

**Regionaal Openbaar Vervoer,
impuls voor de Metropool Amsterdam**

Arnoud Mouwen
Arnoud Mouwen Advies
info@mouwenadvies.nl

Karin Sweering
Stadsregio Amsterdam
k.sweering@stadsregioamsterdam.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Spuurwerk
20 en 21 november 2008, Santpoort**

Samenvatting

Regionaal Openbaar Vervoer, impuls voor de Metropool Amsterdam

De Stadsregio Amsterdam is zeer ambitieus waar het om het OV gaat. Het OV is een belangrijke drager voor metropoolvorming en moet het visitekaartje van de metropool Amsterdam worden. Om deze ambities te onderbouwen en te concretiseren is in 2006 een project gestart om tot een regionale OV-Visie en actieplan te komen. Deze Visie is in juni 2008 vastgesteld door de RegioRaad, het hoogste orgaan van de Stadsregio. In dit paper wordt de inhoud van de Visie en het proces van totstandkoming beschreven.

Om de ambitie waar te maken is de eerste vereiste meer samenhang. Nu is het openbaar vervoer een opeenstapeling van losse vervoerwijzen, uitgevoerd door verschillende bedrijven met uiteenlopende communicatie, kaartjes, reisinformatie en tarieven. Dat moet toegroeien naar één geheel voor de reizigers, waarbij ze met één simpel kaartje kunnen reizen. In het actieprogramma zijn meer dan 100 projecten opgenomen. Deze projecten hebben reeds de toets van realiseerbaarheid doorstaan en zijn allen noodzakelijk voor het gewenste toekomstbeeld. Er is dan ook geen sprake van prioritering, maar uiteraard wel van een fasering over de tijd (komende 20 jaar). Bijzonder accent wordt gelegd op de functie van het regionale spoor en van knooppunten en P+R-locaties. De met de Visie samenhangende extra investeringsopgave in de periode tot 2030 bedraagt 11 miljard Euro.

Het succes van het besluitvormingsproces is naar de mening van de auteurs het gevolg van de gekozen aanpak voor draagvlak en communicatie, het stapsgewijze besluitvormingstraject en een uitstekende politieke ambassadeur (portefeuillehouder OV van de Stadsregio). Het uitgebreide proces heeft veel tijd gekost (2 jaar), maar heeft een uitstekende basis voor de verdere uitvoering van het actieprogramma opgeleverd.

Het toewerken naar het 'doen' na de fase van het 'denken' is voortdurend een rode draad geweest in de werkwijze. De Stadsregio gelooft niet in de 'prognosticeerbaarheid' van de samenleving. Het geloof in de black box van (model)prognoses voor het schaalniveau van dergelijke visies, is al te vaak een valkuil gebleken. In tegenstelling tot 'vroeger' is de complexiteit van de samenleving, mede tot uiting komende in het mobiliteitsgedrag van individuen, aanzienlijk toegenomen. De Stadsregio heeft er daarom in deze Visie bewust voor gekozen om de meer dan 100 projecten niet door te reken op hun effecten, dit onder het adagium: 'het hele pakket aan maatregelen is nodig om de ambities voor het openbaar vervoer waar te maken, laten we ons inzetten om dit te bereiken'. Deze kernboodschap zal de komende tijd het mantra van de projectleiding worden.

1. Inleiding

De Stadsregio Amsterdam is de organisatie die bevoegd is over het regionaal openbaar vervoer in het stadsregiogebied. Jaarlijks besteedt de Stadsregio 400 miljoen euro aan het OV in de vorm van bijdragen aan de exploitatie van het OV en door het beschikbaar stellen van investeringssubsidies. Zestien gemeenten maken deel uit van de Stadsregio. Het Stadsregiogebied maakt op haar beurt weer deel uit van de Noordvleugel van de Randstad, een gebied dat met de 6e Noordvleugel-conferentie omgedoopt is in 'Metropoolregio Amsterdam'. De Stadsregio is zeer ambitieus waar het om het OV gaat. De Stadsregio ziet het OV als een belangrijke drager voor metropoolvorming. Naar mening van de Stadsregio moet het OV het visitekaartje van de metropool Amsterdam worden. Om deze ambities te onderbouwen en te concretiseren is de Stadsregio in 2006 een project gestart om tot een regionale OV-Visie en actieplan te komen. Deze Visie is in juni 2008 vastgesteld door de RegioRaad, het hoogste orgaan van de Stadsregio. Dit paper bestaat uit twee delen. Het eerste deel richt zich meer op de inhoud en zal in vogelvlucht de doelstellingen, de opgaven, de netopbouw en de projecten beschrijven. In het tweede zal het proces beschreven worden dat heeft geleid tot de vaststelling van de Visie.

Inhoudelijk deel

2. Ambities en doelen

De Stadsregio ambieert een openbaar vervoer met een groter aandeel in de totale mobiliteit. Hoewel de auto voor sommige motieven en kris-krasverbindingen dominant blijft, moet de Metropoolregio vanuit bereikbaarheid en leefbaarheid minder afhankelijk worden van de auto. Dat geldt zeker voor zware verbindingen (woon-werkverkeer) tussen belangrijke herkomst- en bestemmingsgebieden. Dat past bij het streven om de Metropoolregio te laten groeien binnen de grenzen van leefbaarheid en landschappelijke kwaliteit.

Het resultaat moet een betrouwbaar, comfortabel, samenhangend en snel openbaar vervoer zijn, dat transparant en goed toegankelijk is voor reizigers uit de regio, uit de rest van Nederland en uit het buitenland. Dat OV kan als drager van de metropool dienen. Dit wordt bevestigd door zowel het RPB (2008) als de OECD (2006). Beide publicaties betogen dat de organisatie en kwaliteit van het openbaar vervoer van groot belang is voor metropoolvorming en het sturen van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Het OV-aandeel in de Metropoolregio Amsterdam moet de komende twee decennia groeien. Dat past ook bij de ambities van het Rijk om het spoorvervoer met 5 procent per jaar en het regionaal openbaar vervoer met 2,1 procent per jaar te laten groeien. Met een internationaal hoog fietsaandeel moeten openbaar vervoer en fiets in de spits samen marktaandeelen halen van 70 procent in hoogstedelijke gebieden, 50 procent in grote kernen en 30 procent in kleine kernen. Het is dus niet de bedoeling om met de fiets te concurreren, daarom is de doelstelling als gezamenlijk aandeel gedefinieerd.

3. Netwerkconcept

Om de ambitie waar te maken is de eerste vereiste meer samenhang. Nu is het openbaar vervoer een opeenstapeling van losse vervoerwijzen, uitgevoerd door verschillende bedrijven met uiteenlopende communicatie, kaartjes, reisinformatie en tarieven. Dat

moet toegroeien naar één geheel voor de reizigers, waarbij ze met één simpel kaartje kunnen reizen.

Op de drukste verbindingen moet de frequentie zo hoog liggen dat een overstap nauwelijks uitmaakt voor de reistijd van deur tot deur. Een reiziger moet dichtbij zijn huis kunnen instappen en snel een knooppunt bereiken. Vanaf elk knooppunt zijn er verschillende hoogfrequente verbindingen naar andere plekken in de Metropoolregio Amsterdam. De centrumstedelijke gebieden (gemengde woon-, werk en centrumfunctie) en stedelijke bestemmings- en herkomstgebieden (vooral wonen of werken) zijn hoogfrequent via het regionaal openbaar vervoer verbonden, met hooguit één overstap op een hoogwaardig knooppunt.

Deze eisen en wensen zijn gebundeld in een netwerkconcept dat voortbouwt op de structuur van de Metropoolregio Amsterdam met meerdere centra die als (inter)nationale toegangspoort functioneren: Amsterdam Centraal, Amsterdam Zuid en Schiphol en daaronder regionale en lokale centra. Deze centra worden in het netconcept met elkaar verbonden. Zo ontstaat een soort spinnenweb van radialen, ringen en tangenten.

In vergelijking met andere Europese metropolen heeft de Metropoolregio Amsterdam relatief lage dichtheden en waardevolle open landschappen tot dichtbij de stadscentra. Dat is een kwaliteit met voordelen voor het woon- en leefklimaat. Maar het is geen ideale voedingsbodem voor hoogwaardig regionaal openbaar vervoer. Met het oog op een efficiënte exploitatie en het voorkómen van nieuwe doorsnijdingen van kwetsbare en waardevolle gebieden, worden waar nodig verbindingen gebundeld. Dat kan leiden tot minder rechtstreekse routes, maar goed functionerende knooppunten waarborgen dan toch voldoende kwaliteit. Knooppunten vormen dus een wezenlijk onderdeel van de netstructuur (beter een overstap dan onnodig ver omrijden).

De verbindingen worden met drie verschillende kwaliteitsconcepten (die qua uitstraling één geheel gaan vormen) gereden. Deze drie concepten zijn:

3.1 de Amsterdamse RegioTrein en metro (A)

De regionale railverbindingen met de Amsterdamse Regio Trein (ART) en de metro vormen de ruggengraat van het systeem en combineren hoge reissnelheid met hoge frequenties, een ruime capaciteit en een grote betrouwbaarheid. Voorwaarde is dat de regio zeggenschap krijgt over de ART, zoals die al bestaat voor metro, tram en bus.

3.2 Hoogwaardige tram en bus (B)

Hoogwaardige trams en bussen vullen het regionale railnet aan. Kenmerken zijn hoge frequenties, behoorlijke snelheden en – met vrije banen en voorrang op kruispunten – een grote betrouwbaarheid. Dit netwerk bouwt voort op RegioNet. Goede voorbeelden zijn de Waterlandlijnen, IJtram en Zuidtangent. Uit internationale vergelijkingen in het OESO-rapport (2006) blijkt dat hoogwaardige regionale tram- en busverbindingen zijn ondervertegenwoordigd in de Metropoolregio Amsterdam.

3.3 Fijnmazige tram en bus (C)

Deze ontsluitende lijnen dichtbij huis voeden de verbindende Amsterdamse RegioTrein en metro en de hoogwaardige tram en bus. De fijnmazige tram en bus vormen met de fiets de haarvaten: daarnaast hebben ze een lokale functie. De kwaliteit van deze fijnmazige lijnen moet minimaal gelijk blijven.

De ambities van de Stadsregio liggen bij een kwaliteitsslag in de klasse A en B.

4. De opgaven zijn regiobreed

Ten behoeve van de Visie is een uitgebreide analyse uitgevoerd naar het huidige functioneren van het OV in de regio (TransTec, 2008). Daarvoor is de regio in een 5-tal corridors opgedeeld en per corridor is gekeken naar hoe de huidige situatie zich verhoudt tot de gewenste situatie. Uit deze analyse is naar voren gekomen dat de opgaven geografisch min of meer gelijkmatig over het hele netwerk zijn verspreid. Eigenlijk moeten er overal wel verbeteringen worden aangebracht. Bijzondere aandacht verdienen de OV-verbindingen met grootschalige nieuwe woon- werklocaties zoals Almere Pampus en Hout, Schiphol Noordwest (locatie van een mogelijke 2e terminal), Werkstad A4, IJburg en de Zuidas. Wat het type maatregelen betreft is uit de analyse naar voren gekomen dat op bijna het gehele net aan twee zaken gewerkt moet worden: het vergroten van de capaciteit en het vergroten van de kwaliteit.

Capaciteitstekorten treden vooral op de zwaardere regionale railassen op. Hier komt het huidige stoptrein/Sprinter materieel van de NS momenteel niet verder dan een frequentie van circa 4 maal per uur, mogelijk versterkt door nog 4 IC's. Het is de ambitie van de regio om naar spoorboekjeloos rijden over te stappen. Dit impliceert per verbinding 6 maal stop en 6 maal snel. Capaciteitsuitbreiding op het spoor is lastig. Op veel plaatsen is er geen ruimte en zal de infrastructuur uitgebreid moeten worden (inhaalsporen, extra perronsporen et cetera). Over het algemeen zijn dit dure oplossingen.

De kwaliteit van het netwerk wordt in de Visie niet alleen in harde aspecten als snelheid en frequentie, maar ook in zachte aspecten als betrouwbaarheid, comfort, gemak en beleving uitgedrukt. In de Visie wordt daarom ruim aandacht geschonken aan maatregelen om juist deze vaak onderbelichte kant van het OV te versterken.

5. Twee typen oplossingen

Zoals geschetst zijn de opgaven complex. Per gebied is aan de hand van de ruimtelijke structuur en vervoerstromen afgewogen welke oplossing het best werkt. Op veel plaatsen zijn dat verbeteringen voor trein, metro, tram en bus. Het draait om meer capaciteit, grotere betrouwbaarheid, meer comfort, hogere frequenties en kortere reistijden. Op talrijke verbindingen moeten er nieuwe hoogwaardige buslijnen komen. De behoefte aan nieuwe railtracés is beperkt: dat hangt af van nieuwe grootschalige woon- en werklocaties. OV knooppunten en P+R terreinen zijn ingedeeld in categorieën zodat te zien is waar de kwaliteit omhoog moet. Naast deze oplossingen in de infrastructuursfeer, zijn er ook veel ondersteunende organisatorische maatregelen nodig. Bijvoorbeeld betere afstemming tussen overheden en vervoerbedrijven. Maar ook afstemming rond marketing, reisinformatie en tarieven. De kwaliteit van overstappunten en onderwerpen als duurzaam vervoer en sociale veiligheid vragen ook om actie.

5.1. Infrastructuur oplossingen

In totaal worden in de visie meer dan 100 infrastructurele projecten beschreven die nodig zijn om de doelen te bereiken. Deze projecten variëren in de mate van snelheid van uitvoering. Sommige zijn al in 2009 gereed voor uitvoering, van anderen moeten de studies nog starten. Al deze projecten zijn opgenomen in een speciale bijlage bij de Visie, het zogenaamde Actieprogramma 2010-2030. In dit actieprogramma zijn al keuzes gemaakt, bijvoorbeeld voor de meest gewenste tracering of modaliteit. Opname in het Actieprogramma regionaal openbaar vervoer houdt in dat een project bijdraagt aan de doelen van deze OV-visie. De oplossingsrichting van een probleem komt door opname in

het Actieprogramma op de regionale agenda te staan. Vaak komt er op korte termijn een studie. Bij elk project staat wie de initiatiefnemer is. Opname betekent nog niet dat er al geld is gereserveerd voor het project. Wel dat de Stadsregio het project bij een gunstige uitkomst van de studie in principe subsidieert. Het actieprogramma regionaal openbaar vervoer komt één op één in het Uitvoeringsprogramma van het RVVP (UVP). Daarmee krijgt het een dynamisch karakter, want het UVP wordt elk jaar aangepast. Projecten vallen af omdat ze klaar of niet zinvol zijn. Ook komen er nieuwe projecten bij en kunnen projecten als gevolg van ontwikkelingen verschuiven in de tijd.

Het is ondoenlijk om in het kader van dit paper uitgebreid op alle projecten in te gaan. Volstaan is met het opnemen van de totale projectenkaart (zie figuur 1). Ook zijn hieronder kort een 5-tal projecten die de komende jaren als speerpunt gaan functioneren beschreven.

1 Gebiedsaanpak Amstelveenlijn

Dit project betreft de integrale ontwikkeling van gebieden rondom de Amstelveenlijn. De Amstelveenlijn –momenteel uitgevoerd als sneltram- staat op de nominatie om te worden opgewaardeerd naar metropoolkwaliteit. Het OV-project wordt hier mede gezien in het licht van ontwikkeling van nieuwe woningen en kantoren en een volledig nieuwe OV-knoop ter hoogte van de A9. Ook qua financiering kan zo een win-win-situatie ontstaan.

2 HOV-tram

Veel van de huidige tramlijnen in Amsterdam verdienen op dit moment het predicaat 'hoogwaardig' niet. De gemiddelde snelheid ligt laag en de regelmaat is slecht. Dit project poot via het uitvoeren van een concrete pilot op een westelijke tramlijn verbeteringen te implementeren, die bij succes ook op andere tramlijnen ingevoerd gaan worden. In het project wordt tevens gekeken naar ontbrekende railtrajecten en worden lijnverlengingen bestudeerd, bijvoorbeeld die van lijn 9 naar Diemen Zuid of Amsterdam Arena.

3 Spooruitbreidingen

Verhoging van de kwaliteit van de regionale spoorverbindingen vormt een belangrijke drager voor het waarmaken van de ambities. Doel is 'spoorboekjeloosrijden' mogelijk te maken. Daarvoor zal op veel trajecten in partiele viersporigheid geïnvesteerd moeten worden. Dit is ondermeer het geval op de Flevolijn, de Zaanlijn, de Westtak en de Gooilijn. Verder vormen spoorbruggen over het algemeen letterlijk een flessenhals. Op veel spoortrajecten wordt op oplossingen gestudeerd in samenwerking met het Rijk (Programma Hoogfrequent Spoor).

4 OV-SAAL

Specifieke aandacht verdient OV-SAAL. In dit project dat de status van Randstad Urgent project heeft wordt gekeken naar maatregelen op zowel de korte als de middellange en de lange termijn. Het Rijk heeft 1,35 miljard subsidie toegezegd voor de korte en middellange termijn spoorse maatregelen. Op lange termijn wordt gestudeerd op maatregelpakketten in de corridor om OV-opgaven te lijf te gaan die samenhangen met de grote ruimtelijke opgaven in de corridor, zoals een mogelijke tweede terminal voor Schiphol en de bouw van 60.000 woningen in Almere.

5 Zuidas

Tot slot kan de Zuidas als speerpunt worden genoemd. Het programma dat meer dan 1 miljoen m² kantoor en woningen omvat moet samengaan met forse investeringen in de OV-kwaliteit, zowel infrastructuur als andere maatregelen. Zichtbepalend wordt het zogenaamde ZuidasDok, waarin de lokale (Noord-Zuidlijn), regionale (OV-SAAL) en NS-

bestemmings stations blijven dan ook een voorwaarde om het openbaar vervoer een schakel in die keten te laten zijn. Ook de auto kan gezien het ruimtelijk karakter van de Metropoolregio goed gebruikt worden in combinatie met het openbaar vervoer. Het ontwikkelen van P+R terreinen verdient daarom extra aandacht. In de visie onderscheiden we drie typen P+R:

- Herkomst P+R: kleinschalige terreinen bij haltes/stations van hoogwaardig openbaar vervoer (trein of Zuidtangent). Gebruikers zijn bewoners uit de buurt die bij hun woning geen hoogwaardige openbaar vervoer hebben maar dat wel frequent gebruiken
- Bestemmings P+R: Grotere terreinen langs de ring en/of stedelijke invalswegen. Hier moeten automobilisten betalen, meestal een kaartje voor parkeren én (gratis) reizen met het openbaar vervoer. Deze P+R is vooral voor incidentele bezoekers van de stad (sociaal-recreatief, zakelijk) die de hoge parkeer tarieven in de binnenstad willen vermijden.
- Grote P+R langs toevoerwegen: Deze categorie is nog nauwelijks ontwikkeld maar heeft wel potentie. Langs alle belangrijke toevoerwegen (A-wegen en grote N-wegen) kan behoefte ontstaan aan snelle overstappen op hoogwaardig openbaar vervoer. Juist op plekken waarna files ontstaan of eventuele spitstoeslagen gelden. Voorwaarde is wel dat zo'n P+R dichtbij (en liefst in het zicht van) de afslag van de snelweg ligt en dat het openbaar vervoer voldoende kwaliteit heeft: tenminste vier keer per uur en voldoende snelheid om tijdwinst te boeken ten opzichte van doorrijden met de auto. Samen met Rijkswaterstaat, NS en andere vervoerbedrijven gaat de Stadsregio de mogelijkheden voor dit type P+R in kaart brengen, bijvoorbeeld in combinatie met ontwikkeling van knooppunten en ruimtelijk programma's. Een goed voorbeeld van zo'n zoeklocatie is het gebied ten noorden van Purmerend, waar de A7 dichtbij de spoorlijn loopt en waar automobilisten nu niet kunnen overstappen.

5.2 Meer nodig dan infrastructuur

Er zijn ook andersoortige verbeteringen nodig. Een selectie uit de Visie is hieronder opgenomen.

Invloed op regionaal spoorvervoer

Een organisatorisch knelpunt is dat OV-autoriteiten ondanks de grote afhankelijkheid van het regionale spoorvervoer geen directe invloed kunnen uitoefenen op de concessies aan NS en ProRail. De ambities in deze OV-visie nopen juist tot meer rechtstreekse invloed. Om de Amsterdamse RegioTrein te verwezenlijken moeten de gezamenlijke regionale OV-autoriteiten invloed krijgen op het regionale spoorvervoer. Het fysiek ontvlechten van regionale en (inter)nationale sporen lijkt tot 2030 geen optie en is voor een optimale benutting van het zwaar belaste spoorwegnet wellicht ook niet verstandig. Een organisatorische ontvlechting is wel reëel en biedt kansen voor integratie op het terrein van marketing, reisinformatie en tarieven. Als eerste stap wil de Stadsregio dat regionale overheden invloed op de dienstregeling van de NS krijgen.

Marketing

Het openbaar vervoer kampt met een imago probleem: de mogelijkheden worden te weinig onder de aandacht gebracht en (net-niet) reizigers ervaren soms een product dat niet aansluit op hun behoeften. Dat laatste is voor een deel ook emotie. Om het imago

te verbeteren en het OV-gebruik binnen de Metropoolregio te vergroten is een beter OV-aanbod onvoldoende. Het openbaar vervoer als geheel (en dus niet de vervoerder afzonderlijk) moet zich beter presenteren: (keuze)reizigers verleiden om het openbaar vervoer te gebruiken en reizigers binden.

In de visie van de Stadsregio blijft marketing vooral een taak van de vervoerders: zij onderhouden de contacten met hun reizigers, hebben over de meeste ervaring en kennis en hebben ook het meeste belang bij het aan de man brengen van hun diensten. Daarom maakt de Stadsregio de vervoerders verantwoordelijk voor de marketing. Om hen een handje te helpen wil de Stadsregio meebetalen aan de activiteiten van een door vervoerders gezamenlijk op te richten marketingbureau. Te denken valt aan gezamenlijke promotie van producten, gezamenlijke communicatie over projecten, één OV-website, één lijnenkaart, uniforme vertrekstaten en lijnfolders en gezamenlijke informatie over de nieuwe dienstregeling of werkzaamheden.

Actuele reisinformatie op haltes en in het OV

Actuele informatie vóór en tijdens de reis is een absolute noodzaak. Dat verlaagt de drempel en verkleint de psychologische wachttijd. Voor reizigers moet het daarbij niet uitmaken met welke vervoerder ze reizen.

Informatie- en communicatietechnologie biedt steeds meer mogelijkheden. Vervoerders kunnen de meeste reisinformatie verzorgen. Op twee punten stuurt de Stadsregio de reisinformatie, onder meer met concessievoorwaarden en subsidie:

- standaard voor uitwisseling gegevens voorschrijven.
- plaatsen informatiepanelen.

Tot 2012 werkt de Stadsregio samen met de provincies Flevoland en Noord-Holland en de gemeente Amsterdam aan een dynamisch reisinformatiesysteem (DRIS). Na proeven in Alkmaar wordt dit systeem (met een standaard voor uitwisseling van gegevens en een standaardtaal zodat het niet is gebonden aan één fabrikant of vervoerder) ingevoerd in de hele stadsregio. In 2012 ziet 95 procent van de reizigers dan actuele reisinformatie op de halte.

6. Investeringsopgave

Er zal fors geïnvesteerd moeten worden om de geformuleerde ambities waar te maken. De in deze Visie opgenomen noodzakelijke projecten zijn van een ruwe investeringsraming voorzien (kentallenbasis). Het totale investeringspakket voor de periode 2008-2030 bedraagt 13 miljard euro. Hiervan hebben Rijk en Regio al bepaalde bedragen toegezegd. De extra opgave voor het openbaar vervoer in de Metropoolregio bedraagt ruim 11,1 miljard euro. Dat is exclusief extra exploitatiekosten en kosten voor beheer en onderhoud. De grootste investeringen hangen samen met de noodzakelijke capaciteitsvergroting op de regionale spoorverbindingen. Zo is op de meeste regionale spoorlijnen gedeeltelijke of gehele viersporigheid noodzaak. Alleen zo kunnen de frequenties omhoog en kunnen mensen 'reizen zonder spoorboekje'. Daarnaast moet fors worden geïnvesteerd in nieuwe tangentiële HOV-verbindingen.

Ruim 11 miljard extra is wel een hoop geld, maar het dekkingsplaatje is niet onrealistisch. Van die 11 miljard is 8 miljard de verantwoordelijkheid van het Rijk. Het rijk heeft inmiddels harde toezeggingen gedaan om in deze periode circa 2 miljard in het OV in de regio te investeren (onder andere in het project OV-SAAL). Additioneel houdt het rijk 6 miljard te financieren. De regio investeert nu reeds jaarlijks 80 miljoen. Er van uitgaande dat dit bedrag ook in de planperiode wordt gecontinueerd, resteert een extra

regionale financieringsopgave van 1,2 miljard. Deze extra opgaven voor rijk en regio lijken –indien naar de periode van 20 jaar wordt gekeken- haalbaar. Wel zal er veel moeten gebeuren en veel moeten worden samengewerkt om dit te realiseren. De Stadsregio heeft hierin het volste vertrouwen en zal acties in gang zetten om dit te bereiken. Dit vertrouwen is gebaseerd op het proces van de totstandkoming van de OV-visie met het OV-netwerk 2030 en het actieprogramma 2010-2030.

Procesmatig deel

7. Aanpak

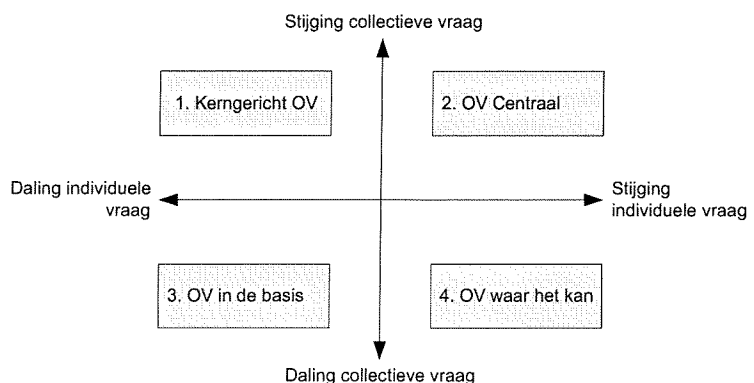
De OV-visie van de Stadsregio Amsterdam is tot stand komen vanuit de behoefte om een investeringsstrategie te ontwikkelen voor de periode na 2020. De Stadsregio had daarvoor al andere beleidsdocumenten op het gebied van openbaar vervoer, infrastructuur en ruimtelijke ordening opgesteld (Economische Ontwikkelingsvisie, RVVP, OV-visie t.b.v. concessieverlening), maar steeds met een horizon tot 2015. Een te beperkte tijdshorizon voor strategische grootschalige infrastructurele beslissingen die zich kenmerken door een lange voorbereidingstijd maar die wel al op kortere termijn vragen om duidelijkheid over zaken als investeringshoogte, financiering en ruimtelijke reservering. Het belangrijkste doel dat daarbij voor de OV-Visie 2010-2030 is gedefinieerd is de wederzijdse relatie met ruimtelijke ontwikkelingen. Hieronder wordt uitgebreider ingegaan op de verschillende fasen van het project.

7.1 Bouwstenen fase (juli-december 2006)

Bij de start van het project stond de analyse van trends en ontwikkelingen tot 2030 centraal. Aan de hand van literatuuronderzoek, interviews en studie is een beeld gecreëerd van de toekomst op ruimtelijk-economisch gebied, de samenleving en de ontwikkeling van openbaar vervoer.

Een beeld dat veel onzekerheden in zich heeft. Hoe ons dagelijks leven er over 25 jaar uit zal zien, welke leefstijlen dominant zullen zijn en wat dat betekent voor ons mobiliteitsgedrag is niet eenduidig te voorspellen. Wel zijn er ontwikkelingen, zoals de groei en samenstelling van de bevolking, die houvast geven. Ook de bestaande ruimtelijke ordening, zoals de huidige locaties voor wonen, werken en voorzieningen en de huidige infrastructuur, zullen over 25 jaar nog structurerend zijn voor ons mobiliteitsgedrag.

Uit de analyse kwam naar voren dat er twee krachtenvelden zijn die (toekomstige) ontwikkelingen bepalen. De individuele 'geneigdheid' om gebruik te maken van het openbaar vervoer. Dit krachtenveld is nauwelijks locatiespecifiek en heeft vooral te maken met de positie die het openbaar vervoer inneemt ten opzichte van alternatieve vormen van mobiliteit. De invloeden zijn deels autonoom (filedruk, economische en



demografische ontwikkelingen) en deels door de overheid stuurbaar (kwaliteit van het aanbod en tarieven voor OV- en autogebruik).

Het tweede krachtenveld is wel locatiespecifiek, daarbij bepalen 'ruimtelijke' invloedsfactoren de collectieve vraag naar openbaar vervoer. Ook hier is sprake van zowel autonome factoren (bijvoorbeeld vraagontwikkelingen op de kantorenmarkt en voorkeur van woningzoekenden) als door de overheid te beïnvloeden factoren (zoals sturend locatie- en parkeerbeleid).

Gecombineerd vormen deze krachtenvelden toekomstscenario's waarin het openbaar vervoer een grotere of juist een minder grote plaats inneemt.

7.2 Creatieve fase (november 2006-april 2007)

Tijdens de creatieve fase van het project heeft de focus gelegen op:

- keuzes maken t.a.v. de concurrentiepositie en de functie van het openbaar vervoer,
- formuleren essentiële doelstellingen voor het OV
- in kaart brengen consequenties voor het OV-systeem

Met behulp van een verdere uitwerking van de vier toekomstscenario's, qua inhoud, beeld en reizigersbeleving (op een 'moodboard' zijn per scenario een schematisch OV-netwerk, artist impression en weblog van een reiziger uit 2025 opgenomen), is regiobreed op bestuurlijk niveau gekozen voor het scenario 'OV Centraal'.

Kiezen voor meer in openbaar vervoer investeren (kwantiteit en kwaliteit), het openbaar vervoer echt als drager van de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te laten functioneren en verder met de voorgenomen pilot prijsbeleid voor de auto in de Metropoolregio Amsterdam.

Deze keuze is ingegeven door (1) een groot aantal opgaven voor de openbaar vervoer bereikbaarheid t.b.v. de concurrentiepositie met andere stedelijke regio's in Europa, (2) de leefbaarheidsproblematiek en (3) betere kansen voor de OV-ontsluiting van landelijke gebieden (klasse C). In dit scenario is er zowel op individueel als op collectief niveau sprake van een sturing in de richting van een substantieel belangrijker rol van het openbaar vervoer in de regio. Tijdens het proces is duidelijk gemaakt dat dit scenario het meeste sturing vergt en vraagt om een zeer consistent doorgevoerd mobiliteits- en ruimtelijk beleid van alle betrokken overheden. In de besluitvormingsfase is dit punt nadrukkelijk meegenomen (zie hoofdstuk 9).

7.3 Programmafase (mei 2007-januari 2008)

Met de vastgestelde ambities en doelen als uitgangspunt heeft de Stadsregio het OV-netwerk conceptueel (zie hoofdstuk 3) en inhoudelijk (zie paragraaf 5.1) verder uitgewerkt.

De probleemverkenning bestond uit modelmatige analyses van vervoerstromen (vervoervraag, capaciteitsproblemen, noodzakelijk systeemsprongen), kwantitatieve en kwalitatieve problemen in de huidige situatie (frequenties, overstappen, functioneren knooppunten etc.), reistijdanalyses etc. Uit deze probleemanalyse zijn per gebiedsridor in de regio de opgaven naar voren gekomen. Opgaven die vervolgens met behulp van expertmeetings vertaald zijn naar keuzes voor oplossingsrichtingen (ART, metro, HOV-tram of HOV-bus).

Gedurende deze fase van het project is continu de balans gezocht tussen een hoge ambitie en financieel realisme. De Stadsregio heeft ervoor gekozen een samenhangende pakket aan maatregelen op te stellen waarbij alle maatregelen noodzakelijk voor het

gewenste toekomstbeeld. Er is dan ook geen sprake van prioritering, maar uiteraard wel van een fasering over de tijd (komende 20 jaar). Bij een beperkt aantal investering zijn nog wel randvoorwaarden opgenomen die te maken met de ruimtelijke planvorming (met name de schaa sprong Almere, de groei van Schiphol en de ontwikkeling van de noordelijke IJ-oever s).

De regionale bestuurders hebben daarnaast de expliciete opdracht gegeven dat het ook gaat om de 'zachte' kwaliteitsverbeteringen (zie paragraaf 5.2). Gezamenlijk leidt dit samenhangende pakket tot de noodzakelijke kwaliteitsimpuls. Alle activiteiten en maatregelen wijzen dezelfde kant op, waarbij het niet alleen maar om grote stappen op de lange termijn gaat, maar juist ook om kleine stappen voor de korte termijn. Werken aan het toekomstbeeld voor 2030 begint vandaag.

De Stadsregio heeft geen modelprognose naar de effecten van het maatregelpakket laten uitvoeren om te bezien of de oplossingen uiteindelijk gaan voldoen aan de gestelde ambities op het gebied van reizigersgroei en spitsaandelen (hoofdstuk 2). Er is dus geen toets uitgevoerd om te bepalen op het pakket aan maatregelen voldoende is. De Stadsregio had geen behoefte om op deze wijze een schijnzekerheid te creëren. De kracht van de boodschap ligt naar mening van de Stadsregio in de concrete vertaling van ambities naar projecten, van denken naar doen. Het proces de komende tijd zal dan ook sterk gericht zijn op realisatie. Naar aanleiding van de ontwikkeling van de toekomstscenario's (zie hoofdstuk 7.1) had de Stadsregio daarbij een realistisch beeld over de (on)maakbaarheid en (on)stuurbaarheid van de toekomst. En specifiek het mobiliteitsgedrag van reizigers. In de consultatieronde (zie volgende paragraaf) heeft ook geen enkele partij aangedrongen op dergelijke voorspellingen.

De projecten en maatregelen uit het actieprogramma die nieuw zijn voor de Stadsregio, zullen via studie en onderzoek nog verder onderbouwd worden waarbij ook definitieve tracés worden bepaald. Het actieprogramma heeft een dynamisch karakter. Mogelijk vallen in de toekomst bepaalde projecten of maatregelen toch weg, daarnaast kunnen nieuwe initiatieven in de toekomst een plek krijgen in het Uitvoeringsprogramma (UVP) wanneer zij passen bij de ambities, doelen en opgaven. Op meerdere terreinen zijn er reeds initiatieven van de Stadsregio, deze acties hebben met de vaststelling van de visie een extra impuls gekregen.

7.4 Consultatie- en besluitvormingsfase (oktober 2007-juni 2008)

Er is uitgebreid aandacht besteed aan de besluitvormingsfase. Voorafgaand aan definitieve besluitvorming door de Regioraad van de Stadsregio, is in een schriftelijke consultatieronde aan relevante partijen hun standpunt gevraagd over de ambitie, de opgaven, het OV-netwerk en de voorgestelde oplossingsrichtingen en kwaliteitsverbeteringen. Gedurende deze periode heeft de Stadsregio het actieprogramma verder uitgewerkt (korte en lange termijn acties, investeringsvolume, investeringsprogramma in tijd, trekkerschap per project) en heeft TransTec een finale consistentietoets gedaan op het maatregelpakket.

Bij de besluitvorming zijn toezeggingen gedaan dat parallel aan de uitvoering van het actieprogramma een tweetal zaken worden uitgewerkt: de financieringsstrategie (hoe zorgen we voor 6 miljard extra rijksbijdrage en 1,2 miljard extra regionale dekking) en de organisatiestrategie (aan de ene kant voldoende capaciteit bij de Stadsregio voor de

uitvoering, aan de andere kant aspecten als de verantwoordelijkheid bij vervoerders voor marketing, de systematiek bij concessieverlening en het zeggenschap op het spoorvervoer).

8. Draagvlak en communicatie

Vanaf het begin van het traject is het doel geweest om te komen tot een in de regio gedragen eindresultaat. Hiervoor is een groot aantal belanghebbende partijen op verschillende momenten tijdens de totstandkoming van de OV-visie betrokken, of minimaal geïnformeerd. Dit doel heeft de Stadsregio twee jaar lang vastgehouden, zodat tijdens het proces sprake is geweest van talloze werksessies, bijeenkomsten, presentaties en klankbordgroepen. In breed gezelschap of met één partij tegelijk. Bij uitnodigende vergadercentra, bij externe partijen of bij de Stadsregio zelf. Zelf georganiseerde bijeenkomsten of in bestaande gremia. Ambtelijk of bestuurlijk. Alles was gericht op een open communicatietraject en het ontwikkelen én behouden van draagvlak. Daarbij is de Stadsregio zeer zorgvuldig geweest. Niemand is overgeslagen. Nieuw voor de Stadsregio daarbij was de focus op bestuurlijk niveau. Er is veelvuldig gesproken met de portefeuillehouders/wethouders verkeer en vervoer, de regionaalsleden, de gemeenteraadsleden van de 16 gemeenten en de bestuurders van de andere regionale overheden.

De externe communicatie van de OV-visie is een combinatie geweest van berichten in het RegioJournaal (maandelijkse uitgave van de Stadsregio voor bestuurders en belanghebbenden), actuele informatie bij de website en brochures/nieuwsbrieven (bijv. na workshops).

9. Besluitvorming

De besluitvorming van de OV-visie is zeer succesvol verlopen. De Regioraad van de Stadsregio heeft unaniem ingestemd met de OV-visie. Ook in de besprekingen daarvoor bij tussentijdse besluitvorming, advisering of discussie hebben de portefeuillehouders en regionaalsleden zich merendeel positief uitgelaten over de inhoud en het proces, en op constructieve wijze meegedacht over verbeteringen en (soms tegenstrijdige) standpunten. Tijdens de finale bespreking zijn aanvullende enkele moties aangenomen die de visie op specifieke relaties of corridors nog net een tikje ambitieuzer maken. Het succes van het besluitvormingsproces is naar de mening van de auteurs het gevolg van de gekozen aanpak voor draagvlak en communicatie, het stapsgewijze besluitvormingstraject en een uitstekende politieke ambassadeur (portefeuillehouder OV van de Stadsregio, bestuurlijk opdrachtgever).

Het uitgebreide proces heeft veel tijd gekost (2 jaar), maar heeft een uitstekende basis voor de verdere uitvoering van het actieprogramma opgeleverd.

10. Conclusies en aanbevelingen

Indien het succes van een beleidsvisie afgemeten wordt aan de snelheid en soepelheid van besluitvorming, dan is de regionale OV-Visie 2010-2030 zeker een succes geweest. Dit succes hangt sterk samen met de wijze waarop de Stadsregio de processturing heeft ingezet. Zeer veel aandacht voor communicatie, betrekken van veel partijen en uitgebreide bestuurlijke consultaties. Succes moet uiteraard ook afgemeten worden aan de projecten die op straat gaan verschijnen. Wat dat aspect betreft zal de tijd het leren. De auteurs hebben er veel vertrouwen in dat het wel goed zal komen. Er is veel positief elan in de regio om aan de slag te gaan. Dit toewerken naar het 'doen' na de fase van

het 'denken' is voortdurend een rode draad geweest in de werkwijze. De Stadsregio gelooft niet in de 'prognosticeerbaarheid' van de samenleving. Het geloof in de black box van (model)prognoses voor het schaalniveau van dergelijke visies, is al te vaak een valkuil gebleken. In tegenstelling tot 'vroeger' is de complexiteit van de samenleving, mede tot uiting komende in het mobiliteitsgedrag van individuen, aanzienlijk toegenomen. De Stadsregio heeft er daarom in deze Visie bewust voor gekozen om de meer dan 100 projecten niet door te reken op hun effecten, dit onder het adagium: 'het hele pakket aan maatregelen is nodig om de ambities voor het openbaar vervoer waar te maken, laten we ons inzetten om dit te bereiken'. Deze kernboodschap zal de komende tijd het mantra van de projectleiding worden.

Literatuur

- OECD (2006), Territorial Review: Randstad Holland, Netherlands
- RPB (2008), J. de Vries en D. Evers, Bestuur en ruimte: de Randstad in internationaal perspectief
- TransTec (2007), OV-schets in globo
- Stadsregio Amsterdam (2008), OV-visie 2010-2030: Regionaal OV als impuls voor de Metropool Amsterdam