

Verbonden steden: Netwerkvisie Spoor 2050

Pepijn van Wijmen, Bas Govers

Pepijn van Wijmen, APPM Management Consultants
Wijmen@APPM.nl

Bas Govers, Goudappel Coffeng
Bgovers@Goudappel.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2015
19 en 20 november, Antwerpen

Samenvatting

Echt grote steden zullen we in Nederland nooit hebben. Wel kunnen we kijken hoe het spoor een bijdrage kan leveren aan het vergroten van de agglomeratiekracht en synergie tussen stedelijke regio's. En kan bijdragen aan ruimtelijk-economische structuurversterking op de lange termijn. Die rol kan veel groter zijn dan nu, stellen de deelnemers aan de Moreelse tafel. Versterken van de natuurlijke kracht van het spoor ten opzichte van het vliegtuig en de auto, is het devies.

In 2013 bracht de staatsecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I en M) de Lange Termijn Spoor Agenda (LTSA) uit. In de pers leidde dat vooral tot een discussie of het nu om 'beter' of ook om 'meer' spoor moest gaan. De ambities zijn bescheiden, nieuwe middelen zijn er binnen de planhorizon van 2028 niet. Onder de leden van Railforum, het kennisnetwerk van bedrijven en organisaties die actief zijn in de railsector, leidde de LTSA tot een discussie over de toekomst van het railvervoer en tot de vraag wat de bijdrage van het spoor kan zijn aan de ruimtelijk-economische structuurversterking op langere termijn. Om aan de discussie een bijdrage te kunnen leveren werd de Moreelse tafel opgericht, een tijdelijk netwerk voor visieontwikkeling, genoemd naar de plaats van samenkomst: Seets2meet in Utrecht met uitzicht op het Moreelsepark. Deelname aan de tafel is op persoonlijke titel, het resultaat is voor een ieder beschikbaar en heeft geen formele status. Doelstelling is om denkkraft te mobiliseren en zo bij te dragen aan het onafhankelijke denken over de toekomst van het spoor. Dit artikel geeft de tussenstand weer van het werk in de Moreelse tafel.

1 Achtergrond

De inhoudelijke ambitie van de LTSA is feitelijk al vastgelegd in het Programma Hoogfrequent Spoor (PHS, voorkeursbeslissing in 2010), de uitwerking van het hoogfrequent, spoorboekloos rijden van intercity's en sprinters in Midden Nederland. PHS kan gezien worden als een verdere ontwikkeling van het treindienstmodel dat begonnen is met het programma Spoor naar 75 uit 1969 waarmee de Nederlandse Spoorwegen zich toen opnieuw positioneerden. De Intercity werd geïntroduceerd als de '40 steden tempo trein'. Het was een reactie op het rijksbeleid zoals vastgelegd in de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening en het Structuurschema Hoofdwegennet (beide 1966). Ten tijde van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening bracht NS het programma Rail 21 uit (1988). Het wegvallen van de Europese binnengrenzen vormde een belangrijke context. Doelstellingen waren het verdubbelen van de vervoersomvang en een product dat beter aan de eisen van de klant zou voldoen. Ging de Intercity vanaf 1970 uit van het verbinden van 40 steden, begin 21e eeuw zou Nederland naar verwachting 60 belangrijke centra tellen. De treindienst zou opnieuw opgezet worden met een ordening in drie treinsystemen:

- de Eurocity / Intercity zou 20 centra verbinden: de vier grote steden en Schiphol in de Randstad, Groningen, Twente, Arnhem/Nijmegen, Zuid Limburg. Ook zouden de grote steden in de buurlanden tot 500 km afstand verbonden worden;
- de Interregio zou tussen de 65 belangrijkste centra en enkele subcentra van grote agglomeraties gaan rijden;
- van het aggro- / regionet zouden de lijnen niet meer op de hoofdstations eindigen om de steden beter met de regio te verbinden.

De Zuiderzeelijn en de HSL-Zuid waren hierin als nieuwe infrastructuur opgenomen. Om het nieuwe treindienstmodel te kunnen rijden moest tevens een aantal bestaande trajecten van twee naar vier sporen uitgebreid worden, zoals Utrecht – Woerden, Amsterdam – Utrecht – Arnhem en de Schipholtunnel.

Het omvangrijke programma van spoorverdubbelingen en nieuwe snelle spoorlijnen werd grotendeels uitgevoerd, maar een integrale realisatie van Spoor 21 kwam er niet. De Eurocity / Intercity werd geen samenhangend product van snelle verbindingen over grote afstand; de HSL werd in een aparte concessie ondergebracht. De Intercity bleef de functies van de oude Intercity en de Interregio combineren en de kwaliteit van de aggro-/regionet bleef onvoldoende. De aandacht ging medio jaren 1990 uit naar de splitsing van NS in een vervoer- en een infrastructuurbedrijf, en naar de discussie over een beursgang. Het ontwikkelen van toekomstvisies voor het spoor werd daarmee een zaak van veel meer actoren, met een grotere rol voor het ministerie van I en M.

2 Visie 2050: steden versterken

De Moreelse tafel koos een planhorizon van 2050. Dat lijkt ver weg; de toekomst is over zo'n periode niet te voorspellen. Maar afgezet tegen de levensduur van infrastructuur en spoorwegmaterieel is die periode niet zo lang. De stoptreinen die de NS nu afvoert zijn ouder dan 40 jaar en infrastructuur gaat nog veel langer mee. Een planhorizon van 2050 biedt ook de mogelijkheid om op veilige afstand van de huidige 'bestuurlijke waan van de dag' te blijven. Vanuit dat 2050 perspectief kan vervolgens terug geredeneerd worden naar vandaag. Interventies in het huidige systeem kunnen passen in het perspectief op de toekomst waarmee onnodig kostbare ingrepen later voorkomen worden. Ook kunnen enkele recente, niet gebruikte investeringen, zoals de hoge snelheid die mogelijk is op de Hanzelijn en op de lijn Utrecht – Amsterdam (beiden geschikt voor 200 km/h), in perspectief geplaatst worden.

Uit de trends in de samenleving is om twee redenen gekozen voor de rol van de spoorwegen in het versterken van de stedelijke regio's. Ten eerste is het economische belang van internationaal concurrerende global city-regions zeer groot. De Nederlandse stedelijke regio's zijn in internationaal perspectief klein. Het spoor kan bijdragen aan het vergroten van hun agglomeratiekracht en aan een betere synergie tussen de steden. Echt grote steden zullen we in Nederland nooit hebben, maar het bestaande potentieel kan wel optimaal ontwikkeld worden. Daar kan het spoor een veel grotere rol in spelen dan tot op heden gebeurt.

Ten tweede is de auto sterk aan het veranderen. Die wordt schoner, en wellicht zelfrijdend waardoor de infrastructuur efficiënter benut wordt. Als de toegang tot de auto belangrijker wordt dan het bezit ervan, komt de auto wellicht meer en meer op het terrein van het openbaar vervoer en kan in aantal markten het openbaar vervoer verdringen. Maar het spoor heeft juist binnen de stedelijke regio's en in de verbinding van steden over grotere afstand een natuurlijke rol. Die rol heeft te maken met dikte van vervoersstromen, gebrek aan ruimte en een stedelijke leefstijl. Maar ook comfort en snelheid spelen een rol als het gaat om de verbinding tussen steden. Daar heeft de trein een sterke positie ten opzichte van de auto en het vliegtuig.

In alle onzekerheid over de toekomst stelt de Moreelse tafel voor in te zetten op het versterken van de 'natuurlijke' kracht van het spoor ten opzichte van het vliegtuig en de auto. Uitgangspunt is om maar beperkt in te zetten op nieuwe infrastructuur (beter benutten). Er is al veel infrastructuur beschikbaar, bovendien zullen ook na 2028 de middelen voor nieuwe spoorlijnen beperkt zijn. Verbetering van bestaande infrastructuur op een zodanige manier dat daarmee meerdere doelen, meerdere vervoersrelaties en meerdere treinsoorten worden bediend (synergie) heeft de voorkeur. Dit betekent een betere koppeling leggen tussen investeren ten behoeve van goederenvervoer en personenvervoer, beter benutten van investeringen in ERTMS (het nieuwe Europese spoorbeveiligingssysteem), gekoppeld aan verbeteringen van de treindiensten en beter afstemmen van ruimtelijke ontwikkeling rond knooppunten en corridors aan spoorse investeringsprogramma's.

3 Schaalniveaus

De vraag wat de schaal of maat van een global city-region moet zijn is niet goed te beantwoorden. Daarvoor biedt de literatuur weinig houvast. Op het hoogste schaalniveau, de mega city-region, worden vaak regio's genoemd die zo'n 40 tot 80 miljoen inwoners tellen. De 'Megalopolis' Boston – New York – Washington, San Diego – Los Angeles – San Francisco, de stedelijke corridor Tokio – Osaka. In Europa kan op die schaal de Noordwest Europese regio van hoofdsteden een rol spelen. In de opkomende economieën gaat het om de regio's rond Shanghai (Yangtze Rivier delta), de Pearl River Delta, de Pune - Mumbai corridor. De steden binnen deze polycentrische regio's zijn onderling met het vliegtuig verbonden maar ook steeds vaker met de hoge snelheidstrein (HST) omdat de afstand tussen de steden zo'n 300 tot 500 kilometer bedraagt. Hier rijden de Thalys, de Eurostar, de Acela Express (Boston – New York - Washington,) de hoge snelheidslijn die nu in Californië gebouwd wordt, het snel gegroeide HST-netwerk in China.

Als vanuit het schaalniveau van de mega city-regions ingezoomd wordt is een volgend schaalniveau de city-regions waarvan de individuele steden op één tot anderhalf uur van elkaar verwijderd zijn. Op dit schaalniveau kunnen face-to-face contacten intensiever onderhouden worden. De hoge snelheidstrein heeft hier een sterker voordeel ten opzichte van het vliegtuig.

Nog een schaalniveau lager liggen dan in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn Westfalen de polycentrische stedelijke regio's Randstad/Deltametropool, de Vlaamse Ruit, het Rhein-Ruhrgebied. Het laatste schaalniveau wordt gevormd door de daily urban systems rond de individuele stedelijke regio's.

Op al deze schaalniveaus liggen kansen om de steden te versterken. Gelet op de kwetsbare uitgangspositie van Europa en haar steden in relatie tot de andere continenten, zou op al deze schaalniveaus ingezet moeten worden. Ze sluiten elkaar niet uit. De schaalniveaus zijn dan:

1. Mega City-Region Noordwest-Europa: Binnen het gebied Londen – Amsterdam – Frankfurt – Parijs. De afstand tussen steden tot ongeveer 500 km. Hier kan het voordeel van de trein ten opzichte van het vliegtuig en de auto verder vergroot worden. Ook kan de hoge snelheidstrein op dit schaalniveau beter verknoopt worden met de internationale luchthavens;
2. Delta City-Region: Binnenlandse en buurlandverbindingen in het gebied Amsterdam-Brussel-Keulen. De afstand tussen de steden is 100-300 km. Hier kan het voordeel van de trein ten opzichte van auto worden versterkt;
3. Global City-Region Midden Nederland: het gebied van de Grote Randstad; Amsterdam – Arnhem – Eindhoven – Rotterdam. De afstand is hier 30-100 kilometer.
4. Stedelijke regio's. Daily urban systems rond de grote steden. De afstand is 3-50 kilometer.

4 Mega City-Region Noordwest-Europa

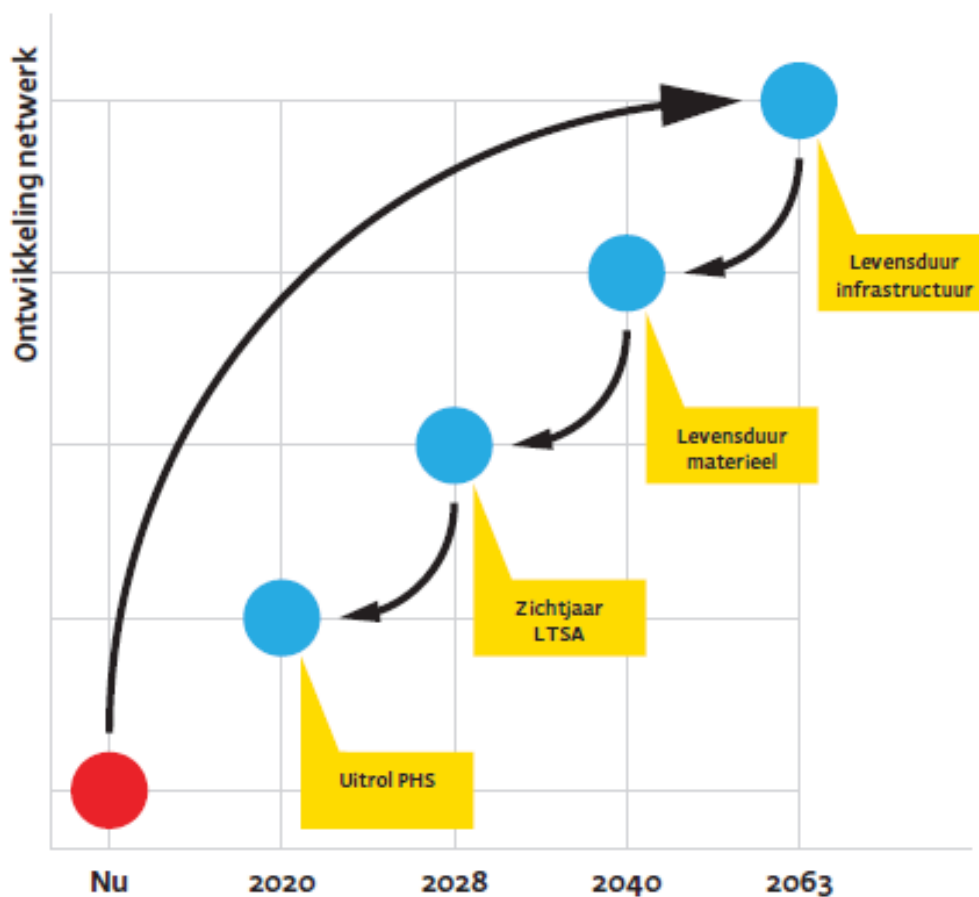
Over een afstand tot ongeveer vijfhonderd kilometer kan een hogesnelheidstrein goed concurreren met het vliegtuig. De reistijd met de trein is langer dan die van het vliegtuig, maar het comfort is hoger en de aankomst is in het centrum van de stad. De steden binnen Noordwest-Europa liggen ongeveer binnen deze afstand van elkaar.

De Moreelse tafel heeft de reistijden tussen de belangrijkste stedelijke centra met elkaar vergeleken voor vliegtuig, trein en auto. Daaruit bleek dat vooral naar de Duitse steden en naar Londen de trein onvoldoende concurrerend is t.o.v. het vliegtuig en de auto. In de ons omringende landen ontwikkelt zich een netwerk van hoge snelheidslijnen tussen Londen, Parijs, Brussel, Luik en Keulen. De westelijke Randstad (Amsterdam en

Rotterdam) is via de HSL-Zuid via Brussel goed verbonden met Parijs, hoewel de schakel tussen Antwerpen en Brussel nog ontbreekt. Maar de reistijd tussen de Grote Randstad en Rhein-Ruhr – Frankfurt is te lang door het ontbreken van een snelle trein; de huidige ICE is vanuit Nederland te traag. Als een verbeterde, snellere trein ergens in het Ruhrgebied een goede aansluiting biedt op het Duitse netwerk van ICE treinen, ontstaat ook richting Hannover-Berlijn en -Hamburg een aantrekkelijk treinproduct. De nadruk vanuit het economisch belang ligt echter op de as Rhein-Ruhr – Frankfurt.

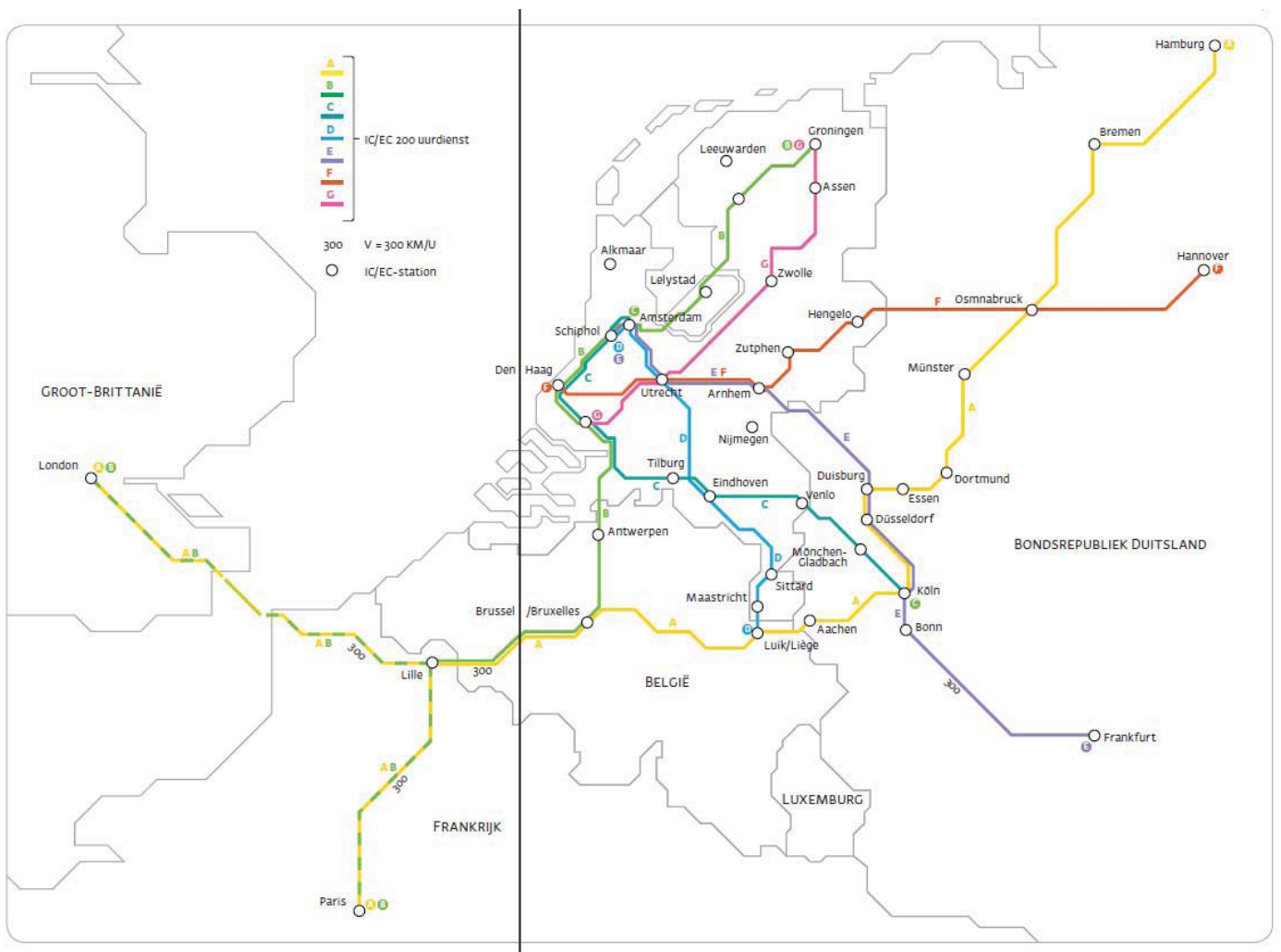
Naar Londen gaat een Eurostar rijden, maar die zal richting Londen een lange stop te Brussel hebben omdat passagiers en trein gescreend moeten worden. De frequentie is bovendien laag met maar twee treinen per dag.

Binnen Noordwest-Europa zijn de luchthavens goed op het netwerk van hoge snelheidstreinen aangesloten: de hub-luchthavens Parijs Charles de Gaulle, Frankfurt en Schiphol, en de luchthavens Brussel, Düsseldorf hebben HST stations. De kansen om die netwerken beter te integreren worden echter nog niet benut.



5 Delta City-Region

Op afstanden van honderd tot driehonderd kilometer concurreert de trein vooral met de auto. Het betreft het gebied tussen de grote steden in Nederland, België en Noordrijn Westfalen. Door het wegvallen van de grenzen kunnen die stedelijke regio's meer integreren. Kernregio's in dit gebied met een BRP groter dan 25 miljard Euro zijn Groot Amsterdam, Den Haag – Rotterdam, Utrecht, Eindhoven, Groningen – Assen, Antwerpen, Brussel, Maastricht – Aken – Luik, het Ruhrgebied en Keulen-Bonn. Op dit schaalniveau valt op dat de reistijden vooral naar Groningen-Assen en naar Maastricht niet voldoende concurrerend zijn, ondanks de bouw van de Hanzelijn. Eindhoven ligt in het hart van deze Delta City-Region: Amsterdam-Brussel-Keulen. Op deze schaal valt de slechte ontsluiting van Eindhoven per trein op. De reistijd is onvoldoende concurrerend en goede verbindingen met België en Duitsland ontbreken. Vanuit dit perspectief biedt snelle treinverbinding tussen Eindhoven en Düsseldorf kansen. Niet alleen voor Eindhoven, maar ook voor de Randstad. De lijn kan ook gebruikt worden door snelle treinen vanuit Schiphol - Amsterdam, en vanuit Den Haag - Rotterdam. Verbeteringen aan op het traject Utrecht – Eindhoven zijn dan waarschijnlijk nodig, maar die vergroot ook de nabijheid van Eindhoven en de Randstad. In Düsseldorf wordt aangetakt op het Duitse ICE netwerk. De reistijd van de trein zou zo verbeterd moeten worden dat die concurrerend wordt met de auto. Dat hoeft niet per se met een snelheid van 250 of 300 kilometer per uur te zijn. Bijvoorbeeld van Amsterdam-Zuid en Schiphol binnen een uur naar Eindhoven reizen kan met een lagere snelheid. De huidige infrastructuur biedt hier kansen voor mits er heldere keuzes worden gemaakt en een aantal bottlenecks worden opgelost. Het gaat om het 'dichterbij' brengen van de stedelijke regio's. Vanuit de Randstad zouden er snelle en directe treinen naar Groningen, Düsseldorf, Maastricht/Luik en Brussel kunnen komen, die ten opzichte van de huidige Intercity's minder stoppen.



6 Global City-Region Midden-Nederland

Op het niveau van de Randstad en Midden Nederland heeft de trein een sterke positie. Dit is nu al het gebied van de frequent rijdende Intercity en het voorziene spoorboekloos rijden uit PHS. Aan PHS is een omvangrijk investeringsprogramma verbonden om voldoende capaciteit op de infrastructuur ter beschikking te hebben. Op veel stations wordt de transfercapaciteit vergroot, een aantal overwegen wordt vervangen door tunnels. Het grootste project, dat overigens ook verbonden is aan de groei-doelstelling van Almere, is OV SAAL, de capaciteitsuitbreiding op de lijn Almere – Amsterdam-Zuid – Schiphol. Die investeringen kunnen ten goede komen aan een gedifferentieerd treinproduct. De snellere hart-op-hartverbindingen tussen de stedelijke regio's op het niveau van de Delta Region stopt ten opzichte van de huidige Intercity minder vaak, de frequenter rijdende opvolger van de huidige Intercity's kan wat vaker gaan stoppen en zo ook belangrijke kennisclusters, andere sub centra en parkeerhaltes bedienen: Eindhoven Airport, Tilburg West, Rotterdam Blaak (met de metro naar de universiteit), Delft Zuid, Hoofddorp. Door deze differentiatie in treinproducten kan de samenwerking tussen stedelijke regio's versterkt worden. De A2-corridor Amsterdam Eindhoven kan worden versterkt (de Zuidas als dienstverlener voor Eindhoven), de rol die Rotterdam voor Brabant speelt, de relatie Rotterdam - Ruhrgebied. Het gaat er steeds om het vizier op de langere termijn te richten. De aanpassingen zijn niet op korte termijn aan de orde en zullen nadere uitwerking en afweging vragen. Het is van belang om de samenhang van het niveau van Midden-Nederland met de boven- en onderliggende schaalniveaus goed in beschouwing te nemen.

7 Stedelijk regio's rond de grote steden

Op het vierde schaalniveau, dat van de stedelijke regio's, hebben de Nederlandse steden in stadsgewestelijk openbaar vervoer een achterstand op steden in Duitsland, Zwitserland, Frankrijk. Het ontbreekt de Nederlandse grote steden aan S-Bahn of RER netwerken. Sprinters van de NS voorzien onvoldoende in de regionale vervoervraag en vormen geen geïntegreerd netwerk met het stadsgewestelijk vervoersysteem. De sprinter staat los van bijvoorbeeld de metro's van Amsterdam en Rotterdam of Randstadrail in de Zuidvleugel van de Randstad. Hier zou integratie van de spoorproducten binnen de stedelijke regio's bij kunnen dragen aan het vergroten van agglomeratiekracht van de steden. Dat begint met een geïntegreerde productformule op bestaand spoor (governance). Een product dat gekenmerkt wordt door stations op kortere afstand en goede verbindingen tussen centra, subcentra en woonkernen. Bij gebleken succes kunnen netwerken uitgebreid worden en infrastructuur toegevoegd. Deze netwerken vormen de ruggengraat voor de verstedelijkingsopgave die er nog ligt, zoals de grote woningbouwopgave voor de Amsterdamse regio. Juist hier zijn de kansen voor Transit Oriented Development groot. De stadsgewestelijke netwerken kunnen zo een grote bijdrage leveren aan het vergroten van de agglomeratiekracht van de grote steden. Het succes van de S-Bahn in Zurich is hiervoor een aansprekende referentie. De keuze voor het versterken van de steden sluit een goed spoorproduct in de perifere regio's niet uit. Daar zal echter steeds scherper moet blijken wat de positie van het spoorvervoer is ten opzichte van andere vormen van openbaar vervoer en individueel

vervoer. Daar kunnen de regio's zelf het best bepalen wat de rol van het spoorvervoer kan zijn, in relatie tot de sociaaleconomische uitdagingen.

8 Concurrentiekracht

De toekomst van het vervoer per spoor in Nederland ziet de Moreelse tafel vooral in het bijdragen aan de concurrentiekracht van de Nederlandse steden. Goede aanzetten daartoe zijn er in het verleden geweest (Spoor naar 75, Rail 21) maar werden niet volledig gerealiseerd. Bovendien is concurrentie tussen stedelijke regio's groter en internationaler geworden. Het grote belang van sterke stedelijke regio's in een geglobaliseerde wereld noopt tot differentiatie van het treinproduct die verder gaat dan het huidige twee treinenstelsel (Intercity en Sprinter) dat aan de basis van het Programma Hoogfrequent Spoor staat. Twee markten verdienen meer aandacht. Aan de bovenkant gaat het om snellere (internationale) verbindingen tussen de economisch belangrijkste stedelijke regio's. Ook al zijn de reizigersaantallen van grensoverschrijdende treinen vergeleken met binnenlandse aantallen laag, het belang van goede verbindingen is voor de concurrentiekracht van de stedelijke regio's groot. Aan de onderkant gaat het om de integratie van de huidige sprinters en het stadsgewestelijk vervoersstelsel tot hoogwaardige regionale systemen met een aantrekkelijk spoorproduct.

Het lijkt verstandig om de investeringen die de komende periode in de railinfrastructuur gedaan worden te richten op de introductie van snellere treinen over grotere afstand en een beter stadsgewestelijk spoorvervoer.

