoer bieden geen perspectief als het gaat om de doestellingen om files te verminderen en het milieu minder te belasten. Wenselijkheid en haalbaarheid lopen hier ver uit elkaar, zoals blijkt uit het beschikbare onderzoek. Het OV-netwerk haalt nooit de fijnmazigheid die nodig is om op veel verkeersrelaties concurrerend te zijn met de auto. Extra OV lokt bovendien extra mobiliteit uit, waardoor de milieuresultaten gering zijn en in voorkomende gevallen zelfs negatief kunnen zijn.
- De mogelijkheden om via infrastructuur het ruimtelijk gedrag van gezinnen en bedrijven te sturen blijken in de praktijk sterk tegen te vallen. Bedacht moet worden dat in de huidige tijden geen nieuwe modaliteiten of nieuwe netwerken ontstaan: de situatie is anders dan ten tijde van de ontwikkeling van de spoorwegen en het wegennet. Het is verstandig niet te rekenen op grote structureffecten van een snelle verbinding op het traject Groningen-Amsterdam. Men praat al snel over het verbinden van ‘het Noorden’ met ‘de Randstad’, maar in werkelijkheid gaat het om een beperkt aantal halteplaatsen in het Noorden en Amsterdam. Dergelijke beperkingen gelden ook voor het ‘rondje Randstad’. Een OV-impuls tussen de belangrijkste stations van de grote steden is slechts relevant voor een beperkt deel van het Randstadverkeer en de relatieve reistijdwinsten tussen deze stations zijn veel

groter dan de relatieve reistijdwinsten van deur tot deur. De onvermijdelijk grote invloed van het voor- en na-transport met al zijn schakels en wachttijden is hiervan de oorzaak.

- In het licht van het bovenstaande kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij de gedachte dat de mogelijkheden voor de ontsluiting van openbaar vervoer een leidende rol zouden moeten spelen bij de aanwijzing van nieuwe woon- en werklocaties. Tot op heden is aangegeven dat bouwen tussen de steden meer OV zal genereren dan bouwen rond de steden. De vraag rijst evenwel waarom meer OV per definitie wenselijk is en of dit bovendien dusdanige voordelen biedt dat deze opwegen tegen de nadelen. Deze vraag is ook aan de orde bij de discussie rond verdunnen bij de woningbouw. Dit komt onmiskenbaar tegemoet aan wensen van woonconsumenten, zoals blijkt uit het Woning Behoeft Onderzoek, maar zou tot minder OV leiden. In het verlengde ligt de wens om elke nieuwe grotere locatie van hoogwaardig openbaar vervoer te voorzien en deze dure voorzieningen zijn moeilijker te exploiteren bij verdunning. Een nadere blik op deze strategie kan wenselijk zijn. Het is immers nogal wat als niet die woonkwaliteiten zouden kunnen worden aangeboden die mensen wensen, omdat het OV het niet toestaat.

Men kan betreuren dat het OV een beperkt oplossend vermogen heeft inzake de belangrijke uitdagingen rond bereikbaarheid en milieu, maar men kan ook in positieve zin vaststellen dat als het OV niet centraal hoeft te worden gesteld binnen het RO-beleid, hierdoor de aandacht sterker kan worden gericht op het realiseren van andere doelstellingen. In het bijzonder richting de belangrijke uitdaging om rood en groen op een goede manier te combineren. Zoals hieronder wordt aangegeven is er buiten het OV voldoende ander beleid beschikbaar om de bereikbaarheid van de economische centra te handhaven en te verbeteren. Een centrale rol voor OV-infrastructuur is niet noodzakelijk voor het realiseren van de doelstellingen inzake bereikbaarheid en milieu en dit schept extra vrijheidsgraden voor de ruimtelijke ordening.

- De ‘deltametropool’ lijkt als ordeningsprincipe niet erg voor de hand liggend. De vier grote steden hebben ieder hun eigen verzorgingsgebied en de inwoners van de afzonderlijke steden hebben in het algemeen weinig van doen met de andere steden in termen van wonen, werken, recreatie, winkelen e.d. Het lijkt zaak om bij de sturing aansluiting te hebben bij de regionale schaal waarop de belangrijkste ruimtelijke processen plaatsvinden. Dit is het niveau van de stadsgewesten. De woningmarkt, het woon-werkverkeer en de voorzieningen (winkelen, recreatie) spelen zich voor een belangrijk deel hier af.

Het is bij de ordening belangrijk dat de voor- en nadelen van beleid zoveel mogelijk binnen het eigen bestuursgebied neerslaan en dat betalen en bepalen in één hand worden gebracht. Dit lijkt voor de ruimtelijke vraagstukken vooral te wijzen in de richting van kaderwetgebieden of eventueel provincies. Daarnaast zullen er altijd vraagstukken zijn waar coördinatie nodig is tussen bestuurslagen. Om bestuurlijke

impasses te kunnen doorbreken, kan vanuit het Rijk worden overwogen om externe effecten financieel te compenseren. Ook kunnen additionele financiële middelen worden toegekend aan die gemeenten en consortia van gemeenten die effectief samenwerken. Deze kwestie verdient ook aandacht bij de verdere vormgeving van het grotestedenbeleid, waar met een betere afstemming tussen de grote steden en de omringende gemeenten nog het een en ander te winnen is.

- De belangrijkste mogelijkheden om in te spelen op de uitdagingen op het gebied van de bereikbaarheid liggen bij benutten en beprijzen en bij beschikbaarheid van voldoende wegcapaciteit. Het prijsinstrument (rekening rijden) heeft als voordeel dat dit langs verschillende kanalen zal bijdragen aan een betere verkeersspreiding: niet alleen een substitutie richting OV, maar ook en vooral een betere spreiding van het verkeer in de tijd, een stimulans voor hogere bezettingsgraden (carpoolen), substitutie richting langzaam verkeer/minder verkeer en veranderingen in routes en herkomst en bestemmingen. Al deze effecten tezamen zorgen voor een belangrijke verbetering van de doorstroming van het verkeer. Bij benutten gaat verder het om verkeersmanagement en bijvoorbeeld het creatief gebruik maken van vluchtstroken tijdens de spitsuren. Extra wegcapaciteit biedt tenslotte ook mogelijkheden om de doorstroming van het verkeer te bevorderen. Nieuwe wegen kunnen echter belangrijke negatieve effecten hebben op het landschap (doorsnijding), bij het verbreden van bestaande wegen geldt dit in (veel) mindere mate. In alle gevallen is het ook zaak de doorwerking in het netwerk goed te bekijken, om te voorkomen dat files zich verplaatsen.
 - Nieuwe technologie is geen conditio sine qua non om de Randstad in de komende 20 jaar bereikbaar te houden. Dit neemt niet weg dat belangrijke additionele voordelen kunnen samenhangen met nieuwe technologie: in het bijzonder van automatische voertuiggeleiding wordt veel verwacht, al zijn hier ook nog grote obstakels te overwinnen. Het is wel zaak de reikwijdte van nieuwe oplossingen realistisch in te schatten. Ondergronds transport kan bijvoorbeeld op sommige specifieke relaties nuttig zijn om knelpunten in de stedelijke distributie te beperken. Een ondergronds netwerk is evenwel nauwelijks voorstelbaar: zo wordt het bestaande netwerk gedoubleerd en marktpartijen zullen niet bereid zijn om de kosten maar bij benadering te dragen. De overheid kan experimenteren middels potentieel kansrijke projecten op lokaal niveau, maar in termen van de totale bereikbaarheid van de Randstad of de milieuproblemen van het verkeer gaat het om kleine effecten.
 - Technologie heeft veel invloed op de milieuprestaties van het verkeer, bijvoorbeeld via de eigenschappen van motoren in termen van stof- en geluidemissies. Hoewel veel technologie vanuit de markt zal moeten komen kan de overheid door middel van het adequaat beprijzen van milieugebruik bevorderen dat er zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van ‘best technical means’.
- Daarnaast is er de groeiende betekenis van ICT en de invloeden daarvan op bereikbaarheid en ruimtegebruik. ICT zal kunnen bijdragen aan flexibeler werktijden

voor bepaalde groepen werknemers (waaronder meer thuiswerkers), en daarmee gunstig zijn voor de bereikbaarheid. ICT en betere logistiek leiden in de tijd ook tot een hogere ruimtelijke efficiëntie bij bedrijven. De invloed van ICT op het totale ruimtegebruik is echter beperkt; bij wonen, natuur, landschap en recreatie kan ruimtelijke kwaliteit moeilijk technisch worden gesubstitueerd. Bij de landbouw, de grootste ruimtevrager, speelt ICT ook een beperkte rol. Vanuit ruimtelijk perspectief zijn de Europese integratie en de Europese landbouwpolitiek hier veel belangrijker.

2. De omvang, aard en urgentie van de beleidsuitdagingen op lange termijn

De eerste vraag die voor ligt is die naar de aard, omvang en urgentie van ruimtelijke problemen en uitdagingen die zich aandienen. Er bestaat vrij algemeen het gevoel dat de ruimtedruk toeneemt. De omvang van de ruimte ligt ook min of meer vast met de contouren van ons land. Er komt in beginsel geen ruimte bij, terwijl bij een groeiende bevolking en toenemende welvaart de individuele vraag naar ruimte – bij gegeven prijzen – in de tijd toeneemt. Ook de vraag naar collectieve goederen zoals natuur en waardevol landschap neemt toe. Zo bezien neemt de ruimtedruk toe in de tijd. Aan de andere kant treedt de landbouw al vele jaren op als leverancier van ruimte voor verstedelijking en ook voor natuur.

Twee toekomstscenario's tot 2030

Ten behoeve van de beleidsvoorbereiding van de Vijfde Nota heeft het CPB onlangs de ruimtevrage in de periode tot 2030 nader verkend in twee scenario's van hoge economische groei. In onderstaande tabel worden eerst enkele kerngegevens over de algemene economische en demografische ontwikkeling in de scenario's weergegeven.

Tabel 2.1 Kerngegevens economie en demografie in twee scenario's

	1996-2010		2011-2020		2021-2030	
	EC	GC	EC	GC	EC	GC
mutaties per jaar in %						
BBP	2,8	3,3	2,5	3,3	1,8	2,3
werkgelegenheid ^a	1,2	1,3	0,8	1,1	-0,1	-0,4
beroepsbevolking	1,0	1,1	0,5	0,5	-0,2	-0,5

^a in werkzame personen van meer dan 12 uur per week

Uit de tabel blijkt dat er in de scenario's van hoge groei in de periode tot 2020 een krachtige groei van het BBP en van de werkgelegenheid optreden. Een structurele

economische groei in de orde van 3% per jaar gedurende 25 jaar, impliceert ongeveer een verdubbeling van productie en inkomen. Per hoofd van de bevolking is de groei in historisch perspectief relatief nog forser, gelet op de in de tijd geleidelijk afvlakkende bevolkingsgroei. Opvallend is voorts dat het beeld voor de periode 2020-2030 duidelijk afwijkt van de voorafgaande perioden. Meest opvallend zijn de krimpende beroepsbevolking en de dalende werkgelegenheid na 2020. Dit doet zich voor in beide scenario's van (vrij) hoge groei. Hierbij is rekening met aanhoudende inkomende migratiestromen. Zonder de instroom van de migranten zou de beroepsbevolking nog verder teruglopen. De daling van de werkgelegenheid is het gevolg van de daling van het arbeidsaanbod. De vergrijzing en de hoge participatiegraden van arbeid die rond 2020 al zijn bereikt, in het bijzonder in het scenario van zeer hoge groei, verklaren deze daling van het arbeidsaanbod. Tegen de achtergrond van een dalende werkgelegenheid is de gemiddelde BBP-groei met 2,3% in het hoogste scenario niettemin fors en deze correspondeert met een historisch gezien krachtige toename van de arbeidsproductiviteit en van het inkomen per hoofd van de beroepsbevolking.

Wonen: stevige ruimtevraag met een nadruk op vraag naar meer kwaliteit

De ruimtevraag naar wonen wordt bepaald door de uitbreidingsvraag, de vervangende nieuwbouw en de samenstelling (bijvoorbeeld koop/huur) en grootte van de woningen. Deze ontwikkelingen worden op hun beurt bepaald door demografische, sociaal-culturele en economische factoren. Uit de berekeningen blijkt dat het aantal woningen in de periode 1996-2030 toeneemt met ongeveer 1,8 tot 2,2 mln. De ruimtevraag voor het wonen bedraagt in deze periode dan 70.000 tot 84.000 hectare. De hoogste groei wordt bereikt in het GC-scenario, waar door individualisering het aantal huishoudens relatief krachtig groeit en waar de krachtige inkomensgroei de vraag naar ruimer wonen stimuleert. Verder is er een zeer sterke groei van het aandeel van koopwoningen en neemt het belang van vervangende nieuwbouw in de totale woningvraag duidelijk toe. De ruimtevraag voor het wonen groeit in de periode 2020-2030 jaarlijks gemiddeld wel minder krachtig dan in de periode 2000-2020 in samenhang met de hierboven geschetste demografische en economische ontwikkelingen.

Werken: ruimtevraag neemt aanvankelijk flink toe, maar stagneert na 2020

De ruimtevraag voor het werken is voor formele bedrijventerreinen reeds eerder berekend in het kader van de Bedrijfslocatiemonitor. In de periode 1998-2020 neemt de ruimtevraag in de scenario's toe met 22.000-25.000 hectare. Onder invloed van de gematigde economische groei en de krimpende werkgelegenheid stabiliseert de ruimtevraag zo ongeveer na 2020. Er is met andere woorden een knik in de vraag naar bedrijventerreinen die optreedt ergens rond 2020. De hierboven genoemde ruimtevraag heeft betrekking op de netto ruimtebehoefte op formele locaties. Indien rekening gehouden wordt met een bruto/netto-factor, met onttrekkingen en met niet-formele

locaties, dan zouden bovengenoemde cijfers voor werken (zeer indicatief) ruwweg kunnen verdubbelen.

Landbouw: ruimtevraag loopt fors terug

De ruimtevraag vanuit de landbouw wordt in het bijzonder bepaald door de algemene economische ontwikkeling, de Europese integratie en het Europese landbouwbeleid en bio-technische ontwikkelingen met betrekking tot opbrengsten per hectare, voederconversie, melkgift e.d. Uit de analyses blijkt dat de landbouwproductie in beide scenario's een lagere ruimtevraag impliceert, dan momenteel het geval. Het gaat hierbij op langere termijn om grote aantallen hectare. In de periode 1996-2030 gaat het om een afnemende ruimtevraag met ruwweg 200.000 tot 400.000 hectare. Dit uiteraard in de context van de scenario's en de daarbij behorende (lage) prijzen voor de grondgebonden landbouwproducten en de aanhoudende druk vanuit verstedelijkingstendensen.

Personenmobiliteit: automobiliteit groeit door, na 2020 wel in een duidelijk lagere versnelling

De personenmobiliteit blijft groeien in de scenario's van hoge groei. Het aantal autokilometers zou in de periode tot 2020 met ongeveer 50% kunnen toenemen. Na 2020 raakt de groei in een duidelijk lagere versnelling. In zijn totaliteit groeit het aantal autokilometers tot 2030 met ruwweg 60%. De groei van het aantal verplaatsingskilometers per trein ligt rond de 35% in de periode tot 2030 en de groei van het overige OV en het langzame verkeer zijn zeer bescheiden. Hierbij is (nog) geen rekening gehouden met nieuw beleid, zoals rekening rijden en het bereikbaarheidsoffensief. De cijfers zijn het resultaat van een eerste zeer globale berekening. Voor het goederenwegverkeer zijn geen nieuwe berekeningen gemaakt, maar uit eerdere verkenningen is gebleken dat bij hoge economische groei het goederenwegverkeer krachtig zal blijven groeien in de komende decennia.

Aard van de beleidsopgaven

Bij de interpretatie van toekomstige ruimtevraag richting het beleid zijn de volgende punten van belang:

- De berekeningen van de ruimtevraag hebben geen normatief of taakstellend karakter. Het is ook niet zo dat het voorzien in de ruimtevraag voor wonen en werken een soort fysieke noodzakelijkheid is, in de zin dat mensen anders niet kunnen wonen en werken. Indien men extra ruimtevraag niet beantwoordt met extra ruimte-aanbod, dan zullen de prijzen (aanzienlijk) stijgen. Hierdoor worden allerlei aanpassingen opgeroepen en ex post is er uiteraard geen 'ruimtetekort'. Er wordt kleiner gewoond, op minder hectare geproduceerd, meer verkeer over bestaande infrastructuur afgewikkeld in vergelijking met een situatie dat meer ruimte beschikbaar wordt gesteld. 'Ruimtetekorten' en daaruit voortvloeiende 'beleidsopgaven' moeten in dit

- licht worden gezien. Ruimtelijk gezien is er altijd een passend plaatje. De vraag is echter of de daarmee samenhangende kwaliteiten en maatschappelijke kosten in de brede zin van het woord passend worden geacht.
- De berekeningen voor de landbouw geven aan hoeveel grond de landbouw nodig zou hebben om de voorziene landbouwproductie in de scenario's te realiseren. Indien de politiek dit wenst, dan kan de landbouw altijd (nog verder) worden teruggedrongen. Landbouwgrond kan echter ook bijdragen aan instandhouding van natuur, aan landschappelijke kwaliteiten en aan behoud van open gebied. Hier liggen de belangrijkste afwegingen: de landbouw kan ruimtelijk worden teruggedrongen, maar dit zal niet overal als wenselijk worden beschouwd. Het gaat om kwaliteiten en kosten en de invloed die verschillende beleidskeuzen hierop hebben.
 - Er zijn berekeningen gemaakt voor mobiliteit en niet voor 'ruimte voor infrastructuur'. Er is ook geen eenduidige vertaling van wonen en werken naar hectare voor infrastructuur. Deels omdat er ook ander beleid is om mobiliteitsafwikkeling te bevorderen- benuttingsbeleid bijvoorbeeld - maar vooral omdat een en ander afhangt van de gewenste kwaliteitsdoelen. Het is bijvoorbeeld ook niet zo dat weinig infra in combinatie met veel woon-werkverkeer inconsistent is. Het leidt wel tot meer vertragingen (files) en heeft daarmee gevolgen voor de kwaliteit.
 - Ruimtelijke spanningen uit zich vooral in bepaalde gebieden, waar allerlei ruimtelijke wensen samenkomen. Deze spanningen bestaan ook vandaag de dag: het gaat om die gebieden die zowel zeer aantrekkelijk zijn om te wonen, waar bestaande bedrijven graag zouden uitbreiden en waar tevens een waardevol landschap aanwezig is. Ook zonder toekomstverkenningen is een aantal van deze gebieden waarschijnlijk wel aan te wijzen.
 - De ruimtedruk is in belangrijke mate ook de resultante van het beleid: van de ambities op de verschillende gebieden, het beleid ten aanzien van open ruimte en de diverse restricties op het gebruik van de overige ruimte. De nieuwe, vrij omvangrijke, claims in termen van 'ruimte voor water' moeten ook in dit licht worden bekeken. Het is een keuze of men de uitdagingen rond het water ruimtelijk of via ander beleid wil oplossen.

Urgentie: 'Gierende ruimtenood en dichtslibbende economische centra?'

Uit het bovenstaande kan niet worden afgeleid dat de vraag naar ruimte van een dusdanige aard en omvang is, dat hieruit ruimtelijke opgaven zouden resulteren die zonder precedent zijn. De ruimtedruk neemt toe, maar het gaat hier vooral om een continue proces dat samenhangt met hogere kwaliteitseisen die de samenleving in de tijd stelt. Zo nemen de eisen van woonconsumenten in de tijd toe, willen we meer groen in de buurt en is er een wens om over meer wilde natuurgebieden te kunnen beschikken. De aantallen hectare waar het over gaat lijken op het eerste gezicht groot, maar afgezet tegen de omvang van het landbouwareaal, ook in de Randstad, komen deze in een ander perspectief te staan. Vanzelfsprekend zullen er prioriteiten moeten worden gesteld: soms

zal er open ruimte moeten worden ingeleverd, soms zal er in een gebied relatief weinig ruimte zijn om tegemoet te komen aan de extra verstedelijkingsvraag.

Tabel 2.2 Nieuwbougrondprijzen per provincie 1993-1999

	1993	1999	% per jaar
Groningen	146	252	9,5
Friesland	142	209	6,7
Drenthe	193	296	7,4
Overijssel	180	289	8,2
Gelderland	211	357	9,2
Utrecht	300	511	9,3
Noord-Holland	261	374	6,2
Zuid-Holland	323	423	4,6
Zeeland	155	269	9,6
Noord-Brabant	228	329	6,3
Limburg	167	335	12,3
Flevoland	174	257	6,7

Bron: Kadata

Een manier om de ruimtedruk empirisch te verkennen is aan de hand van (grond)prijzen. "Gierende" ruimtenood moet vooraf gegaan worden door extreme prijsstijgingen. Nu stijgen de prijzen voor bouwgrond relatief sterk in recente jaren, maar alarmerend is het beeld ook weer niet te noemen. Over de periode 1993-1999 is informatie beschikbaar over de prijsontwikkeling van nieuwbouwperven aangekocht door particulieren. De prijzen voor bouwgrond zijn in de periode 1993-1999 gemiddeld (ongewogen) over de provincies met bijna 8% per jaar gestegen, ofwel met ongeveer 5 tot 6% in reële termen. Dit zijn geen geringe prijsstijgingen, maar deze moeten ook worden gewogen tegen de achtergrond van de zeer gunstige conjunctuur en de sterk dalende rente in deze periode.

Regionaal zijn het Limburg, Zeeland, Groningen en Utrecht die de grootste prijsstijgingen laten zien. De prijsstijgingen in Noord-Holland en Zuid-Holland zijn relatief gematigd. Op althans het provincieniveau kan zo niet worden geconstateerd dat de ruimtedruk vooral in de Randstad zou zijn toegenomen. Wel is het prijsniveau in de Randstad nog altijd het hoogst: Utrecht is anno 1999 de duurste provincie voor nieuwbouwperven, gevolgd door Zuid-Holland en Noord-Holland. Uiteraard kunnen de prijsontwikkelingen op lagere schaalniveau's dan die van de provincie een ander

beeld geven. Het enige dat hier kan worden geconcludeerd is dat de prijsontwikkelingen (nog) niet wijzen in de richting van een extreme toename van ruimtelijke spanningen in de Randstad in zijn totaliteit.

De prijsontwikkeling van bedrijventerreinen duidt eveneens niet op een zeer sterke toename van de ruimtenood. De prijsstijgingen zijn in het algemeen gematigder dan bij de woningbouw. De prijzen zijn in de periode 1992-1999 met ongeveer 6% gestegen. Het beeld voor het Noorden (Groningen, Friesland) wijkt wat af van het landelijke beeld en de prijzen zijn hier niet of nauwelijks meer toegenomen dan de inflatie. In de Randstad is de prijsstijging een fractie hoger dan gemiddeld geweest, wat volledig is toe te schrijven aan de prijsstijging in Utrecht.

Tabel 2.3 Prijsontwikkeling op bedrijventerreinen, 1992-1999

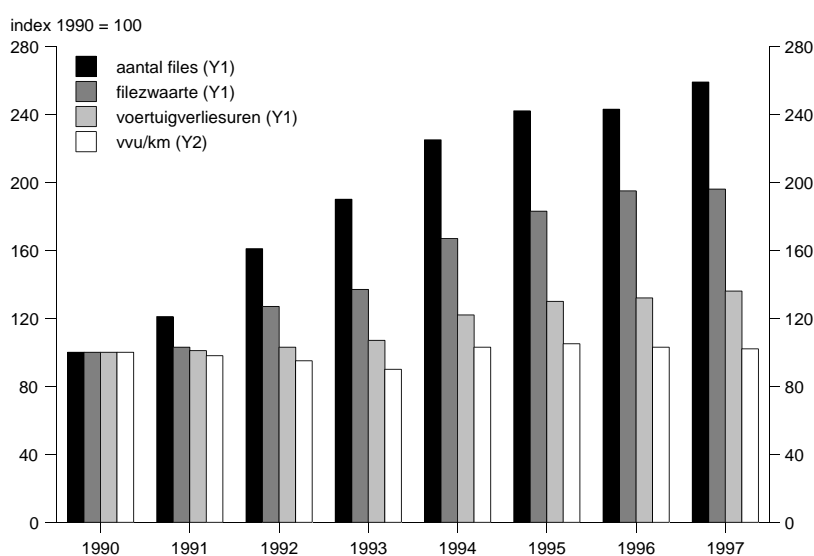
	1992	1999	% per jaar
Groningen	37	48	3,9
Friesland	42	47	1,5
Drenthe	33	51	6,4
Overijssel	59	89	6,2
Gelderland	58	110	7,1
Utrecht	149	253	7,9
Noord-Holland	135	208	6,4
Zuid-Holland	153	229	5,9
Zeeland	55	73	4,1
Noord-Brabant	70	113	7,2
Limburg	52	78	6,0
Flevoland	58	99	7,9

Bron: RPD/IBIS

Ten aanzien van de bereikbaarheid geldt misschien wel in het bijzonder dat er een perceptie is van een zeer acuut en bedreigend probleem. Het aantal files, zoals deze ook dagelijks op de radio zijn te horen, is in de periode 1990-1997 inderdaad spectaculair gestegen. Deels is deze groei echter ook toe te schrijven aan een verbeterde registratie van korte files. Belangrijker dan het aantal files is het tijdsverlies dat hiermee gepaard gaat. Het aantal voertuigverliesuren blijkt in de periode 1990-1997 met ruim 20% te zijn toegenomen; een betekenisvolle toename, maar wel een veel gematigder beeld dan bij het aantal files. Vanuit het perspectief van de reiziger of het individuele bedrijf is echter

niet zozeer het totaal aantal verliesuren van belang, maar het tijdsverlies per rit of per km. Rekening houdend met een dergelijke relevante schaling, blijkt er in de periode 1990-1997 niet of nauwelijks toename van de reistijdverliezen te zijn opgetreden. In onderstaande grafiek zijn de ontwikkelingen van (de gevolgen van) files in de verschillende grootheden weergegeven.

Figuur 2.1 Ontwikkeling congestie 1990-1997



Bron: Adviesdienst voor Verkeer & Vervoer

Uit bovengenoemde feitelijke ontwikkelingen kunnen twee conclusies worden getrokken.

De eerste is dat het fileprobleem in absolute zin toeneemt; het aantal verliesuren die alle automobilisten tezamen hebben is (duidelijk) gestegen. Dit impliceert ook dat maatregelen om de files te verminderen in beginsel meer rendement hebben: er worden problemen mee opgelost waarmee een groeiende groep reizigers wordt geconfronteerd.

De tweede is dat er van een dichtslippen van de wegen of een verkeersinfarct geen sprake is. Uitgedrukt per reizigerskilometer is er een nauwelijks een stijging. De groei van het aantal verliesuren is het gevolg van een groei van het aantal automobilisten en van een iets hoger kilometrage dat de automobilisten afleggen. Uiteraard geldt dat de ontwikkelingen op specifieke baanvakken belangrijk van het gemiddelde kunnen afwijken. Het is niet ondenkbaar dat juist die knelpunten waar de problemen sterk zijn toegenomen een grote rol spelen in de perceptie van de totale fileproblematiek.

Tenslotte wijzen berekeningen van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer ook voor de komende tien jaar niet in de richting van een ‘verkeersinfarct’. De gedachte die men wel eens hoort dat ‘het systeem vastloopt’ als geen radicaal andere koers wordt ingeslagen, is al met al niet op feiten gebaseerd.

3. Beleidsopties: ruimtelijke oplossingen en andere beleidsmogelijkheden

In algemene zin geldt dat er van vele kanten wensen bestaan ten aanzien van de bestaande ruimte. Deze kunnen vanuit de markt komen waar burgers beter en ruimer willen wonen, vanuit bedrijven die willen uitbreiden, vanuit collectieve waarden als natuur, landschap en recreatief groen en vanuit nieuwe overheidswensen rond bijvoorbeeld ‘ruimte voor water’. In de kern staat de overheid voor de taak om individuele wensen van burgers zo goed mogelijk te verzoenen met behoud en versterking van collectieve waarden voor huidige en toekomstige generaties. Niet alles kan en niet alles kan tegelijk. Hieronder worden enkele thema’s en mogelijke beleidsopties besproken die in de beschouwing zouden kunnen worden betrokken bij het formuleren van ruimtelijk beleid.

Sturen tegen de wind?

Een centrale plaats binnen de ruimtelijk ordening heeft het ‘restrictieve beleid’: zones waar verstedelijking wordt tegengehouden of sterk beperkt. De praktijk laat zien dat er in de tijd uitzonderingen zijn toegestaan op de stringente uitgangspunten die voor deze gebieden gelden. Dit lijkt een gevolg van het alles of niets karakter van de aanpak: er wordt een contour om een gebied getrokken en binnen die lijn gelden in beginsel overal dezelfde uitgangspunten.

Aan de ene kant kan men betogen dat deze aanpak helderheid verschaft en daarmee vanuit handhaving voordelen heeft. Aan de andere kant is het juist het ongedifferentieerde karakter van de ruimtelijke zones, dat een stringente handhaving onredelijk maakt. Het Rijk kan gemeenten met legitieme wensen geen alternatieven bieden en kan niet voortdurend nee-verkopen. Medewerking van dezelfde gemeenten is bovendien vaak nodig voor ander beleid dat het Rijk wenst te voeren. Het ruimtelijk beleid kan hierdoor een ad-hoc karakter krijgen en hoe sterker de verstedelijkingsdruk, hoe meer er aan de randen wordt geknaagd.

Dit roept de vraag op naar alternatieven: zou binnen de verschillende restrictieve gebieden niet een onderscheid denkbaar zijn, bijvoorbeeld op basis van landschappelijke kwaliteit? Het is immers moeilijk voorstelbaar dat alle gebied binnen de grote restrictieve zones op dit punt van een zelfde kwaliteit is. Het voordeel is dat het beleid zo een meer pro-actief karakter krijgt, in plaats van vooral te reageren op de aanhoudende druk vanuit ‘rood’. Het mogelijke nadeel is dat de druk, ook al is deze minder, niet

verdwijnt. Een ander aandachtspunt is hoe men tot werkbare contouren kan komen, die meer op kwaliteitscriteria zijn gebaseerd.

Sturing en het ruimtelijke schaalniveau

Waar (decentrale) sturing het best kan plaatsvinden, kan in theorie worden bepaald door aan te sluiten bij de regionale schaal waar de belangrijkste processen plaatsvinden. Rondom het thema ruimte gaat het dan in het bijzonder om de verbindingen tussen wonen, werken, recreatie en voorzieningen. Idealiter sluit het schaalniveau van het decentraal beleid aan bij dat van de regionale markten. Zo slaan de voor- en nadelen van beleid binnen het eigen bestuursgebied neer en kunnen betalen en bepalen in een hand worden gebracht.

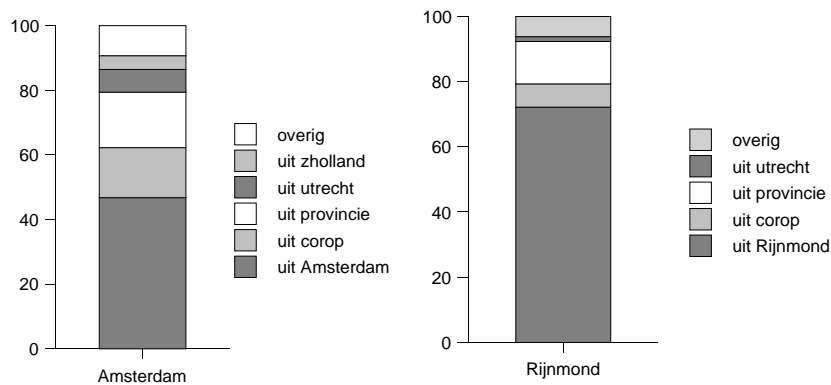
Daarnaast is er de vraag naar de ordenende principes: hoe kan er gestuurd worden en wat zijn de centrale vertrekpunten daarbij? In het bijzonder is de aandacht gericht op de mogelijkheden die collectieve vervoerssystemen hierbij kunnen spelen.

De regionale schaal en de dominantie van het korte afstandsverkeer

De arbeidsmobiliteit neemt toe in de tijd en deels vertaalt zich dit in grotere reisafstanden. Deze zaken hangen samen met het toenemende opleidingspeil, betere bereikbaarheid en sociaal-culturele trends. Hoewel de trend van toenemende mobiliteit robuust is te noemen, is de feitelijke afstand die wordt afgelegd bij de dagelijkse verplaatsingen anno 2000 niet bijzonder groot. Zo blijkt dat 70% van alle verplaatsingen plaatsvindt over een afstand van minder dan 15 km, terwijl slechts 6% van de verplaatsingen over afstanden van meer dan 50 km gaat. Het verbaast waarschijnlijk niet dat de korte afstanden domineren binnen de totale mobiliteit, waarbij het sociaal-recreatieve verkeer het grootste aandeel heeft. Schoolbezoek, winkelen en recreëren zijn zaken die men doorgaans dicht bij huis doet. Verrassender is wellicht dat het beeld ook voor het woonwerk verkeer niet wezenlijk anders is: het verkeer over korte afstanden domineert ook hier. Dit geldt ook voor de grote steden in de Randstad. In onderstaande grafiek zijn de inkomende pendelstromen naar de gemeente Amsterdam en de regio Rijnmond in beeld gebracht.

Het eerste dat opvalt is dat ongeveer 2/3 (Amsterdam) tot 4/5 (Rijnmond) van de werkgelegenheid wordt ingenomen door mensen die in de eigen gemeente of eigen COROP wonen. Van de (overige) pendel is het grootste deel woonachtig in de eigen provincie. Daarbuiten is de inkomende pendel van Utrecht naar Amsterdam niet onbetekenend. Dit hangt weer samen met de geringe afstanden tussen een deel van de provincie Utrecht en de gemeente Amsterdam. Zo valt ook in te zien dat de inkomende pendel vanuit Utrecht naar Rijnmond zeer bescheiden is en dat de inkomende pendel vanuit Zuid-Holland richting Amsterdam eveneens zeer bescheiden is. Er zijn geen cijfers beschikbaar over de pendel tussen de individuele grote steden (gemeenten) onderling, maar deze cijfers zullen uiteraard nog (beduidend) bescheidener zijn dan die

Figuur 3.1 Werkzame beroepsbevolking naar herkomst 1998



Bron: Enquête beroepsbevolking 1998

van de provincies. Het zijn al met al de korte afstanden die domineren in het pendelverkeer. Dit beeld van een sterke dominantie van korte regionale verplaatsingen in het woon-werkverkeer geldt ook voor de andere grote steden en geldt in nog sterkere mate als men de uitgaande pendel zou beschouwen (waar werkt de beroepsbevolking van de grote steden).

Dynamiek bedrijvigheid

Ten aanzien van het verplaatsingsgedrag van bedrijven is ook het nodige bekend. Het beeld toont hier overeenkomsten met dat wat hierboven is geschetst voor het pendelgedrag. Het bedrijfsleven is onmiskenbaar steeds meer internationaal georiënteerd, maar de dynamiek op vestigingsniveau blijkt zich voor verreweg de meeste verplaatsingen af te spelen op lokaal niveau. Bij het vestigingsgedrag van bedrijven moet ook worden bedacht dat veel vestigingen door bestaande bedrijven worden gerealiseerd en dat deze bedrijven in ieder geval via de arbeidsmarkt (maar soms ook via de afzetmarkt en via een netwerk van leveranciers) aan de regio zijn gebonden. Een verplaatsing over grote afstand kan op verzet stuiten van het personeel en juist het meest productieve personeel beschikt gemiddeld genomen over de beste alternatieven op de arbeidsmarkt.

Empirisch is dit beeld ook terug te zien. Zo bleek uit een kort onderzoek dat ETIN in 1998 in opdracht van het CPB heeft verricht dat 80% van de bedrijven die in de periode 1992-1996 grond hebben verworven op een Brabants bedrijventerrein uit de eigen gemeente afkomstig was en dat deze bedrijven goed waren voor 2/3 van de gronduitgifte in hectare. Het percentage bedrijven dat van buiten de provincie komt is slechts 9% van het totaal c.q. 18% van de uitgifte in hectare, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 3.1 Grondverwerwers in Noord-Brabant naar herkomst 1992-1996

Herkomst	uit eigen gemeente	uit Noord-Brabant	uit Zuid-Holland	Rest Nederland	Overig	Totaal
Aantal bedrijven	1968	321	88	44	76	2497
in procenten	79	13	4	2	3	100
In hectare	848	199	124	24	80	1275
in procenten	67	16	10	2	6	100

Bron: ETIN (1998).

De kern van de zaak is dat er ook in belangrijke mate sprake is van een regionale markt voor bedrijventerreinen en kantoren. Uitzonderingen op dit beeld zijn eigenlijk alleen enkele top-locaties die speciaal bestemd zijn voor grote internationale bedrijven (Amsterdam Zuid-as, Schiphol) of de haventerreinen van Rotterdam, Amsterdam, Moerdijk en Vlissingen/Terneuzen. Dit zijn echter grote uitzonderingen en zowel in termen van aantallen werknemers als aantallen hectare gaat het hier om een zeer klein deel van de bedrijvenmarkt.

Alles overziende kan worden geconcludeerd dat het woon-werk verkeer, het sociaal-recreatieve verkeer en de locatiebeslissingen van bedrijven geconcentreerd zijn rond de stedelijke agglomeraties. Het ruimtelijk schaalniveau dat het dichtst aansluit bij de verplaatsingen ligt dan ongeveer op het niveau van de stadsgewesten.

Collectief vervoer: bemind maar sterk overschat

Kwaliteitsverbeteringen bij het openbaar vervoer worden als een belangrijk instrument gezien om files te verminderen en het milieu minder te belasten. Op dit punt moet worden vastgesteld dat wenselijkheid en haalbaarheid hier ver uit elkaar lopen. Al het beschikbare onderzoek wijst erop dat wegverkeer en openbaar vervoer maar zeer beperkt uitwisselbaar zijn. Het OV-netwerk haalt nooit de fijnmazigheid die nodig is om op veel verkeersrelaties concurrerend te zijn met de auto. Deze beperkingen gelden ook voor het 'rondje Randstad'. Een OV-impuls tussen de belangrijkste stations van de grote steden is slechts relevant voor een beperkt deel van het Randstadverkeer en de relatieve reistijdwinsten tussen deze stations zijn veel groter dan de relatieve reistijdwinsten van

deur tot deur. De onvermijdelijk grote invloed van het voor- en na-transport met al zijn schakels en wachttijden is hiervan de oorzaak. Het is om deze reden dat het OV nauwelijks een concurrentiepositie heeft in een korte verkeer, waar het leeuwendeel van de verplaatsingen plaatsvindt. In onderstaande tabel wordt dit in beeld gebracht.

Er is nog een reden waarom een stimulering van openbaar vervoer geen antwoord kan zijn op files en milieuschade vanuit het wegverkeer: de kwantitatieve verhoudingen. Het OV kan niet de kwaliteit bieden die nodig is, maar als ze dit wel zou kunnen, dan ontbreekt de capaciteit hiervoor. De automobiliteit is veel omvangrijker dan het openbaar vervoer en een kwaliteitsimpuls bij het OV trekt niet alleen voormalige automobilisten aan, maar zorgt voor meer mobiliteit in het algemeen. De gedachte dat er een keuze zou bestaan om de files op te lossen met 'asfalt' of met OV is dan ook niet juist. Het milieu-argument schiet om dezelfde redenen te kort. Er is weinig autosubstitutie en bovendien meer totale mobiliteit: in voorkomende gevallen kan het resultaat in termen van stofemissies zelfs negatief zijn. Er kunnen goede redenen zijn om in het openbaar vervoer te investeren (zoals de kwaliteit voor de reizigers), maar deze liggen niet bij de files of het milieu.

Tabel 3.2 Reistijdverhouding OV-auto per afstandsklasse in relatie tot aandeel verplaatsingen per afstandsklasse van deur tot deur

Afstandsklasse	Gemiddelde reistijdverhouding OV / auto	Percentage van alle autoverplaatsingen dat in deze afstandsklasse valt	Het OV-aandeel in deze afstandsklasse
0 tot 5 km	5,1	38%	1%
5 tot 10 km	4,3	21%	6%
10 tot 15 km	3,7	11%	8%
15 tot 30 km	2,5	17%	12%
30 tot 50 km	1,3	7%	13%
> 50 km	0,9	6%	20%
		100 %	

Bron: LMS (1986) en CBS/OVG (1998)

Infrastructuur: structurerende werking van (nieuwe) collectieve vervoerssystemen lijkt beperkt

De mogelijkheden om via infrastructuur het ruimtelijk gedrag van gezinnen en bedrijven te sturen blijken in de praktijk sterk tegen te vallen. De mogelijkheid dat dit in de toekomst door nieuwe vervoerssystemen geheel anders zal worden lijkt niet groot. Bedacht moet worden dat in de huidige tijden geen nieuwe modaliteiten of geheel nieuwe netwerken

ontstaan: de situatie is wezenlijk anders dan ten tijde van de ontwikkeling van de spoorwegen en het wegennet. Het is ook verstandig niet te rekenen op grote structureffecten van een snelle magneetverbinding op bijvoorbeeld het traject Groningen-Amsterdam. Men praat al snel over het verbinden van 'het Noorden' met 'de Randstad', maar in werkelijkheid gaat het om een beperkt aantal halteplaatsen in het Noorden en Amsterdam. Dit zegt niet dat een 'zuiderzeelijn' geen goede investering kan zijn, maar wel dat de economie van het Noorden niet structureel verandert door de aanleg van één nieuw tracé.

Ook bij andere nieuwe oplossingen is het zaak de reikwijdte hiervan realistisch in te schatten. Het ondergronds bouwen kan op sommige specifieke relaties nuttig zijn om knelpunten in de stedelijke distributie te beperken. Een ondergronds netwerk is evenwel nauwelijks voorstelbaar: zo wordt het bestaande netwerk gedoubleerd en marktpartijen zullen niet bereid zijn om de kosten maar bij benadering te dragen. De overheid kan experimenteren middels potentieel kansrijke projecten op lokaal niveau, maar in termen van de bereikbaarheid van de Randstad of de milieuproblemen van het verkeer gaat het om kleine effecten. Dergelijke experimenten kunnen technologische spin-off hebben, maar wel moet worden bedacht dat veel technologie vanuit de markt zal moeten komen. Argumenten in de sfeer van economische stimulering (werkgelegenheid, kansen voor export) verdienen een kritische blik. Men kan in verschillende gevallen ook grote risico's en kosten mijden en nieuwe kennis die in de tijd ontstaat importeren.

Infrastructuur: leidend beginsel bij keuze voor nieuwe woon- en werklocaties?

Tegen de achtergrond van het bovenstaande kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij de gedachte om de mogelijkheden voor met name de ontsluiting van openbaar vervoer een centrale rol te laten spelen bij de aanwijzing van nieuwe woon- en werklocaties. Voorzover hier een samenloop is met de voorkeuren van woonconsumenten en bedrijven en het ook landschappelijk gezien relatief weinig bezwaren oplevert, dan is dit 'no regret beleid'. Als er spanningen liggen met de bovengenoemde wensen, dan is het zaak de argumenten voor een leidende rol voor het OV op een rij te zetten. Tot op heden is vooral aangegeven dat bouwen tussen de steden meer OV zal genereren dan bouwen rond de steden. De vraag rijst evenwel waarom meer OV per definitie wenselijk is en of dit bovendien dusdanige voordelen biedt dat deze opwegen tegen de nadelen. Deze vraag is ook aan de orde bij de discussie rond verdunnen bij de woningbouw. Dit komt onmiskenbaar tegemoet aan wensen van woonconsumenten, zoals blijkt uit het WBO, maar zou tot minder OV leiden. In het verlengde ligt de wens om elke nieuwe grotere locatie van hoogwaardig openbaar vervoer te voorzien en deze dure voorzieningen zijn moeilijker te exploiteren bij verdunning. Ook de ervaringen met het A-B-C (locatie)beleid geven allerm minst aanleiding om belangrijke positieve effecten van RO-beleid op bereikbaarheid of milieu te verwachten. Een nadere blik op de hele strategie kan wenselijk zijn. Het is immers nogal wat als bijvoorbeeld niet die woonkwaliteiten kunnen worden aangeboden die mensen wensen, omdat het OV het niet toestaat.

Wat impliceert dit nu voor het concept van de Deltametropool?

De 'deltametropool' lijkt als ordeningsprincipe in het licht van het voorafgaande niet erg voor de hand liggend. De vier grote steden hebben ieder hun eigen verzorgingsgebied en de inwoners van de afzonderlijke steden hebben in het algemeen weinig van doen met de andere steden in termen van wonen, werken, recreatie, winkelen e.d. Ook in sociaal-cultureel opzicht lijkt er niet veel verwantschap: de identificatie vindt plaats met de stad en niet met de totale Randstad. Daarnaast is hierboven aangegeven dat de mogelijkheden om via aanbod van betere collectieve vervoerssystemen tot een andere randstedelijke structuur te komen, al of niet in samenhang met betere bereikbaarheid over de weg en met betere milieuresultaten, geen reële optie is.

Niettemin lijkt het concept van de Deltametropool in belangrijke mate ingegeven door de gedachte van veel samenhangen binnen het totale Randstadgebied met een centrale rol daarbinnen voor het collectief vervoer. Zowel in het Bereikbaarheidsoffensief Randstad als in het *statement* over de Deltametropool gaat veel aandacht uit naar (investeringsen in) het openbaar vervoer. Wordt in het Bereikbaarheidsoffensief Randstad uitgegaan van een evenwicht tussen de extra impuls van overheidszijde voor openbaar vervoer en wegen, de colleges van B&W van de vier grote steden stellen dat het collectief vervoer een 'cruciale rol speelt als drager van de metropolitaine ontwikkeling' en fungeert als 'bloedsomloop van de metropolitaine cultuur'. In beide documenten is sprake van omvangrijke investeringen in het openbaar vervoer, maar een analyse van de bereikbaarheidsproblematiek (of de relatie tussen bereikbaarheid en ontwikkeling van de grootstedelijke economie), en de rol van het openbaar vervoer hierin, ontbreekt in de stukken.

Op voorhand is een keuze voor miljardeninvesteringen in het openbaar vervoer niet voor de hand liggend. De grootte, vorm en dichtheid van de Randstad in combinatie met de mogelijkheden van het openbaar vervoer maken dat het openbaar vervoer eerder in specifieke situaties dan in het algemeen een rol van betekenis kan spelen. Investeringsen vanwege ontvlechting, zodat conventionele treinen en light rail op hetzelfde traject kunnen rijden, zouden volgens de plannen rond Beter Benutten 21 bovendien niet noodzakelijk zijn.

In de discussie rond het openbaar vervoer wordt de Randstad wel vergeleken met andere, grote Europese metropolen. Nader beschouwd blijken de mogelijkheden voor verbindend en ontsluitend openbaar vervoer in de Randstad niet zonder meer vergelijkbaar te zijn met andere Europese metropolen. Qua bevolkingsomvang zijn de regio Londen en de regio Parijs groter dan de Randstad; bovendien is de bevolkingsdichtheid in de Randstad hooguit eenderde van die in genoemde regio's. Ook in de grootstedelijke kernen zijn er aanzienlijke verschillen. De bevolkingsomvang in het centrum van Londen en Parijs is vier maal zo groot als die in Amsterdam, terwijl de bevolkingsdichtheid twee tot vijf maal zo hoog is.

Tabel 3.3 Bevolkingsomvang en -dichtheid in Europese metropolitane regio's

	Inwoners	Oppervlakte	Bevolkingsdichtheid
	mln	km ²	dzd inwoners/km ²
Parijs	2,2	105	20,6
Groot Parijs	10,2	2118	4,8
Londen	2,6	321	8,2
Groot Londen	6,9	1579	4,4
Amsterdam	0,6	167	4,1
Groot Amsterdam	1,1	636	1,6

Bron: Encyclopaedia Britannica 1999

Het feit dat de Randstad niet concentrisch georiënteerd is, maar meerdere stedelijke centra heeft, maakt dat de Randstad niet als één geïntegreerd geheel beschouwd mag worden. Wonen, werken en recreëren zijn zoals eerder aangegeven meer geconcentreerd rond de afzonderlijke kernen dan rond het Randstedelijke gebied in zijn totaliteit. Van alle verplaatsingen neemt de trein slechts 2% voor haar rekening, en alleen in het kleine marktsegment van verplaatsingen van meer dan 50 km heeft de trein een aandeel van 20%. Zelfs een verdubbeling van het marktaandeel in dit segment betekent niet meer dan een reductie van 1% van alle verplaatsingen, wat overeenkomt met 2% van de autoverplaatsingen.

De kwaliteit van de trein op het huidige netwerk moet bovendien, zeker tegen de achtergrond van de structuur van de Randstad, niet worden onderschat. De reistijden tussen de grote kernen is hooguit één uur en er rijden ca. 100 treinen per dag in beide richtingen langs de stedelijke kernen. Door benuttingsmaatregelen is naar schatting nog een capaciteitsvergroting van tenminste 10 à 25% mogelijk.

Tenslotte is het de vraag of bij een toenemend gebruik van openbaar vervoer de rentabiliteit van het openbaar vervoer verbetert. De bedrijfseconomische rentabiliteit van het OV is laag. Voor Nederland als geheel zijn de inkomsten uit kaartverkoop per reizigerskilometer op het per spoor ongeveer twintig cent; daar komt nog ongeveer een dubbeltje subsidie bij voor onderhoud- en instandhoudingskosten van de infrastructuur. In stad- en streekvervoer is de kostendekkingsgraad gemiddeld slechts 35%. In het stadsgewestelijk openbaar vervoer ligt dit nog lager, door de grote spreiding in de vraag tijdens piek- en dal-perioden. Ook in een zeer dichtbevolkt gebied als de regio Parijs is het openbaar vervoer bij lange na niet kostendekkend. Het lijkt niet denkbeeldig, dat nieuwe investeringen in openbaar vervoersysteem additionele tekorten met zich meebrengen.

Een en ander wil niet zeggen dat er geen OV-projecten zijn met per saldo gunstige maatschappelijke effecten. Wel is het zaak te onderkennen dat het collectieve vervoer grote beperkingen heeft in relatie tot brede maatschappelijke doelstellingen op het niveau van de Randstad. Voorlopig moeten er vraagtekens worden geplaatst bij het concept van de deltametropool.

Uitgaande van de informatie over het ruimtelijke schaalniveau van de relevante activiteiten lijken de (eerdere pogingen om te komen tot) stadsprovincies of de provincies het meest in de rede te liggen. Zo kan men een grootste gemene deler voor het regionaal schaalniveau bepalen, maar er zullen beleidsprogramma's zijn waarvoor een andere ordening handiger zou zijn. In zo'n geval zou overwogen kunnen worden om externe effecten financieel te compenseren. Het blijft niettemin lastig om de verschillende bestuurslagen met hun eigen preferenties en verschillende locale omstandigheden op één lijn te krijgen, temeer daar er sprake kan zijn van strategisch gedrag. "Free rider gedrag" (ook in relatie tot het Rijk) en "prisoners dilemma's" zijn hiervan voorbeelden. Een aandachtspunt in de benadering van het Rijk van de andere overheden ligt dan ook bij de prikkels die het (te realiseren) systeem oplevert voor deze medeoverheden. Dit heeft zowel consequenties voor het relevante bestuurlijke schaalniveau (niet te zeer gedecentraliseerd, omdat zo de tegenstellingen en grensconflicten teveel worden ingebakken) als voor de inzet van positieve prikkels en sancties ter correctie van bestuurlijke impasses. Belangrijk is ook de mate waarin er sprake is van eenheid in regeringsbeleid dan wel van verschillende departementale benaderingen richting de locale overheden. In het laatste geval kunnen rijkspartijen eerder tegen elkaar worden uitgespeeld c.q. proberen verschillende rijkspartijen ieder hun partiële en niet noodzakelijkerwijs onderling consistente doelstellingen via de decentrale weg te realiseren. Dit kan zelfs leiden tot subsidieconcurrentie tussen departementen, wat niet gunstig is voor de effectiviteit van beleid.

Er zijn voldoende beleidsmogelijkheden om de bereikbaarheid te verbeteren

Hierboven is met name gewezen op beperkingen bij de aanpak van de bereikbaarheidsproblemen. Met name is uitgebreid aandacht besteed aan de beperkingen van het openbaar vervoer. Hieruit moet niet de conclusie worden getrokken dat er geen mogelijkheden zijn om effectief in te spelen op de beleidsuitdagingen in de sfeer van de bereikbaarheid. De belangrijkste mogelijkheden liggen bij benutten en beprijzen en bij beschikbaarheid van voldoende wegcapaciteit.

Het prijsinstrument (rekening rijden) heeft als voordeel dat dit langs verschillende kanalen zal bijdragen aan een betere verkeersspreiding: niet alleen een substitutie richting OV, maar ook en vooral een betere spreiding van het verkeer in de tijd, een stimulans voor hogere bezettingsgraden (carpoolen), substitutie richting langzaam verkeer/minder verkeer en veranderingen in routes en herkomst en bestemmingen. Al deze effecten tezamen zorgen voor een belangrijke verbetering van de doorstroming van het verkeer. Het punt wat men bij de beoordeling van effecten van dit soort prijsbeleid doorgaans onvoldoende

beschouwt is de grote diversiteit in individuele omstandigheden en preferenties van automobilisten. Er zijn bijvoorbeeld automobilisten die dagelijks slechts enkele minuten in de file staan en voor wie deze files nauwelijks een rol in hun afweging spelen, maar die door 'even aan te sluiten' wel bijdragen aan vertragingen van anderen. Ook is het een misvatting dat alleen woon-werk verkeer zich in de spits begeeft; het sociaal-recreatieve heeft een meer dan marginale presentie. Een deel van het woon-werkverkeer heeft ook keuzemogelijkheden in termen van aanvangstijden van het werk. Voor sommigen is de auto relatief goedkoop: als je so wie so een auto wilt bezitten, dan zijn de (marginale) kosten van het woon-werkverkeer per auto doorgaans lager dan een extra OV-abonnement. De meerderheid van de automobilisten zal naar verwachting het gedrag op geen enkele wijze veranderen. Een reactie bij een beperkte groep heeft echter al grote effecten op de doorstroming, zoals aangegeven in de CPB-studie 'Rekening rijden in de Randstad'.

Ander prijsbeleid dat bijdraagt aan de bereikbaarheid van de steden zijn parkeertarieven. Met name bij langdurig recreatief verblijf (dagjestoeristen) en bij zeer korte afstanden (waar fietsen een belangrijk alternatief vormt) kan hiervan een belangrijk effect uitgaan.

Bij benutten gaat het om verkeersmanagement en bijvoorbeeld het creatief gebruik maken van vluchtstroken tijdens de spitsuren. Technologische ontwikkeling (boordcomputers) helpt ook bij het zo optimaal mogelijk kiezen van routes en snelheden in samenhang met verkeersintensiteiten.

Extra wegcapaciteit biedt tenslotte ook mogelijkheden om de doorstroming van het verkeer te bevorderen. Nieuwe wegen kunnen echter belangrijke negatieve effecten hebben op het landschap (doorsnijding), bij het verbreden van bestaande wegen geldt dit in veel mindere mate. In alle gevallen is het ook zaak de doorwerking in het netwerk goed te bekijken, om te voorkomen dat files zich verplaatsen.

Kansrijke technologie rond bereikbaarheid en milieu

Nieuwe technologie is geen *conditio sine qua non* om de Randstad in de komende 20 jaar bereikbaar te houden. Dit neemt niet weg dat belangrijke additionele voordelen kunnen samenhangen met nieuwe technologie: op lange termijn wordt in het bijzonder van automatische voertuiggeleiding veel verwacht, al zijn hier ook nog grote obstakels te overwinnen.

Technologie heeft daarnaast veel invloed op de milieuprestaties van het verkeer, bijvoorbeeld via de eigenschappen van motoren in termen van stof- en geluidemissies. Hoewel veel technologie vanuit de markt zal moeten komen kan de overheid door middel van het adequaat beprijzen van milieugebruik bevorderen dat er zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van 'best technical means'.

Tenslotte wordt hier gewezen op de groeiende betekenis van ICT en de invloeden daarvan op bereikbaarheid en ruimtegebruik. ICT zal kunnen bijdragen aan flexibeler werktijden voor bepaalde groepen werknemers (waaronder meer thuiswerkers), en daarmee gunstig zijn voor de bereikbaarheid. ICT en betere logistiek leiden in de tijd ook tot een hogere ruimtelijke efficiënte bij bedrijven. De invloed van ICT op het totale

ruimtegebruik is echter beperkt; bij wonen, natuur, landschap en recreatie kan ruimtelijke kwaliteit moeilijk technisch worden gesubstitueerd. Bij de landbouw, de grootste ruimtevrager, speelt ICT ook een beperkte rol. Vanuit ruimtelijk perspectief zijn de Europese integratie en de Europese landbouwpolitiek hier veel belangrijker.

De druk op de ruimtelijke ordening kan worden verminderd met niet-ruimtelijk beleid
Sommige kwaliteiten die men wenst, zullen primair ruimtelijk moeten worden gerealiseerd. Dit geldt voor die functies waar de ruimte zelf het kwaliteitskenmerk is, zoals bij wonen, landschap en natuur. Bij andere functies geldt dit in mindere mate. Een bedrijf streeft niet naar zoveel mogelijk ruimte, maar naar een zo efficiënt mogelijke bedrijfsvoering. Prijzen op basis van werkelijke kosten, inclusief externe effecten, kunnen bijdragen aan een betere allocatie en een intensief ruimtegebruik door bedrijven. Een eenvoudige manier om tot meer adequate prijzen te komen is om subsidies voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen te verminderen of af te schaffen. Vanuit het perspectief van het vestigingsklimaat is het vooral belangrijk dat er voldoende kwaliteit en diversiteit in het aanbod van bedrijventerreinen is.

De reiziger vraagt niet om zoveel mogelijk (ruimte voor) infrastructuur, maar om zo snel mogelijk te kunnen reizen van A naar B. Een betere benutting van de bestaande infrastructuur biedt een (gedeeltelijk) alternatief voor nieuwe infrastructuur. Via verkeersmanagement en het beprijzen van mobiliteit en via technische en operationele maatregelen (spoor) is nog veel te winnen.

Bijzondere aandacht verdient het vraagstuk 'ruimte voor water', gelet op de grote ruimtelijke implicaties die dit vraagstuk lijkt te kunnen hebben. Hier zijn diverse alternatieven, zoals dijkophoging, vergroten van gemaalcapaciteit of een andere verdeling van de watertoevoer over de Rijntakken die nader kunnen worden bezien. Mogelijk komt het water op ons af, maar daarmee is nog niet gezegd dat de oplossing (vooral) in de ruimtelijke sfeer moet worden gezocht.

Als men van oordeel is dat er belangrijke ruimtelijke uitdagingen en problemen voorliggen, dan is het verstandig om telkens te bepalen of achterliggende knelpunten op het gebied van economie, veiligheid en milieu wel ruimtelijk moeten worden opgelost of dat er betere beleidsalternatieven zijn.

Een zeer belangrijk punt is, tenslotte, weer de relatie met het openbaar vervoer. Hierboven is aangegeven dat het OV relatief weinig potentie heeft in het oplossen van files en milieuproblemen en dat men vraagtekens kan plaatsen bij een centrale rol van het OV binnen de ruimtelijke ordening. Men kan dit betreuren, maar men kan ook in positieve zin vaststellen dat als het OV niet centraal hoeft te worden gesteld binnen het RO-beleid, hierdoor de aandacht sterker kan worden gericht op het realiseren van andere doelstellingen. In het bijzonder gaat het dan om het zo goed mogelijk verzoenen van wensen rond rood en groen. Positief is dat er buiten het OV veel ander beleid beschikbaar is om de bereikbaarheid van de economische centra te handhaven en te verbeteren. Een centrale rol van het OV is niet noodzakelijk voor het realiseren van de doelstellingen inzake

bereikbaarheid en het milieu en dit schept extra vrijheidsgraden voor de ruimtelijke ordening.

Operationele doelstellingen nog eens kritisch bezien

Indien de beleidsinstrumenten die worden ingezet om de beleidsdoelen te realiseren ook duidelijke maatschappelijke nadelen veroorzaken, dan kan het nuttig zijn om ook de beleidsdoelen zelf nog eens te bezien. Juist bij het uitbrengen van een nieuwe nota kan dit aan de orde zijn. Op sommige terreinen kan nog eens worden bezien wat nu precies de rationaliteit achter het beleid is. Louter ter illustratie kan worden gewezen op de vrijwaringszone rond Schiphol. Hier gelden niet alleen restricties voor wonen, maar ook voor werken. Als er echter meer werklocaties in dit gebied kunnen worden ontwikkeld, kan dit de druk elders verminderen. Het is immers een zeer gewilde locatie bezien vanuit de bedrijven. Tegelijkertijd kan dit waarschijnlijk een aantal soms zeer kostbare herstructureeringen van bedrijventerreinen buiten de Schipholzone overbodig maken en in plaats daarvan wellicht weer interessante woningbouwlocaties opleveren.

Een ander voorbeeld betreft het water. Naast de vraag hoe het probleem kan worden opgelost, kan ook de vraag worden gesteld of het probleem moet worden opgelost. Zeker daar waar de risico's betrekking hebben op financiële schade, rijst de vraag of burgers hier niet zelf de nodige afwegingen kunnen maken. Er kunnen uiteraard nog heel andere redenen zijn om 'ruimte voor water' wenselijk te vinden, maar een principiële discussie over dit onderwerp met zijn grote reikwijdte lijkt geen overbodige luxe.