

Samenwerken aan regionale mobiliteit

Uitgave

Raad voor Verkeer en Waterstaat
Jan van Nassastraat 125, 2596 BS Den Haag
Postbus 90653, 2509 LR Den Haag
Telefoon 070 351 96 25
Telefax 070 351 96 26
E-mail secretariaat@raadvenw.nl
Internet www.raadvenw.nl

Informatie

Ir. H.J.M. Verkooijen
070 351 96 27

Datum

28 april 2005

1	Samenvatting	3
2	Aanleiding en vraagstelling	5
2.1	De institutionele en financiële verhoudingen zijn grondig gewijzigd.	5
2.2	Bieden de nieuwe verhoudingen perspectief op een effectief regionaal mobiliteitsbeleid?	5
3	Verkeersmanagement en kleine infrastructurele maatregelen	7
3.1	Wegbeheerders en vervoerders werken langs elkaar heen	7
3.2	Verbeteringsvoorstellen	7
4	Investerings in infrastructuur	8
4.1	Hoe werkt het nu en welke knelpunten treden er op?	8
4.2	Verbeteringsvoorstellen	8
5	Stadsgewestelijk railvervoer	12
5.1	Vormen van stadsgewestelijk railvervoer en wie is er voor verantwoordelijk?	12
5.2	Verbeteringsvoorstellen	13
6	Betrokkenheid bedrijfsleven	15
6.1	Bereikbaarheid een zaak van de overheid?	15
6.2	Verbeteringsvoorstellen	15
7	Overzicht adviezen	17

1 Samenvatting

Regionale plannen komen niet of langzaam tot uitvoering

De Raad heeft geconstateerd dat er in de regio de afgelopen jaren veel plannen zijn ontwikkeld, die maar moeizaam tot uitvoering komen. Ondanks medewerking van vertegenwoordigers van Verkeer en Waterstaat bij de planvorming lukt het op een of andere manier niet tot concrete afspraken tussen rijk en regio te komen over financiering en planning van het maatregelpakket.

Op verzoek van minister Peijs en minister Dekker heeft de Raad als uitwerking van zijn reactie op de Nota Mobiliteit een nadere verkenning uitgevoerd.

In de nationaal stedelijke netwerken een actieve rol voor het rijk

De Raad pleit voor een actieve en selectieve rol van het rijk in de nationaal stedelijke netwerken bij de totstandkoming en uitvoering van het regionaal verkeers- en vervoerbeleid. Het rijk blijft in die regio's immers een belangrijke speler, ondanks de recent tot stand gekomen vergaande decentralisatie van bevoegdheden en middelen naar provincies en WGR-plusregio's. De bij het rijk in beheer zijn hoofdinfrastructuurnetwerken vormen samen met de netwerken van provincie en gemeenten een samenhangend systeem. De reiziger wenst vervoer van deur tot deur en heeft er geen boodschap aan van wie de weg eigenlijk is.

Provincie, WGR-plusregio, grotere gemeenten en rijk zullen in de nationaal stedelijke netwerken gezamenlijk een samenhangend regionaal verkeers- en vervoerbeleid inclusief een uitvoeringsprogramma moeten opstellen. Zij moeten zich bestuurlijk aan het afgesproken uitvoeringsprogramma binden door de afspraken één op één te verwerken in hun financiële schema's. Aan rijkszijde betekent dit dat de gezamenlijke planvorming in de regio geïntegreerd wordt in het bestaande MIT-proces. Aan regionale zijde vinden de afspraken onder meer hun neerslag in de bestedingsplannen voor de BDU.

Rijk en regio streven bij de financiering van de gezamenlijke maatregelenpakketten zo nodig naar ontschotting van rijks- en regionale middelen. Het oplossend vermogen van een samenhangend maatregelenpakket wordt leidend en niet de realisatie van de eigen rijks- of regionale wegen- of openbaarvervoerprojecten.

In de overige regio's is de provincie aan zet

Buiten de nationaal stedelijke netwerken heeft na de decentralisatie van bevoegdheden en middelen de provincie nu de mogelijkheid om een slagvaardig verkeers- en vervoerbeleid te voeren. Het rijk heeft daar in principe geen rol meer.

Meer invloed voor regio op stadsgewestelijk railvervoer NS

De regio zal meer invloed op het stadsgewestelijk railvervoer op het hoofdrailnet moeten krijgen. Het rijk zal er voor moeten zorgen dat de regio binnen de bestaande concessiesystematiek met NS kan gaan onderhandelen over verbetering van stadsgewestelijk railvervoer op het hoofdrailnet. Een door NS op verzoek van de regio op te stellen businesscase kan de basis vormen voor een financiële bijdrage door de regio. Komen regio en NS er niet uit dan zou een onafhankelijke arbiter een bindende uitspraak moeten doen.

Mocht het voor de regio en NS binnen de huidige concessiesystematiek uiteindelijk moeilijk blijken tot overeenstemming te komen dan zou bij de evaluatie van de vervoerconcessie NS in 2008 gezien moeten worden of het beter is het stadsgewestelijk railvervoer uit de vervoerconcessie van de NS te halen.

Sleutelrol voor de regionale mobiliteitsmanager bij het betrekken van het bedrijfsleven

Bij de verbetering van de regionale bereikbaarheid is een steeds belangrijker rol weggelegd voor het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven heeft echter prikkels nodig om die rol daadwerkelijk op te pakken. In Samenwerken in Groot Haaglanden (SWINGH) slaagt men er in het bedrijfsleven een actieve rol te laten spelen. Het rijk moet volgens de Raad die aanpak ook in andere regio's helpen van de grond te krijgen. Een regionale mobiliteitsmanager zoals SWINGH kan hierbij volgens de Raad een sleutelrol vervullen. Met beperkte middelen voor experimenten kan veel effect worden bereikt.

Een krachtige regionale vervoersautoriteit op termijn

Op termijn moet de regionale samenwerking volgens de Raad uitmonden in een regionaal MIT onder de verantwoordelijkheid van een regionale vervoersautoriteit, waarin alle partijen vertegenwoordigd zijn. Die regionale vervoersautoriteit moet voor de financiering kunnen putten uit een regionaal mobiliteitsfonds waarin de BDU, de eigen middelen van de regio en opbrengsten uit de kilometerheffing vloeien.

2 Aanleiding en vraagstelling

2.1 De institutionele en financiële verhoudingen zijn grondig gewijzigd.

Steeds meer bevoegdheden zijn overgegaan van het rijk naar provincies en WGR-plusregio's (de opvolgers van de kaderwetgebieden). Provincies en WGR-plusregio's zijn als vervoersautoriteiten conform de wet personenvervoer concessieverlener voor het regionale openbaar vervoer in hun gebied. Sinds 1 januari 2005 zijn de middelen voor investeringen voor regionale infrastructuur, exploitatie van regionaal openbaar vervoer en duurzaam veilig in de vorm van een brede doeluikering (BDU) gedecentraliseerd naar de 19 vervoersautoriteiten. Provincies en WGR-plusregio's kunnen nu zelf beslissen waar ze het geld uit de BDU aan besteden. Zo kunnen ze er voor kiezen minder aan de exploitatie van het openbaar vervoer te besteden en meer aan nieuwe (OV)infrastructuur. Alleen bij projecten van meer dan € 112,5 miljoen (voor de WGR-plusregio's rond de drie grootste steden € 250 miljoen) draagt het rijk na opname van het project in het MIT het meerdere bij.

Niet alleen de verhouding tussen rijk en andere overheden is veranderd maar ook de verhouding van het rijk met de spoorsector en het overige openbaar vervoer. Na een verzelfstandigingstraject van 10 jaar hebben per 1 januari 2005 NS en ProRail concessies gekregen voor respectievelijk het vervoer over het hoofdrailnet en het beheer van het railnet. Voor het vervoer over de lijnen die niet tot het hoofdrailnet behoren, de zogenoemde contractsectorlijnen, zijn of worden de provincies de concessieverleners. Deze lijnen kunnen door de provincies worden aanbesteed. De aanbesteding van het stads- en streekvervoer gaat inmiddels gestaag verder. Onlangs heeft de minister van Verkeer en Waterstaat besluiten genomen over de aanbesteding van het openbaar vervoer in de vier grote steden.

2.2 Bieden de nieuwe verhoudingen perspectief op een effectief regionaal mobiliteitsbeleid?

Uit de verschillende gesprekken die de Raad heeft gevoerd is gebleken dat er naast veel lof voor de decentralisatie er ook veel zorgen bestaan over de realisatie van regionale plannen. Vooral bij grote plannen waarbij het rijk, NS en ProRail partij zijn verlopen planvorming en besluitvorming vaak moeizaam.

In zijn reactie op de Nota Mobiliteit "Meer dynamiek, beter bereikbaar" heeft de Raad voor de samenwerking in de regio uitdrukkelijk aandacht gevraagd. Regionale plannen, bij de opstelling waarvan rijksvertegenwoordigers actief betrokken waren, wachten vaak lang op uitvoering, omdat de financiering en planning nog niet geregeld zijn.

Op verzoek van de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM heeft de Raad de knelpunten bij het regionale mobiliteitsbeleid geconcretiseerd. We hebben daartoe een aantal gesprekken gevoerd met mensen uit de regio die verantwoordelijk zijn voor de planvorming. Zo hebben we gesproken met mensen van KAN (Knooppunt Arnhem-Nijmegen), het project Stedenbaan, de provincie Noord-Brabant, SWINGH (SamenWerken in Groot Haaglanden), Amsterdam Zuidas, Railforum¹ en vertegenwoordigers van VOC-gemeenten². Daarnaast hebben we gesproken met het directoraat-generaal Personenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

¹ Railforum is onlangs gestart met het project stadsgewestelijk railvervoer, dat begin 2006 tot resultaat moet leiden.

² Dit zijn de gemeenten die in het verleden concessieverlener waren voor het openbaar vervoer in centrumgemeenten.

In deze notitie willen we antwoord geven op de volgende vragen.

- Bieden de nieuwe institutionele en financiële kaders goede mogelijkheden voor een effectief mobiliteitsbeleid in samenhang met RO-beleid in de regio?
- Welke knelpunten ervaart men daarbij in de regio?
- Hoe kunnen die knelpunten worden opgelost?

Centrale conclusie uit de verkenning is dat ondanks de vergaande decentralisatie het rijk in de nationaal stedelijke netwerken uit de Nota Ruimte een belangrijke rol blijft spelen. Rijk en regio hebben in deze gebieden een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling en bereikbaarheid. In de regio heeft men echter nog vaak het gevoel zelf enorm aan plannen en projecten te moeten sleuren. Men mist daarbij ambitie en initiatief vanuit Den Haag. Daarbij loopt men ook nog eens aan tegen de verschillende rollen en ambities van de ministeries van VROM, Verkeer en Waterstaat en EZ. De noodzaak tot afweging en het risico van overvragen door regio's wordt onderkend, maar men ziet bij erkenning van het belang en de juistheid van projecten en programma's graag meer steun en minder stroop.

Buiten de stedelijke netwerken van nationaal belang heeft de regio nu alle bevoegdheden en middelen om effectief beleid te voeren

Uit de verkenning is gebleken dat vier thema's speciale aandacht vragen. Op korte termijn is veel winst te boeken met afstemming van het verkeersmanagement tussen de verschillende wegbeheerders. Na het verzilveren van de quick wins staan rijk en regio voor de uitdaging om het verkeers- en vervoerbeleid voor de langere termijn en bijbehorende investeringsprogramma's op elkaar af te stemmen. Een bijzonder onderwerp daarbij is de relatie tussen de NS en de regio bij het stadsgewestelijk railvervoer. Tot slot is de vraag aan de orde hoe het bedrijfsleven voor de bereikbaarheid van grote bedrijfslocaties meer verantwoordelijkheid kan nemen. In de volgende hoofdstukken gaan we op de volgende onderwerpen in.

- Verkeersmanagement en kleine infrastructurele maatregelen;
- Investeringsprogramma's in infrastructuur;
- Stadsgewestelijk railvervoer;
- Betrokkenheid bedrijfsleven.

3 Verkeersmanagement en kleine infrastructurele maatregelen

3.1 Wegbeheerders en vervoerders werken langs elkaar heen

Bij het dagelijks reilen en zeilen van het verkeer en het vervoer in de regio zijn vele partijen betrokken. Decentralisatie van bevoegdheden en financiën als ook de nieuwe verhoudingen in het openbaar vervoer veranderen daar niets aan. Rijk, provincie, gemeenten en waterschap beheren de wegen. NS en vaak meerdere vervoerders verzorgen het openbaar vervoer en ProRail beheert het spoorwegnet.

Traditioneel is het zo dat partijen dát deel van het verkeer of het vervoer optimaliseren waar ze zelf verantwoordelijk voor zijn. Veel voorkomende knelpunten zijn de slechte afstemming van de verkeersregeling op de verschillende netten, geen of gebrekkige afstemming bij onderhoudswerkzaamheden en andere werkzaamheden aan de infrastructuur, geen gezamenlijk beleid bij calamiteiten en een gebrekkige aansluiting van bus op trein.

Afstemming komt niet tot stand omdat niemand zich daarvoor verantwoordelijk voelt. Bovendien wordt afstemming bemoeilijkt door de verschillende culturen bij de diverse wegbeheerders en vervoerders. De behoefte aan afstemming wordt echter steeds groter. Doordat de netwerken zwaar belast zijn is het zaak het verkeer samen zo goed mogelijk draaiende te houden.

3.2 Verbeteringsvoorstellen

Dat samenwerken loont, bewijzen projecten als SWINGH en BBKAN. In Groot Haaglanden en in het KAN-gebied is men ieder op zijn eigen wijze er in geslaagd tot een gezamenlijke aanpak van het verkeersmanagement te komen. Samenwerken aan de doorstroming van het verkeer bij grote festiviteiten zoals de vierdaagse in Nijmegen levert voor de reiziger zichtbaar resultaat op. Ook bij een langdurige afsluiting van een belangrijke doorgaande verkeersader zoals bij Nootdorp/Ypenburg is het belangrijk dat de wegbeheerders gezamenlijk maatregelen nemen om het verkeer zo goed mogelijk te laten doorstromen. Tot slot kunnen de wegbeheerders bij files op delen van het netwerk nagaan of er alternatieve routes kunnen worden geadviseerd, zodat zo min mogelijk reizigers last van de files hebben.

De vraag is hoe samenwerking in een regio bevorderd kan worden. Het rijk kan naar ons idee hierin een belangrijke faciliterende rol spelen. Het rijk kan aansluiten bij regionale initiatieven of als die uitblijven de regio uitnodigen actie te ondernemen. In het verkeersmanagement kunnen de regionale verkeersmanagementcentrales van Rijkswaterstaat een goede rol vervullen. Het rijk kan tot slot de WGR-plusregio of de provincie financieel ondersteunen. bij het opzetten van een regionaal mobiliteitsbureau

Wij adviseren het volgende:

1. **Het rijk stelt faciliteiten zoals de verkeersmanagementcentrales ter beschikking aan regio's die effectief samenwerken.**
2. **Het rijk ondersteunt financieel in de opstartfase de instelling van een mobiliteitsbureau in de regio.**

4 Investerings in infrastructuur

4.1 Hoe werkt het nu en welke knelpunten treden er op?

De regio op eigen benen ...

De nieuwe verhoudingen geven de regio meer mogelijkheden een eigen verkeers- en vervoerbeleid te voeren in afstemming met het ruimtelijk beleid. Men hoeft nu niet meer voor ieder project naar Den Haag. Dat betekent echter niet dat het rijk in de regio geen rol meer zou spelen.

... maar niet helemaal

In de eerste plaats zijn de netwerken van rijk, provincie en gemeenten complementair. Voor de gebruikers vormen ze een netwerk om van A naar B te komen. Dat betekent dat uitbreiding en verbetering van de verschillende netten onderling afgestemd moeten zijn. Het gaat om afstemming van de programma's van rijk (MIT), provincie (PVVP), WGR-plusregio (RVVP) en gemeenten (GVVP). Dat betekent een gezamenlijke prioriteitsstelling en met elkaar afgestemde uitvoering. Daar is in de praktijk echter nog zelden sprake van. Elke overheid heeft zijn eigen planvormings- en besluitvormingsprocedures. Afstemming over concrete maatregelen vindt nog te vaak ad hoc plaats.

Verder blijft de regio voor grote infrastructurele projecten met projectkosten van meer dan € 112,5 miljoen afhankelijk van een bijdrage van het rijk. Dat betekent dat zo'n project onder regionale/lokale infrastructuur in het MIT moet worden opgenomen. Het project komt eerst in de verkenningsfase en gaat via de planstudiefase naar de realisatiefase. Wanneer het project uiteindelijk in de realisatiefase komt, is afhankelijk van de beschikbare MIT-budgetten. Al met al is dit voor de regio een behoorlijk onzeker en weinig transparant proces waar men behalve door bij voortdurend in Den Haag te lobbyen weinig invloed op heeft. Men moet dus nog steeds naar Den Haag.

Regionale middelen beperkt

De regionale middelen voor investeringen in infrastructuur zijn in verhouding tot de kosten beperkt. De provincies en gemeenten hebben binnen hun eigen budgetten investeringsruimte. Daarnaast krijgen de provincies en WGR-plusregio's de BDU. Binnen die BDU kunnen de vervoersautoriteiten zelf bepalen of ze het geld besteden aan exploitatie van het openbaar vervoer (concessies) of aan investeringen in infrastructuur. Uitgaande van de middelen die thans worden besteed aan exploitatie van het openbaar vervoer, die in concessies voor meerdere jaren vastliggen, hebben regio's uit de BDU maar enkele miljoenen euro's per jaar vrije investeringsruimte. Als je dat afzet tegen het moeten betalen van de eerste € 112,5 miljoen van een project dan wordt duidelijk dat er flink gespaard moet worden voordat de regio zich zo'n uitgave kan veroorloven. Een kapitaaldienst kan voor dit probleem enige uitkomst bieden.

4.2 Verbeteringsvoorstellen

De ideale situatie is dat alle betrokken partijen in de regio samen een regionaal MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport) maken. Om de planvorming en besluitvorming van zo'n regionaal MIT slagvaardig te laten verlopen is op termijn een *vervoersautoriteit*³ nodig. Die vervoersautoriteit zal zowel beleidsmatig als in financieel opzicht voldoende armslag moeten hebben. Hoe de vervoersautoriteit er in bestuurlijk

³ Het begrip vervoersautoriteit wordt ook wel gebruikt om de provincies en de WGR-plusregio's aan te duiden die de BDU ontvangen en concessieverlener voor het regionaal openbaar vervoer zijn. Hier is een samenwerkingsverband van alle in de regio betrokken bestuurslagen bedoeld, dat gedelegeerde taken en bevoegdheden krijgt. Zie verder tekstbox op volgende bladzijde.

opzicht precies moet uitzien en welke bevoegdheden zij moet hebben is nog een lastig te beantwoorden vraag.

In ieder geval zullen provincie, WGR-plusregio, grotere gemeenten en rijk in de vervoersautoriteit moeten samenwerken en taken en financiële middelen moeten overdragen. Voor de financiering denken we aan een regionaal mobiliteitsfonds waarin de BDU en tevens opbrengsten uit een kilometerheffing kunnen worden gestort. De Raad heeft al eerder gepleit om op termijn de BDU te vervangen door een eigen regionale (provinciale) belasting.

Het zou te ver voeren om in deze notitie het concept van de vervoersautoriteit in detail uit te werken. In bijgaand kader geven we enkele denkrichtingen.

De vervoersautoriteit om de bestuurlijke drukte te verminderen

In de nationaal stedelijke netwerken is sprake van een enorme *bestuurlijke drukte*. Provincie, WGR-plusregio, gemeenten en rijk zijn samen verantwoordelijk voor het mobiliteitsbeleid en het netwerkbeheer.

De bestuurlijke drukte uit zich in een groot aantal overlegcircuits. De provincie heeft geregeld bestuurlijk en ambtelijk overleg met de grotere gemeenten, gemeentelijke samenwerkingsverbanden en met de WGR-plusregio. Daarnaast heeft de provincie eventueel samen met de WGR-plusregio en grotere gemeenten meerdere keren per jaar bestuurlijk en ambtelijk overleg met het rijk, dat wil zeggen met meerdere ministeries. Als het om mobiliteit gaat is dat in de eerste plaats VenW, maar voor de samenhang met ruimtelijke plannen ook met VROM en voor wat bedrijventerreinen betreft uiteraard ook met EZ. Tel daar bij op het overleg met vervoerbedrijven, NS en ProRail en duidelijk is dat een slagvaardige aanpak van bereikbaarheidsproblemen verre van eenvoudig is.

In het advies "Bewust mobiel, beter bereikbaar" van januari 2003 heeft de Raad geopperd een Regionaal Bureau Mobiliteit en Bereikbaarheid in te stellen. Zo'n professioneel bureau, met gedelegeerde bevoegdheden, zou kunnen bestaan uit deskundigen gedetacheerd uit de deelnemende partijen en zich kunnen richten op afstemming op alle niveaus. De verantwoordelijkheid voor de vaststelling van het beleid op hoofdlijnen blijft echter bij de samenwerkende bestuurslagen. Inwoners en reizigers hebben invloed via de gekozen besturen, consumentenpanels en als vragers van verkeers- en vervoerdiensten.

Een alternatief voor geschetst bureau is een functioneel bestuur voor mobiliteit. Naar analogie van het waterschap kan men denken aan een vervoerschapschap. Nog een andere mogelijkheid is taken en bevoegdheden voor verkeer en vervoer zo veel mogelijk bij één bestuurlijke partij te leggen (zwaartepuntsmodel). Zo zou de verantwoordelijkheid voor (een deel van) het hoofdwegennet kunnen overgaan van rijk naar de provincie. Het hoofdwegennet vervult in ons land immers vooral een regionale functie.

Op weg naar een meer structurele oplossing kunnen op korte termijn al flinke stappen worden gezet. Rijk, provincie, WGR-plusregio en grote gemeenten zullen het regionale verkeers- en vervoerbeleid en het investeringsprogramma gezamenlijk moeten vormgeven. Provincie, WGR-plusregio, gemeenten en rijk zullen harde afspraken moeten maken over de uitvoering van een samenhangend maatregelenpakket. De planvorming en besluitvorming bij grotere regionale infrastructuurprojecten, waarvoor een bijdrage van het rijk nodig is zal ook in dat kader moeten plaatsvinden. Het gezamenlijke overleg van alle bestuurlijke partijen over een samenhangend maatregelenpakket maakt het ad-hoc-overleg over afzonderlijke projecten overbodig. De inhoudelijke winst bestaat daaruit dat oplossing van de regionale

bereikbaarheidsproblemen uitgaande van een deur-tot-deurfilosofie centraal staat en niet de realisatie van een nationaal of regionaal wegen- of openbaarvervoerproject.

De door de Raad voorgestane aanpak lijkt goed te sporen met de ideeën die nu door het ministerie in overleg met de regio worden ontwikkeld over de zogenoemde netwerkanalyses per regio. Die netwerkanalyses zullen meerdere fases kennen. Na een startfase waarin op initiatief van het rijk of van de regio (VenW denkt eraan om bij de Randstadregio's zelf het initiatief te nemen en dit in de andere stedelijke regio's aan de regio over te laten) alle partijen bij elkaar worden gebracht, zal een analyse worden uitgevoerd. Die analyse is erop gericht om tot een door alle partijen gedragen overzicht van feiten en cijfers te komen of anders gezegd tot een gedeeld probleembesef. Daarna zal men een gezamenlijke visie ontwikkelen over de wijze waarop de problemen opgelost kunnen worden. De visie wordt vervolgens uitgewerkt in concrete maatregelenpakketten. Daarin gaat het niet alleen om infrastructuur maar ook om mobiliteitsmanagement. Voorts zal er sprake zijn van een samenhang van verkeer en vervoer en ruimtelijke plannen.

De Raad vindt het belangrijk dat er in alle fasen van dat proces sprake is van een commitment van alle partijen. Bestuurlijke consensus over de analyse kan voorkomen dat partijen om oneigenlijke redenen later alsnog hun gelijk proberen te halen. Overeenstemming over het uiteindelijke maatregelenpakket verplicht alle partijen om de afspraken door te vertalen naar hun financiële plannen. Voor het rijk betekent dit dat de met de regio gemaakte afspraken één op één in het MIT verwerkt worden. Anders gesteld worden de netwerkanalyses een geïntegreerd onderdeel van het MIT-proces. Hetzelfde geldt voor provincie en WGR-plusregio's. De gemaakte afspraken zullen daar zichtbaar worden in de in het kader van de BDU verplichte bestedingsplannen en in de inzet van de overige regionale budgetten voor verkeer en vervoer. Aan regionale zijde ligt het voor de hand dat de gezamenlijke regionale planvorming afgestemd wordt en op termijn bij voorkeur geïntegreerd wordt met het Provinciale Verkeers- en VervoerPlan (PVVP) en het Regionale Verkeers- en VervoerPlan (RVVP).

Als bovenstaand proces goed wordt doorlopen dan kan men het resultaat feitelijk als een regionaal MIT bestempelen.

Bij een samenwerking van alle bestuurslagen in de regio zou kunnen blijken dat de verdeling van middelen voor de nationale hoofdinfrastructuur en de regionale en lokale infrastructuur aangepast moet worden. Uit een door Twijnstra Gudde in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat uitgevoerde verkenning⁴ komt naar voren dat de regio's voor de oplossing van de regionale bereikbaarheid meer geld nodig achten voor regionale en lokale infrastructuur en minder voor rijkswegen dan in de Nota Mobiliteit is voorzien.

Als men ervoor kiest de oplossing van de bereikbaarheidsproblemen leidend te laten zijn dan moet volgens de Raad flexibel worden omgegaan met de verschillende budgetten. Zo zouden budgetten voor het hoofdwegennet ingezet moeten kunnen worden voor het onderliggend wegennet en omgekeerd als daarmee een samenhangende oplossing van bereikbaarheidsproblemen beter gediend is. De Nota Mobiliteit biedt hiervoor overigens reeds mogelijkheden. Bij de provincie Noord-Brabant leven ideeën regionale middelen in te zetten voor verbeteringen aan de rijksinfrastructuur.

Voor de beleidsconsequenties uit de verkenning verwijzen we naar bijgaande tekstbox.

⁴ Doorkijk investeringswensen Regionale Bereikbaarheid, Amersfoort 9 december 2004

Doorkijk investeringswensen regionale bereikbaarheid: Beleidsconsequenties

De optimale hoogte van het investeringsbudget aan rijksmiddelen uit MIT en BDU per categorie infrastructuur (Rijkswegen, Railwegen, Regionale en Lokale infrastructuur, en overige projecten) is in algemene zin moeilijk aan te geven, en behoort ook niet tot de vraagstelling van deze verkenning.

Wel is het van groot belang te onderkennen dat deze verschillende categorieën infrastructuur samenwerken in de afwikkeling van verplaatsingen op regionale en bovenregionale schaal. Zo vervult het hoofdwegennet een substantiële rol voor regionale verplaatsingen (het aandeel korte verplaatsingen op het hoofdwegennet loopt op tot 50%) en vervult het onderliggend wegennet een rol in het voor- en natransport van verplaatsingen op bovenregionale schaal en als alternatieve route. Ook bij het openbaar vervoer en in multimodale verplaatsingen vertoont zich deze samenhang tussen Nationale infrastructuur en Regionale en Lokale infrastructuur.

Daarnaast is in deze verkenning geconstateerd dat investeringen in de verschillende categorieën weginfrastructuur elk op hun eigen wijze kunnen bijdragen aan een kosteneffectieve verbetering van de regionale en bovenregionale bereikbaarheid. Deze verkenning heeft laten zien dat de regionale wensen hierbij tot andere accenten in investeringen zouden kunnen leiden dan in de Nota Mobiliteit. Het is dan ook van belang dat het Rijk en de regio's bij de nadere afweging van projecten en bij de financiering komen tot een gezamenlijk proces, gericht op een samenhangende benadering en een probleemgerichte aanpak. Dit is vruchtbaarder dan te blijven hangen in de algemene discussie over de hoogte van deelbudgetten. Die is moeilijk te beslechten en leidt eerder tot verstarring bij rijk en regio dan tot de zo gewenste flexibiliteit in de afweging tussen investeren in nationale of regionale en lokale infrastructuur.

Bron: paragraaf 6.2 Doorkijk investeringswensen Regionale Bereikbaarheid, Amersfoort 2004

Samenvattend komt de Raad tot de volgende adviezen.

Korte termijn

3. **Provincie, WGR-plusregio, grotere gemeenten en rijk stellen in de nationaal stedelijke netwerken gezamenlijk een samenhangend regionaal verkeers- en vervoerbeleid en een investeringsprogramma infrastructuur op.**
4. **De in gezamenlijk verband gemaakte afspraken over de rijksprojecten als de grotere regionale projecten met een rijksbijdrage worden één op één doorvertaald in het MIT. De gezamenlijke planning in de regio en het MIT-proces worden geïntegreerd.**
5. **Provincie en WGR-plusregio verwerken de gezamenlijke afspraken in de bestedingsplannen voor de BDU en overige regionale middelen voor verkeer en vervoer.**
6. **Rijk en regio zetten ieder hun financiële middelen flexibel in (ontschotting). Het oplossend vermogen van het samenhangende maatregelenpakket is leidend en niet de realisatie van afzonderlijke rijks- of regionale projecten.**
7. **Provincie en WGR-plusregio zorgen voor optimale afstemming en op termijn integratie van de gezamenlijke planvorming met het PVVP en het RVVP.**

Lange termijn

8. **Versterk op termijn de samenwerking in de vorm van een regionale vervoersautoriteit met eigen bevoegdheden en eigen budget. Deze regionale vervoersautoriteit maakt een regionaal MIT voor alle infrastructuur. Stel een regionaal mobiliteitsfonds in en voedt dat met de BDU, eigen regionale middelen zoals opcenten op de MRB en opbrengsten uit de kilometerheffing. Geef de provincie en WGR-plusregio de mogelijkheid om eigen belasting te heffen als alternatief voor de BDU.**

5 Stadsgewestelijk railvervoer

5.1 Vormen van stadsgewestelijk railvervoer en wie is er voor verantwoordelijk?

We kennen in Nederland verschillende vormen van stadsgewestelijk railvervoer. De NS verzorgen met hun stoptreinen die zowel kleine plaatsen als de voorstadstations aandoen al sinds tijden een vorm van stadsgewestelijk railvervoer. Met de uitleg van de grote steden zijn de afgelopen decennia een aantal stadsgewestelijke metro- of sneltramlijnen aangelegd. Denk aan de metro naar Spijkenisse, de sneltram naar Nieuwegein en de metro/sneltram naar Amstelveen. De laatste jaren zijn er plannen gemaakt en deels in uitvoering voor light-rail op het railnet. Voorbeelden hiervan zijn Randstadrail tussen Rotterdam, Den Haag en Zoetermeer en de Rijn-Gouwelijn tussen Gouda en Leiden. Verder is en wordt een aantal spoorlijnen die niet meer tot het hoofdrailnet behoren overgedragen aan de provincies. Zij geven hier aan regionale spoorvervoerders concessie voor regionaal vervoer al dan niet met nieuw light-railmaterieel. Voorbeelden van de laatste categorie zijn Syntus in de Achterhoek en delen van Overijssel en NoordNed in Groningen en Friesland.

Het stadsgewestelijk railvervoer is zoals we hiervoor hebben gezien behoorlijk versnipperd. In de grote stedelijke agglomeraties, vooral in de Randstad, speelt de WGR-plusregio een belangrijke rol. Zij is concessieverlener voor de metro/sneltram en voor de nieuwe regionale lijnen zoals Randstadrail. Regionale spelers als provincie en WGR-plusregio's hebben echter maar beperkt invloed op het door de NS verzorgde stadsgewestelijk railvervoer. Wel is in de concessie van NS geregeld dat de NS met de decentrale overheden overleg moeten voeren.

Artikel 25: Overleg met decentrale overheden

Teneinde een adequate ontwikkeling van het stadsgewestelijk en streekgewestelijk spoorvervoer te bevorderen en mede ter uitvoering van artikel 7, eerste lid, voert NS ten minste eenmaal per jaar overleg met de decentrale overheden verenigd in IPO en SKVV waarbij per logisch samenhangend vervoerkundig gebied en in nationale samenhang de wensen van de decentrale overheden en die van NS besproken worden. NS dient aan te geven op welke wijze de resultaten van dit overleg hun neerslag vinden in de omvang en de kwaliteit van het aangeboden vervoer van NS.

Bron: Vervoerconcessie NS

Indien de regio plannen heeft om op het hoofdrailnet het stadsgewestelijk railvervoer te verbeteren, zoals dat in de Zuidvleugel bij het project Stedenbaan het geval is, ontstaat een lastige situatie. De regio kan haar wensen bij NS kenbaar maken, maar het is vraag of NS die wensen ook kan of wil honoreren. Het stadsgewestelijk railvervoer is in het verleden door NS nogal wisselend benaderd. In de zeventiger en tachtiger jaren van de vorige eeuw kreeg dit vervoer door opening van vele voorstadstations een stimulans. Op dit moment lijkt een duidelijke visie op dit uit ruimtelijk-economisch oogpunt steeds belangrijker wordend openbaar vervoer te ontbreken. De NS zien intercityvervoer en sneltreinvervoer in feite als hun kerntaak. Zeker gelet op de sterke nadruk die in de concessie ligt op de punctualiteit van de dienstregeling is het twijfelachtig of de NS veel voelen voor onzekere "avonturen" in de regio.

Een ander knelpunt, waar de regio mee wordt geconfronteerd, is dat de beheerder van de infrastructuur, ProRail, zware eisen stelt aan de veiligheid. Die eisen zijn afgestemd op gebruik van de spoorlijn door zware treinen. Indien de lijn echter alleen door lichte railvoertuigen wordt gebruikt kunnen eenvoudiger eisen worden gesteld. De kosten van exploitatie worden dan aanmerkelijk lager.

Opvallend is de bescheiden rol van het rijk bij het stadsgewestelijk railvervoer, vooral in de nationaal stedelijke netwerken. Voor het stadsgewestelijk railvervoer op het hoofdrailnet ligt het initiatief bij de NS. Voor het overige stadsgewestelijk railvervoer bij provincie of WGR-plusregio. En dit terwijl de stedelijke netwerken die grotendeels samenvallen met de economische kerngebieden een belangrijke rol spelen in de versterking van de economische concurrentiepositie van ons land. Die versterking van de economische positie is nu juist de hoofddoelstelling van zowel de Nota Ruimte als de Nota Mobiliteit. Goed stadsgewestelijk railvervoer is in de stedelijke netwerken van groot belang om de bereikbaarheid op peil te houden en te verbeteren en de gewenste ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken. Het is juist in deze gebieden waar het merendeel van de dagelijkse files voorkomt en uitbreiding van de wegcapaciteit maar beperkt mogelijk is.

5.2 Verbeteringsvoorstellen

Stadsgewestelijke railprojecten zijn onderdeel van het regionale verkeers- en vervoerbeleid en investeringsprogramma zoals bedoeld in hoofdstuk 4. Dat betekent dat planvorming en besluitvorming plaatsvinden in een gezamenlijk verband van provincie, één of meerdere WGR-plusregio's, grotere gemeenten en rijk.

NS en regio zullen, binnen de huidige NS-concessie, intensief moeten samenwerken bij de verbetering van het stadsgewestelijk railvervoer. De Raad betwijfelt echter of in het huidige systeem er voor NS voldoende prikkels zijn om te investeren in het stadsgewestelijk railvervoer. Dit vervoer is immers niet het meest winstgevende deel van het spoorvervoer. De regio, dat wil zeggen provincies en WGR-plusregio's moeten meer mogelijkheden krijgen om met de NS tot resultaat te komen. Een model dat nu bij Stedenbaan wordt beproefd is NS te verzoeken een businesscase te maken voor een gewenst stadsgewestelijk vervoerssysteem. De regio kan indien het systeem niet door NS commercieel geëxploiteerd kan worden bijdragen in de exploitatie. Op vergelijkbare wijze kan de regio bijdragen in noodzakelijke aanpassingen aan het bij ProRail in beheer zijnde spoornet. Het rijk kan hierbij bevorderen dat de NS een realistische businesscase maken. Voorts kan het rijk bij ProRail bewerkstelligen dat aanpassingen aan het net tijdig worden gerealiseerd.

Indien regio en NS het niet eens kunnen worden over de businesscase zou een onafhankelijke arbiter een bindende uitspraak moeten kunnen doen.

Indien regio en NS uiteindelijk niet tot een vruchtbare samenwerking komen zou bij de evaluatie van de NS-concessie in 2008 overwogen moeten worden het interstedelijk en het stadsgewestelijk railvervoer te ontvlechten. Het stadsgewestelijk railvervoer zou dan na afloop van de concessie in 2015 uit de NS-concessie kunnen worden gehaald. De provincies en WGR-plusregio's zouden dit vervoer vervolgens aan een regionale spoorvervoerder kunnen aanbesteden. Om de samenhang tussen het interstedelijk NS-vervoer en het regionaal spoorvervoer te bewaken is in zo'n situatie intensieve samenwerking tussen NS en regio geboden. Voor ProRail betekent een ontvlechting dat men de capaciteit over meerdere vervoerders op hetzelfde net zal moeten verdelen. Hiervoor zullen heldere criteria en procedures moeten worden ontwikkeld.

Om de exploitatiekosten van stadsgewestelijk railvervoer te drukken zullen de eisen aan de beveiliging afgestemd moeten zijn op het gebruik door lichte railvoertuigen.

De Raad geeft de volgende adviezen.

Korte termijn

- 9. In de nationaal stedelijke netwerken maakt de planvorming en besluitvorming van stadsgewestelijke railprojecten op het hoofdrailnet onderdeel uit van de**

gezamenlijke aanpak van alle bestuurlijke partners zoals bedoeld in aanbeveling 3.

10. De regio krijgt de mogelijkheid actief te onderhandelen met NS over een businesscase voor verbeterd stadsgewestelijk railvervoer. De regio kan NS zonodig een bijdrage leveren voor de exploitatie en kan bij ProRail infrastructurele aanpassingen financieren. Het rijk zorgt ervoor dat dergelijke onderhandelingen binnen de concessiesystematiek kunnen plaatsvinden. Indien regio en NS niet tot overeenstemming komen doet een onafhankelijke arbiter een bindende uitspraak.
11. Differentieer de veiligheidseisen van raillijnen naar type gebruik. Bij uitsluitend gebruik door lichte railvoertuigen kunnen zo de exploitatiekosten aanmerkelijk lager worden.

Lange termijn

12. Bezie bij de evaluatie van de NS-concessie in 2008 of het wenselijk is op langere termijn, na afloop van de concessie in 2015, stadsgewestelijk railvervoer uit NS-concessie te halen. De regio wordt dan concessieverlener.

6 Betrokkenheid bedrijfsleven

6.1 Bereikbaarheid een zaak van de overheid?

Het bedrijfsleven vindt bereikbaarheid doorgaans een zaak voor de overheid. De overheid moet zorgen dat er voldoende infrastructuur is, dat er een goed openbaar vervoer is en dat het verkeer goed wordt afgewikkeld.

Terecht volgens de Raad doet steeds meer de opvatting opgeld dat de overheid niet alles kan en moet regelen. Burgers en bedrijfsleven moeten waar mogelijk hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Het bedrijfsleven kan de bereikbaarheid vooral van grotere bedrijfslocaties zelf beïnvloeden. Zoals de Raad in zijn advies "Ieder zijn deel" heeft gesteld moeten bedrijven dan wel veel meer met elkaar gaan samenwerken en het vele geld dat ze nu in de vorm van reiskostenvergoedingen, leasecontracten, parkeervoorzieningen aan mobiliteit besteden effectiever besteden.

De vraag is vooral hoe je het bedrijfsleven zover krijgt dat zij collectief energie gaan steken in het verbeteren van de bereikbaarheid van de bedrijvenlocatie. Bereikbaarheid is voor bedrijven wel een belangrijk thema als het gaat om de keuze van de vestigingsplaats maar bedrijven zien geen taak voor zichzelf weggelegd om samen met andere bedrijven de bereikbaarheid van hun locatie te verbeteren.

6.2 Verbeteringsvoorstellen

Het lijkt wellicht wat tegenstrijdig dat de overheid het bedrijfsleven er op moet wijzen waar er "winst" is te behalen. Bij locatiebereikbaarheid lijkt dit evenwel het geval. De overheid zal het bedrijfsleven moeten helpen bij de cultuuromslag dat niet alleen de overheid voor goede bereikbaarheid zorgt.

Een aanpak zoals bij SWINGH gevolgd lijkt zijn vruchten af te werpen. Daar is het bedrijfsleven bijeengebracht in een privaat netwerk. De mobiliteitsmanager van SWINGH⁵ ontwikkelt samen met het bedrijfsleven een keur aan mobiliteitsdiensten. Het bedrijfsleven is hier in verschillende rollen aanwezig. Het gaat om de bereikbaarheid van bedrijven. Bedrijven zijn echter ook betrokken als aanbieders van nieuwe mobiliteitsdiensten. Bedrijven ontdekken dat er een markt voor mobiliteit is. Soortgelijke ontwikkelingen zijn in Gouda in gang gezet.

Om mobiliteitsmanagement en locatiebereikbaarheid verder van de grond te krijgen lijkt een regionale mobiliteitsmanager of mobiliteitsbureau de aangewezen oplossing. Het regionale niveau kent als voordelen dat de bedrijven elkaar kennen, de afstand tussen bedrijven en overheden kort is en er regionaal maatwerk mogelijk is. Het regionaal mobiliteitsbureau kan er voor zorgen dat mobiliteitsmanagement bij de bedrijven een issue wordt en kan met de bedrijven concrete mobiliteitsdiensten ontwikkelen. In zijn advies "Ieder zijn deel" heeft de Raad bepleit locatiebereikbaarheid als een groot evenement te beschouwen. Bij evenementen als het Europees Kampioenschap Voetbal wist men grote getale mensen in korte tijd effectief te vervoeren. Een regionaal mobiliteitsbureau lijkt de aangewezen organisatie om te bezien wat hiervan in de praktijk van alle dag toepasbaar is.

Om nieuwe diensten van de grond te krijgen kan een financiële stimulans behulpzaam zijn. De mobiliteitsmanager in een regio zou dan ook van de overheden (rijk en

⁵ Recent is ook in het Rotterdamse een mobiliteitsmanager onder de naam Nexus van start gegaan. Nexus is een samenvoeging van het Fileplan Regio Rotterdam en Pilot Luteijn Noordflank.

regionale overheden) financiële ruimte voor experimenten moeten krijgen. Dat zou wel eens een heel efficiënte besteding van middelen kunnen zijn. Als met nieuwe mobiliteitsdiensten de restructuur in het totale vervoerssysteem beter wordt benut zouden dure investeringen in infrastructuur achterwege kunnen blijven of pas later nodig zijn. Voorts zal er zo nodig ook experimenteeruimte moeten zijn indien bijvoorbeeld de huidige wetgeving bepaalde experimenten bemoeilijkt.

Bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijvenlocaties kan het regionale mobiliteitsbureau een rol spelen bij een optimale situering van de terreinen in relatie tot de infrastructuur en vervoerdiensten en de door de locatieontwikkelaar zelf te nemen bereikbaarheidsmaatregelen.

De Raad komt tot de volgende adviezen.

Korte termijn

- 13. Geef een regionale mobiliteitsmanager of mobiliteitsbureau een centrale rol in het promoten van mobiliteitsmanagement en locatiebereikbaarheid.**
- 14. De regionale mobiliteitsmanager ontwikkelt samen met het bedrijfsleven een portfolio aan mobiliteitsdiensten.**
- 15. Geef regionale mobiliteitsmanager financiële en beleidsmatige experimenteeruimte voor nieuwe mobiliteitsdiensten en deals met het bedrijfsleven.**

Lange termijn

- 16. Geef de regionale mobiliteitsmanager een rol bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen om er voor te zorgen dat de terreinen optimaal aansluiten bij aanwezige infrastructuur en vervoerdiensten. En voorts om te bevorderen dat de locatieontwikkelaar al in een vroegtijdig stadium nadenkt over zelf te nemen maatregelen ter verbetering van de locatiebereikbaarheid.**

7 Overzicht adviezen

Verkeersmanagement en kleine infrastructurele maatregelen

1. Het rijk stelt faciliteiten zoals de verkeersmanagementcentrales ter beschikking aan regio's die effectief samenwerken.
2. Het rijk ondersteunt financieel in de opstartfase de instelling van een mobiliteitsbureau in de regio.

Investerings in infrastructuur

Korte termijn

3. Provincie, WGR-plusregio, grotere gemeenten en rijk stellen in de nationaal stedelijke netwerken gezamenlijk een samenhangend regionaal verkeers- en vervoerbeleid en een investeringsprogramma infrastructuur op.
4. De in gezamenlijk verband gemaakte afspraken over de rijksprojecten als de grotere regionale projecten met een rijksbijdrage worden één op één doorvertaald in het MIT. De gezamenlijke planning in de regio en het MIT-proces worden geïntegreerd.
5. Provincie en WGR-plusregio verwerken de gezamenlijke afspraken in de bestedingsplannen voor de BDU en overige regionale middelen voor verkeer en vervoer.
6. Rijk en regio zetten ieder hun financiële middelen flexibel in (ontschotting). Het oplossend vermogen van het samenhangende maatregelenpakket is leidend en niet de realisatie van afzonderlijke rijks- of regionale projecten.
7. Provincie en WGR-plusregio zorgen voor optimale afstemming en op termijn integratie van de gezamenlijke planvorming met het PVVP en het RVVP.

Lange termijn

8. Versterk op termijn de samenwerking in de vorm van een regionale vervoersautoriteit met eigen bevoegdheden en eigen budget. Deze regionale vervoersautoriteit maakt een regionaal MIT voor alle infrastructuur. Stel een regionaal mobiliteitsfonds in en voedt dat met de BDU, eigen regionale middelen zoals opcenten op de MRB en opbrengsten uit de kilometerheffing. Geef de provincie en WGR-plusregio de mogelijkheid om eigen belasting te heffen als alternatief voor de BDU.

Stadsgewestelijk railvervoer

Korte termijn

9. In de nationaal stedelijke netwerken maakt de planvorming en besluitvorming van stadsgewestelijke railprojecten op het hoofdrailnet onderdeel uit van de gezamenlijke aanpak van alle bestuurlijke partners zoals bedoeld in aanbeveling 3.
10. De regio krijgt de mogelijkheid actief te onderhandelen met NS over een businesscase voor verbeterd stadsgewestelijk railvervoer. De regio kan NS zonodig een bijdrage leveren voor de exploitatie en kan bij ProRail infrastructurele aanpassingen financieren. Het rijk zorgt ervoor dat dergelijke onderhandelingen binnen de concessiesystematiek kunnen plaatsvinden. Indien regio en NS niet tot overeenstemming komen doet een onafhankelijke arbiter een bindende uitspraak.
11. Differentieer de veiligheidseisen van raillijnen naar type gebruik. Bij uitsluitend gebruik door lichte railvoertuigen kunnen zo de exploitatiekosten aanmerkelijk lager worden.

Lange termijn

12. Bezie bij de evaluatie van de NS-concessie in 2008 of het wenselijk is op langere termijn, na afloop van de concessie in 2015, stadsgewestelijk railvervoer uit NS-concessie te halen. De regio wordt dan concessieverlener.

Betrokkenheid bedrijfsleven

Korte termijn

13. Geef een regionale mobiliteitsmanager of mobiliteitsbureau een centrale rol in het promoten van mobiliteitsmanagement en locatiebereikbaarheid.
14. De regionale mobiliteitsmanager ontwikkelt samen met het bedrijfsleven een portfolio aan mobiliteitsdiensten.
15. Geef regionale mobiliteitsmanager financiële en beleidsmatige experimenteerruimte voor nieuwe mobiliteitsdiensten en deals met het bedrijfsleven.

Lange termijn

16. Geef de regionale mobiliteitsmanager een rol bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen om er voor te zorgen dat de terreinen optimaal aansluiten bij aanwezige infrastructuur en vervoerdiensten. En voorts om te bevorderen dat de locatieontwikkelaar al in een vroegtijdig stadium nadenkt over zelf te nemen maatregelen ter verbetering van de locatiebereikbaarheid.