

**Wie is de baas over de toekomst van de stad? Grip op gezamenlijke toekomstbeelden met de Amsterdamse basisgegevens verkeersprognoses**

Arnout Schoemakers  
Gemeente Amsterdam, DIVV  
a.schoemakers@ivv.amsterdam.nl

Maarten van der Lof  
Gemeente Amsterdam, DIVV  
m.vander.lof@ivv.amsterdam.nl

Jeroen Schrijver  
Gemeente Amsterdam, DIVV  
j.schrijver@ivv.amsterdam.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk  
24 en 25 november 2011, Antwerpen**

## **Samenvatting**

*Wie is de baas over de toekomst van de stad? Grip op gezamenlijke toekomstbeelden met de Amsterdamse basisgegevens verkeersprognoses*

Als je in Amsterdam alle woningbouwprojecten tot 2020 zou optellen dan kom je uit op een inwonertoeename van 30%-40% ten opzichte van de toename op basis van lange historische reeksen. Voor arbeidsplaatsen geldt hetzelfde. Toch zal elke projectorganisatie bij hoog en laag volhouden dat de tijdige ontwikkeling van inwoners en arbeidsplaatsen in het eigen project realistisch is. Bij het bepalen van de (verkeers-)effecten van de ontwikkeling is dit een lastige discussie. Je kunt ervoor kiezen de toekomst die de projectorganisatie schetst te gebruiken. Maar welke aannames worden dan gedaan over de ontwikkelingen in de rest van de stad? Hoe kun je als wegbeheerder nog toetsen of aan de beleidskaders wordt voldaan als wordt uitgegaan van een onrealistische situatie? Met een keuze voor een meer realistisch scenario gaan projectorganisaties vaak niet akkoord.

In Amsterdam bepaalt daarom met ingang van 2011 het College van B&W wat de toekomst is waar van uit moet worden gegaan bij het maken van verkeersprognoses. Plan-optimisme is door de Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (DIVV) in samenwerking met de Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO) zoveel mogelijk gereduceerd tot een toekomst die lijkt op het GE-scenario van WLO.

De invloed van de actoren bij verkeersstudies in Amsterdam is daarmee flink veranderd. Met name het gemeentebestuur, DIVV, DRO en de Stadsregio Amsterdam hebben aan invloed gewonnen. De stadsdelen en projectbureaus, beide verantwoordelijk voor kleinere gebieden, zijn bij het vaststellen van modeluitgangspunten bij een studie minder bepalend dan in het verleden. De juridische houdbaarheid van verkeersstudies in het planproces is ook vergroot, waar uiteindelijk iedereen profijt van heeft.

## 1. Inleiding

Als je in Amsterdam alle woningbouwprojecten tot 2020 zou optellen dan kom je uit op een inwonertoeename van 30%-40% ten opzichte van de toename op basis van lange historische reeksen. Voor arbeidsplaatsen geldt hetzelfde. Toch zal elke projectorganisatie bij hoog en laag volhouden dat de tijdige ontwikkeling van inwoners en arbeidsplaatsen in het eigen project realistisch is. Bij het bepalen van de (verkeers-)effecten van de ontwikkeling is dit een lastige discussie. Je kunt ervoor kiezen de toekomst die de projectorganisatie schetst te gebruiken. Maar welke aannames worden dan gedaan over de ontwikkelingen in de rest van de stad? Hoe kun je als wegbeheerder nog toetsen of aan de beleidskaders wordt voldaan als wordt uitgegaan van een onrealistische situatie? Met een keuze voor een meer realistisch scenario gaan projectorganisaties vaak niet akkoord.

In Amsterdam bepaalt daarom met ingang van 2011 het College van B&W wat de toekomst is waar van uit moet worden gegaan bij het maken van verkeersprognoses. Plan-optimisme is door de Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (DIVV) in samenwerking met de Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO) zoveel mogelijk gereduceerd tot een toekomst die lijkt op het GE-scenario van WLO. Deze paper beschrijft enerzijds hoe deze toekomst er momenteel uit ziet, en anderzijds op welke manier deze ommezwaai in denken tot stand is gekomen en welke gevolgen op de invloed van de verschillende partijen dit heeft. We sluiten af met de lessen die we hebben getrokken uit deze transitie in het denken.

## 2 Basisgegevens verkeersstudies

### 2.1 Verkeersstudies in Amsterdam

Onder een verkeersstudie verstaan we in deze context een studie waarbij de effecten van een ruimtelijk plan op de verkeersvraag en -afwikkeling in beeld wordt gebracht met behulp van het Amsterdamse verkeersmodel Genmod. Te denken valt dan aan verkenningen, planstudies en studies in het kader van (gewijzigde) bestemmingsplannen. De meeste van deze studies worden uitgevoerd door de afdeling Verkeersonderzoek van DIVV. Opdrachtgevers voor deze studies zijn bijvoorbeeld de projectbureaus, de stadsdelen, de Stadsregio Amsterdam of DIVV zelf. DIVV Verkeersonderzoek draagt zorg voor de consistentie tussen verkeersstudies.

De studies worden uitgevoerd met het strategische verkeersmodel Genmod, of met de lokale modellen die hiervan afgeleid zijn. De modellen worden 'gevoed' met kennis over het heden en kennis over de toekomst. Voor het heden worden op basis van empirische gegevens rekenregels afgeleid waarmee het verplaatsingsgedrag gemodelleerd wordt. Deze rekenregels worden ook voor de toekomst gebruikt. De rekenregels brengen samen met veronderstellingen over de toekomst de mobiliteit in de toekomst in beeld. Vaak hebben we het in Amsterdam dan over 2015, 2020 en 2030.

De veronderstellingen die over de toekomst worden gedaan worden de basisgegevens van de verkeersprognoses genoemd. Deze basisgegevens zijn continu aan verandering onderhevig: inzichten in de toekomst wijzigen continu. Denk bijvoorbeeld aan het rekenrijden, aan de effecten die de economische crisis heeft op de bouwplannen of de voorgestelde bezuinigingen in het openbaar vervoer.

## *2.2 Omgang met Basisgegevens in oude studies*

Voordat er met een verkeersmodel wordt gerekend moeten de basisgegevens worden vastgesteld. In het verleden werden de basisgegevens per studie ter discussie gesteld, ook als de maatregelen buiten de scope van de studie vielen. Denk hierbij aan infrastructurele maatregelen die wel of niet gerealiseerd verondersteld moesten worden, beleidsparameters als de invulling van rekeningrijden en ruimtelijke ontwikkelingen die naar de smaak van de opdrachtgever niet goed in de basisset waren opgenomen.

Deze fase van het vaststellen van de basisgegevens in een studie was tijdrovend. In de praktijk duurde deze fase enkele maanden. Daarnaast resulteerde deze aanpak er in dat elke studie een eigen set basisgegevens had: studies met nabijgelegen onderzoeksgebieden konden afwijkende uitgangspunten hanteren. En er was geen bovenliggende partij die het mandaat had om dit te coördineren. Aan de burger waren de verschillen in de basisgegevens tussen studies (en daarmee ook de verschillen in de output van het model) steeds moeilijker uit te leggen.

### *2.2 Doel vaststellen basisgegevens*

Het vaststellen cq bevrozen van de basisgegevens verkeersprognoses heeft vooral voordelen en ook een aantal nadelen. De voordelen zijn:

- De doorlooptijd en kosten van studies wordt bekort omdat de basisgegevens buiten het plan geen onderwerp van discussie meer zijn;
- De inschatting van de juristen van de Gemeente Amsterdam is dat met het vaststellen van de basisgegevens door B&W verkeersstudies het juridisch fundament verder is versterkt;
- Planoptimisme maakt geen onderdeel meer uit van studies: toetsing aan beleidskaders door wegbeheerders gebeurt op basis van realistische situaties;
- Het modelbeheer wordt veel simpeler en goedkoper;

Te noemen nadelen:

- Minder flexibel bij (grote) wijzigingen in de basisgegevens;
- Eens in de twee jaar moeten de basisgegevens geactualiseerd worden: dit is een intensief traject en kost veel tijd.

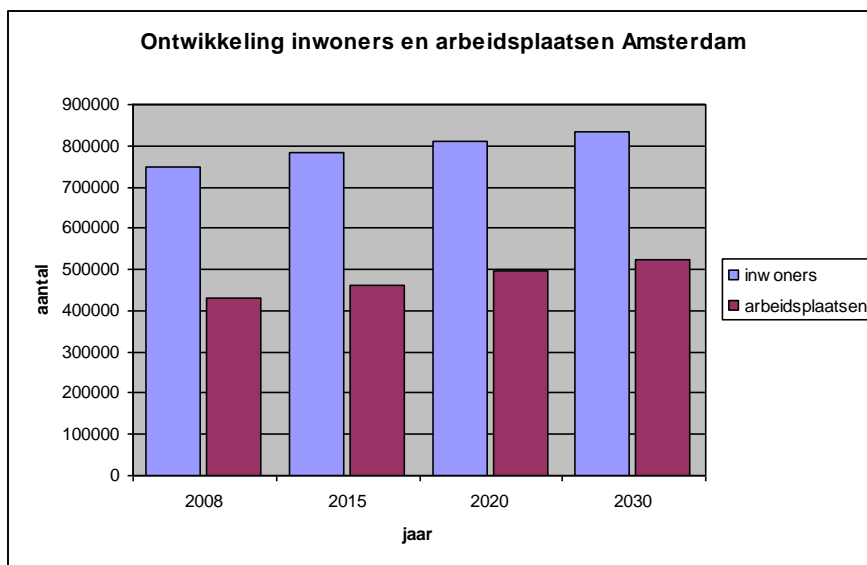
### *2.2 Inhoud van de basisgegevens*

De basisgegevens worden gevormd door vier groepen veronderstellingen over de toekomst:

- Ruimtelijke ontwikkelingen (bouw van bijvoorbeeld woningen en kantoren, vertaald naar inwoners en arbeidsplaatsen);
- Infrastructurele ontwikkelingen (nieuwe infrastructuur voor de auto en het openbaar vervoer, hieronder vallen ook wijzigingen in bijvoorbeeld dienstregelingen);
- Beleidsontwikkelingen (ontwikkeling van de parkeertarieven, parkeerbeperkingen, betaald rijden);
- Scenario-ontwikkelingen (ontwikkeling van het autobezit, kilometerkosten auto en openbaar vervoer).

### Ruimtelijke ontwikkelingen

De inschatting van de mobiliteit in de toekomst wordt voor het belangrijkste deel gebaseerd op ontwikkelingen van het aantal inwoners en arbeidsplaatsen. In de onderstaande figuur wordt deze ontwikkeling voor de gemeente Amsterdam weergegeven voor de periode 2008-2015-2020-2030. De groei van het aantal inwoners is gebaseerd op modelberekeningen door de Dienst Onderzoek & Statistiek. De groei van het aantal arbeidsplaatsen wordt door DRO vastgesteld op basis van lange historische trendanalyses. De groei van inwoners en arbeidsplaatsen die de gemeente Amsterdam voor de toekomst veronderstelt ligt in lijn met de groei van het Global Economy-scenario (GE-scenario) van de gezamenlijke planbureaus. Ook het Rijk rekent voor hoofdwegenetstudies met dit scenario.



### Infrastructurele ontwikkelingen

Tussen 2008 en 2030 vinden er diverse infrastructurele ontwikkelingen plaats in het netwerk van het openbaar vervoer en het netwerk van de auto. Enkele voorbeelden: Tussen 2008 en 2015 worden de Westrandweg en de tweede Coentunnel aangelegd. De Westrandweg verbindt knooppunt Raasdorp met de A10 ten zuiden van de Coentunnel. In het OV-netwerk van 2015 maken alle bussen van en naar het Centraal Station gebruik van het nieuwe busstation aan de IJ-zijde. Tussen 2015 en 2020 wordt in de binnenstad de Weesperstraat versmald van 2x2 naar 2x1 rijstroken. In het OV-netwerk van 2020 vinden diverse wijzigingen plaats in het bus- en tramnet als gevolg van de ingebruikname van de Noord-Zuidlijn.

### Beleidsontwikkelingen

Parkeerbepalingen worden doorgevoerd door het bepalen van parkeernormen voor de werkgebieden. De gemeente Amsterdam hanteert hiervoor het ABC-locatiebeleid. De parkeerrestricties zijn op A-locaties het strengst en op B-locaties minder streng. Op C-locaties zijn er geen restricties. De A-locaties bevinden zich rondom het Centraal Station en de NS-stations Bijlmer, Amstel, Zuid en Sloterdijk. De B-locaties zijn locaties in de directe omgeving van metrostations en overige NS-stations of locaties gelegen binnen het fijnmazige netwerk van trams en bussen.

In 2009 en 2010 zijn de parkeertarieven aangepast. Tot en met 2014 worden de parkeertarieven bevroren, zoals in het programakkoord van het huidige College van B&W is opgenomen. Vanaf 2015 wordt aangenomen dat de parkeertarieven alleen zullen stijgen met de inflatie.

Tot slot wordt niet uitgegaan van enige vorm van betaald rijden (kilometerheffing).

#### *Scenario-ontwikkelingen*

De Gemeente Amsterdam hanteert de uitgangspunten van het GE-scenario. Naast de groei van inwoners en arbeidsplaatsen gaat het hierbij om de ontwikkeling van de kosten van het gebruik van de auto en het openbaar vervoer en de ontwikkeling van het autobezit.

Ten opzichte van het jaar 2008 wordt een stijging van de OV-kosten voorzien van 6% in 2020 en wordt uitgegaan van een daling van de autokosten van 3%. De daling van de kosten van de auto is een gevolg van het zuiniger worden van de auto's.

Het autobezit is een belangrijke voorwaarde voor het maken van autoverplaatsingen. Van invloed op het autobezit is leeftijd, arbeidsparticipatie en bereikbaarheid van de woonplek met het openbaar vervoer, de fiets en de auto.









### **3 Spelers**

#### *3.1 Nieuwe basisgegevens, nieuwe werkwijze, nieuw invloedsmodel*

Het vaststellen van de basisgegevens heeft impact op de manier waarop verkeersstudies worden uitgevoerd in Amsterdam. De meest tijdrovende fase was voorheen de fase waarin de uitgangspunten (de basisgegevens) verzameld werden en geïmplementeerd werden in de verkeersmodellen. Deze fase is nu kort omdat er nog maar over weinig uitgangspunten te discussiëren is: ter discussie staan alleen de invoergegevens van de plannen in het studiegebied van het project en daarbij eventueel in de tussentijd onherroepelijk geworden bestemmingsplannen in het invloedsgebied van het te bestuderen object. Deze andere werkwijze vraagt voor alle betrokken actoren gewenning. Deels heeft dit te maken met het streven naar perfectie (alle studies bevatten in het verleden de meest recente inzichten, nu hoeft dat niet zo te zijn) en ook met een wijziging in de mate van invloed die actoren hebben na de vaststelling van de basisgegevens.

In dit hoofdstuk worden de actoren die een rol spelen bij verkeersstudies in Amsterdam voorgesteld en wordt beschreven in hoeverre de invloed van de afzonderlijke actoren wijzigen. Daarnaast wordt er een korte beschrijving gegeven van de werkwijze voordat de basisgegevens zijn vastgesteld en daarna.

### 3.2 Spelers en hun invloed

	taak	rol in studies	belang irt verkeersstudies	invloed toen	invloed nu
Gemeentebestuur	besturen van de gemeente	geen	geld goed besteden: juiste projecten, juiste maatregelen. verantwoording naar burger.	klein	groter 
DIVV	beleid, uitvoering, beheer hoofdnetten, uitvoering verkeersstudies	participant (beleidsbewaker), uitvoerder verkeersstudie	kwalitatief goede verkeersstudie, afgestemd met andere studies, conform juridische kaders bewaken beleidskaders	klein	groter 
DRO, ro en juristen	opstellen sociaal-economische ontwikkeling, juridisch advies	participant	juridisch goede verkeersonderzoeken. mbt sociaal-economische ontwikkeling: eenduidige en goede input	sociaal-economische ontwikkeling: klein juridisch: groot	soc.econ: groot  juridisch: groter 
SRA	opdrachtgever regionaal en lokaal openbaar vervoer, subsidieverstrekker lokale en regionale infrastructuur, beheerder VENOM	opdrachtgever, subsidieverstrekker, participant	toetsing aan kaders	groot	groter (rol bij vaststellen) 
Stadsdelen	beleid, uitvoering, beheer onderliggend wegennet	opdrachtgever of participant (beleidsbewaker)	bereikbaarheid waarborgen, resultaten moeten beleid steunen	opdrachtgever: groot participant: klein	kleiner (alleen project) 
IBA	uitvoering deelonderzoeken (lucht/geluid),	uitvoerder deelopdrachten	kwalitatief goede verkeerscijfers tbv lucht/geluidonderzoek,	uitvoerder: klein	ongewijzigd
Projectbureaus	grootstedelijke projecten realiseren, zoals Wibaut a/d Amstel, ZOL, Zuidas	opdrachtgever	verkeersstudie moet projectbelang ondersteunen	groot	kleiner (alleen project) 
Rijkswaterstaat	uitvoerend agentschap van het ministerie van IenM, voert studies HWN uit met NRM	participant, leveren informatie HWN	publicatie cijfers hwn/own, bereikbaarheid hwn	klein	groter (afstemming input met NRM) 

Er zijn vooral winnaars. In de tabel is te zien dat in algemene zin de invloed van de opdrachtgevers van verkeersonderzoekers afneemt. De stadsdelen en de projectbureaus zijn bij het vaststellen van modeluitgangspunten bij een studie minder bepalend dan in het verleden. Uitzondering is hier de Stadsregio Amsterdam (SRA), de SRA is invloedrijker: de SRA heeft in het proces van het vaststellen van de basisgegevens een expliciete rol gehad. De vrijheid binnen individuele studies van de SRA met Genmod is wel minder groot dan in het verleden.

Andere actoren hebben sinds de vaststelling van de basisgegevens meer invloed gekregen. DRO heeft meer invloed gekregen omdat ze de sociaal economische gegevens van de basisgegevens aanleveren. Daarnaast zijn de juristen van DRO blij met de vaststelling van de basisgegevens omdat op deze manier de juridische houdbaarheid van verkeersstudies in het planproces wordt vergroot. De invloed van DIVV neemt toe: met de basisgegevens kan beter getoetst worden aan de beleidskaders voor het hoofdnet. Daarnaast is DIVV Verkeersonderzoek minder de speelbal van de opdrachtgever: er is nu een 'standaard' om verkeersstudies mee uit te voeren: dit werkt efficiënt en verhoogt de kwaliteit van verkeersstudies.

Bovenal neemt de invloed van de gemeenteraad toe. De baas van de stad stelt de referentie vast op basis waarvan de consequenties van ruimtelijke en infrastructurele investeringen in beeld wordt gebracht. Dat lijkt redelijk.

## **5 Inbedding in cyclus**

### *5.1 Relatie met modelbeheer*

De basisgegevens verkeersprognoses worden in principe eens per twee jaar aangepast, en alleen maar tussentijds als daar een duidelijke noodzaak voor is. Zo was in 2010 het voorlopig niet instellen van Anders Betalen voor Mobiliteit een belangrijke reden om de basisgegevens aan te passen: Amsterdam rekende in haar prognoses al jaren met een vorm van ABvM in de prognoses. Het is de kunst bij zo'n tweejaarlijkse actualisatie tot een toekomstbeeld te komen dat algemeen gedragen is. Daarbij moet parallel gewerkt worden: als de actualisatie van de modellen pas na vaststelling van de uitgangspunten door de gemeenteraad wordt opgestart, duurt het zeker meer dan een jaar voordat de cyclus doorlopen is.

### *5.3 Nadere integratie met VENOM*

De gemeente Amsterdam rekent voor verkeersprognoses nu nog met Genmod, maar zal mogelijk binnenkort overstappen op VENOM, met eventueel een lokaal verkeersmodel daaronder. Met VENOM komen ook de regionaal afgestemde uitgangspunten mee, die niet bestuurlijk zijn vastgesteld. De uitdaging voor DIVV zal worden hoe met deze nieuwe situatie om te gaan, waarbij de voordelen van de huidige situatie kunnen blijven bestaan.

## **6 Lessons learned**

In het traject tot het vast laten stellen van de basisgegevens zijn we tegen een aantal zaken aangelopen die nadere aandacht vragen. In willekeurige volgorde:

- De afdeling Verkeersonderzoek van DIVV heeft het initiatief genomen om de basisset vast te laten stellen. De vraag is of dit de meest logische keuze is. De invulling is voor nu gekozen omdat er geen probleem eigenaar of belanghebbende was. De afdeling verkeersonderzoek had in de praktijk het meeste 'last' van het ontbreken van een vastgestelde set basisgegevens;
- De afstemming met het Nieuw Regionaal Model van Rijkswaterstaat is verbeterd: het zelfde economische scenario wordt gebruikt en de ruimtelijke ontwikkelingen buiten Amsterdam zijn identiek aan de ruimtelijke ontwikkelingen die het NRM Randstad veronderstelt (peildatum september 2010). In de tussentijd zijn de uitgangspunten buiten Amsterdam voor het NRM en voor VENOM aangepast. Onderdeel van het proces moet de keuze voor aanhaking bij de uitgangspunten van deze modellen zijn (welke projecten moeten wel en welke wellicht niet afgestemd worden?), nu is dat gebeurd op ad hoc basis;
- De lokale infrastructurele projecten in de gemeente Amsterdam vormen meer een verantwoording voor wat er in het model zit dan dat er een beoordelingskader achter zit (bijv: is er financiële dekking?). De vraag is of een beoordelingskader gewenst is;
- De rapportage waarin de basisgegevens worden beschreven roept veel vragen op. In de praktijk betekent dit vaak dat nadere uitleg nodig is en er soms stappen in het proces opnieuw gezet moeten worden. Dit maakt het proces niet efficiënt. Bekeken moet worden hoe dit beter gestroomlijnd kan worden. Dit punt zou te maken kunnen hebben dat het nieuw is dat we het zo doen;



- De politiek-bestuurlijke vaststelling kost relatief veel tijd, de modellen actualiseren vervolgens ook weer. Hoe zorg je ervoor dat je niet altijd enorm achter de feiten aanloopt als er ook nog een wens ligt om modellen beter op elkaar aan te laten sluiten?
- Er is een communicatieproces opgetuigd naar projectbureaus en stadsdelen. Dat heeft goed gewerkt, de basisgegevens en de nieuwe werkwijze die dit met zich meebrengt worden geaccepteerd.

## **Literatuur**

Gemeente Amsterdam, Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer, Basisgegevens verkeersprognoses, definitief 1.2, 18-05-2011.