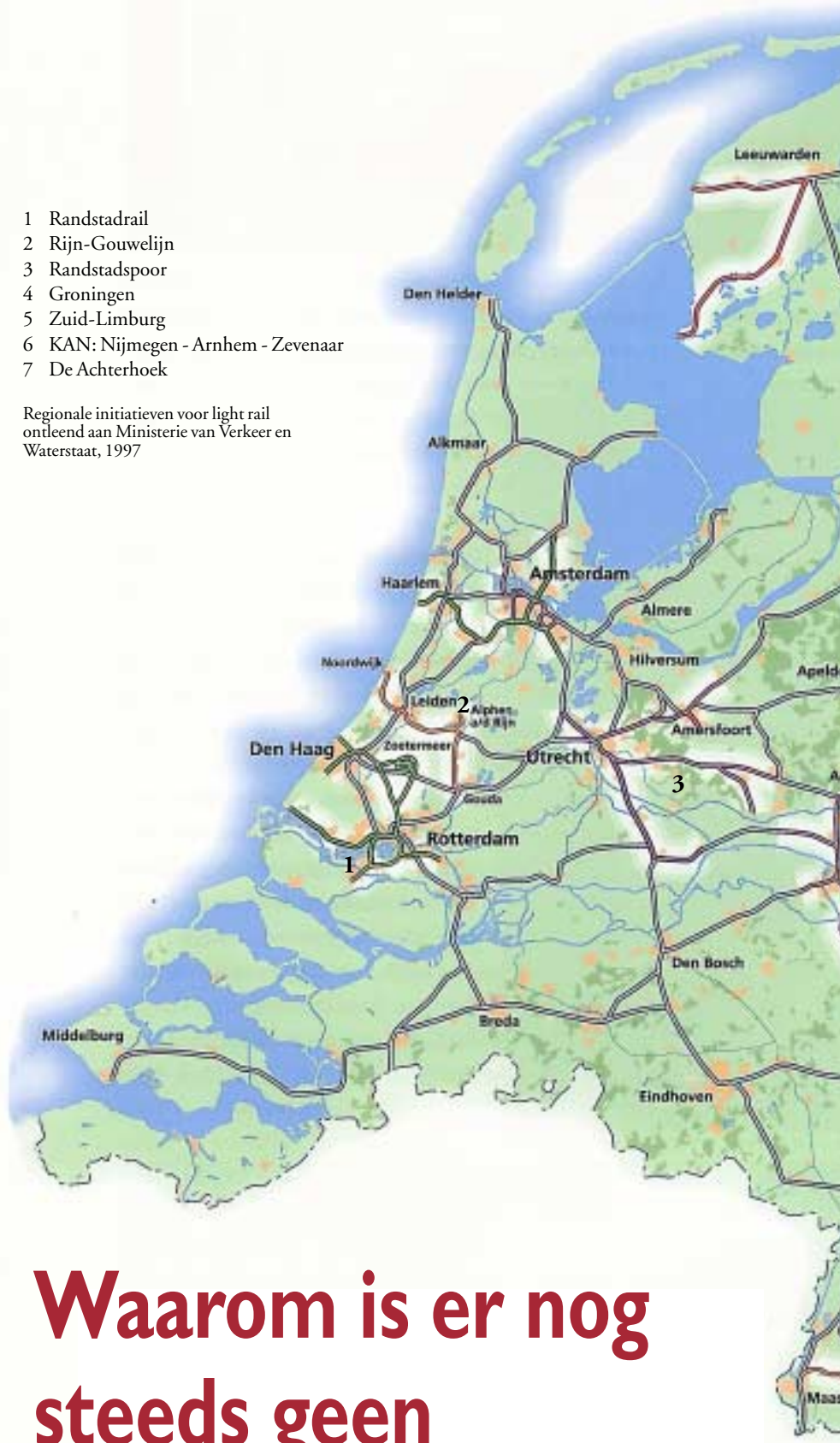


Er is een toenemende politieke belangstelling voor hoogwaardig openbaar vervoer op stadsregionaal niveau. De *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra* repte al in 1990 over hoogwaardig openbaar vervoer in relatie tot VINEX-locaties. En het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan stelt een aantal met name genoemde light railsystemen in het vooruitzicht. Met een zekere regelmaat wordt er gesproken over Randstadspoor, Randstadrail, de Rijn-Gouwelijn en light railsystemen in de Achterhoek, Zuid-Limburg, Groningen en de regio Arnhem-Nijmegen-Zevenaar. Maar tot nu toe hebben we nog geen hoogwaardig stadsregionaal openbaar vervoer in werkelijkheid mogen aanschouwen. We moeten ons voorlopig tevreden stellen met een aantal op zichzelf staande lijnen als de lijn Amsterdam-Amstelveen en de Nieuwegeinlijn. Waarom verkeren we zo lang in de fase van woorden en papieren en waarom zijn tot dusver de daden achterwege gebleven? Komt van uitstel misschien afstel?

HUGO PRIEMUS
Onderzoeksinstituut OTB,
Technische Universiteit Delft

- 1 Randstadrail
- 2 Rijn-Gouwelijn
- 3 Randstadspoor
- 4 Groningen
- 5 Zuid-Limburg
- 6 KAN: Nijmegen - Arnhem - Zevenaar
- 7 De Achterhoek

Regionale initiatieven voor light rail ontleend aan Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1997



Waarom is er nog steeds geen hoogwaardig stadsregionaal openbaar vervoer?



naal

Het heeft lang geduurd voordat het stadsregionaal openbaar vervoer in positieve zin in de politieke belangstelling kwam. Stadsvervoer en streekvervoer hebben een kostendeckingsgraad van 30% tot 35%. Met een investering zijn we niet klaar. Na de investering zullen jaarlijkse exploitatietekorten volgen, en dat komt slecht uit want het heeft jaren geduurd voordat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de toenemende exploitatietekorten van het openbaar vervoer onder controle kreeg.

Een tweede factor die de vertragingen in de realisering van hoogwaardig stadsregionaal vervoer verklaart, is de concurrentie van investeringen in stadsregionaal vervoer met een aantal prijzige investeringen in verkeersinfrastructuur waaraan politiek voorrang is gegeven, zoals de Betuwelijn en de Hoge-snelheidslijn Zuid. Het besluit om de Betuwelijn aan te leggen, heeft de realisering van hoogwaardig openbaar vervoer in stedelijke regio's met een aantal jaren vertraagd.

Een derde vertragsfactor houdt verband met de te hooggespannen verwachtingen van private participatie in de financiering van stadsregionaal openbaar vervoer. Prof. E.J. Bomhof betoogt al jaren dat verkeersinfrastructuur geheel of grotendeels kan worden bekostigd uit de waardevermeerdering van grond en vastgoed rondom de plaatsen waar de trein stopt of bij de op- en afritten van de snelweg (Nijfer, 1998). Het staat niet zonder meer vast dat de waarde van grond en vastgoed rondom stopplaatsen van een light railvoertuig substantieel stijgt. Autobereikbaarheid wordt door de bedrijven veel belangrijker gevonden dan OV-bereikbaarheid. Voorzover zulke waardestijgingen al plaatsvinden, is het in de praktijk gewoonlijk niet mogelijk om deze ex ante al volledig te bepalen, laat staan deze in te zetten voor de financiering van lijninfrastructuur.

Bij het inzetten van publieke middelen ter bekostiging van ruimtelijk-economische investeringen, gaat het Rijk in het algemeen uit van een multiplier-effect: elke publieke gulden dient een veelvoud aan private guldens uit te lokken. In het algemeen is dit een zinvol uitgangspunt, maar in het geval van stadsregionaal openbaar vervoer lijken de mogelijkheden toch relatief beperkt. Door het verzelfstandigen van NS Reizigersvervoer en NS Vastgoed is de mogelijkheid om rondom stationslocaties scope-optimalisatie toe te passen, goeddeels verkeken.

Gebrek aan synergie

De hiervoor genoemde vertragsfactoren zijn allemaal financieel van aard. Achter deze financiële complicaties gaat een fundamenteel probleem schuil dat door velen wordt onderschat en dat een krachtig motief vormt om de thans gangbare aanpak bij te stellen. Het gaat hier om de ontoereikende synergie tussen infrastructuurbeleid en OV-beleid enerzijds en anderzijds stadsontwikkeling en vastgoedontwikkeling (Priemus & Konings, 1999). Dit gebrek aan integratie manifesteerde zich pijnlijk bij de uitwerking van de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra* (VINEX). Achteraf constateert het NVVP dat VINEX-locaties een te laag schaalniveau vormen om hoogwaardig openbaar vervoer veilig te stellen. Hoogwaardig openbaar vervoer dient op stadsregionaal niveau te worden ontworpen en hiërarchisch te worden uitgewerkt in verbindende en onsluitende lijnen. Dit is nog bijna nergens gebeurd.

VINEX-uitleglocaties bestaan gemiddeld voor circa 80% uit eengezinshuizen en kennen in de toegepaste verkavelingen weinig contrasten. Er zijn geen knooppunten met intensieve bebouwing inclusief voorzieningen ontwikkeld die zich aandienen als logische stopplaatsen voor openbaar vervoer. Wie de stedenbouwkundige tekening van een VINEX-locatie aanschouwt, krijgt de indruk dat de stedenbouwkundige helemaal niet van hoogwaardig openbaar vervoer is uitgegaan en daarop met zijn verkavelingen in elk geval niet inspeelde.

Bovendien blijken de VINEX-bewoners hoofdzakelijk te bestaan uit tweeverdieners met een hoofd tussen 30 en 40 jaar van een huishouden met gemiddeld meer dan één auto. Deze groepen behoren niet tot de klassieke doelgroepen van het openbaar vervoer: jongeren, ouderen, lage-inkomensgroepen en etnische minderheden. De eenzijdige samenstelling van de bevolking in VINEX-locaties zal in de komende decennia voortdurend tot discrepanties tussen vraag naar en aanbod van voorzieningen als scholen en ouderenzorg leiden.

Als we een robuust systeem van stadsgewestelijk openbaar vervoer willen realiseren, zal de ruimtelijke inrichting van de steden, de groeikernen en ook de VINEX-locaties in hun onderlinge samenhang opnieuw moeten worden gezien. Een operatie VINEX-revisited is nodig om een logisch sys-

teem van stadsregionaal vervoer te ontwikkelen met een hoge kostendekkingsgraad, zoals in enkele Franse en Duitse stadsregio's al jarenlang bestaat.

Hoezeer infrastructuurplanning en ruimtelijke ordening met elkaar op gespannen voet kunnen staan, illustreeren de plannen voor de Rijn Gouwelijn. Deze lijn die Gouda en Leiden via Alphen aan den Rijn met elkaar zal verbinden, loopt voor een groot deel door het Groene Hart. Er kunnen bij de huidige spelregels van ruimtelijk beleid te weinig woningen en bedrijven worden gerealiseerd rondom de OV-halteplaatsen om voor deze lijn een voldoende draagvlak te creëren. Wie een Rijn Gouwe Lijn wil realiseren, moet de begrenzingen van het Groene Hart ter discussie stellen.

In de *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening* (Ministerie van VROM, 2001) worden de stedelijke netwerken als ruimtelijk concept geïntroduceerd. Hierbij staat het idee voorop dat een gecoördineerde ruimtelijke ontwikkeling moet worden nagestreefd van een aantal zelfstandige steden, die met elkaar moeten samenwerken in plaats van concurreren. De meest spectaculaire voorbeelden van stedelijke netwerken zijn de Deltametropool (de Randstad van Amersfoort tot en met de Drechtsteden) en Brabantstad (van Breda tot en met Eindhoven). De *Vijfde Nota* pleit ervoor om op het niveau van een stedelijk netwerk het openbaar vervoer te integreren. Zo wordt serieus gedacht aan een OV-systeem voor de Randstad: het 'rondje Randstad'. Op langere termijn is deze gedachte de moeite waard, maar waarom combineert de *Vijfde Nota* de stedelijke netwerken niet met het begrip 'netwerkstad' dat in de *Startnota Ruimtelijke Ordening* (Ministerie van VROM et al., 1999) is gelanceerd en in de *Vijfde Nota* (Ministerie van VROM, 2001) geen blik waardig wordt gekeurd? De netwerkstad komt ongeveer overeen met het vertrouwde niveau van het Kaderwetgebied of stadsregio. Binnen de Randstad onderscheidde de *Startnota* de netwerksteden Amsterdam, Utrecht en Zuidvleugel.

De Zuidvleugel combineert Haaglanden en de Stadsregio Rotterdam. Er zal allereerst op het niveau van de netwerkstad een hoogwaardig OV-systeem moeten worden ontwikkeld, want het leeuwendeel van de mobiliteit vindt op dit niveau plaats. Als sluitstuk van zo'n programmering kan een OV-systeem voor de Randstad en Brabantstad worden ontwikkeld. Het

zou fataal zijn om het niveau van de netwerkstad bij het OV-beleid over te slaan. In de plannen voor Deltanet, een OV-systeem voor de hele Randstad, gebeurt dat gelukkig ook niet.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat speelt nog steeds in op het niveau van de netwerkstad, blijkens onder meer de plannen voor Randstadrail (Zuidvleugel) en Randstadspoor (regio Utrecht). Opnieuw een discrepantie tussen het VROM-beleid (het stedelijk netwerk centraal) en het V&W-beleid (netwerkstad centraal).

Het kost het Ministerie van Verkeer en Waterstaat al veel moeite om integrale OV-systemen op het niveau van de netwerksteden te ontwerpen en te realiseren, mede doordat elke stad aan zijn eigen systeem probeert vast te houden. Randstadrail is in dit verband een treurig voorbeeld. De Haagse HTM heeft trams, de Rotterdamse RET heeft een metrosysteem. Het is niet gelukt om voor Randstadrail één systeem te selecteren. Volgens de huidige plannen gaan hoge HTM-trams en lage Rotterdamse metrotreinen op één lijn rijden, waarbij elk station zowel van hoge als lage perrons moet worden voorzien. Het poldermodel op z'n slechtst. En hoe de ruimtelijke inrichting tussen Rotterdam en Den Haag langs de lijn er gaat uitzien, is nog een open vraag. In de Zuidvleugel kunnen we straks een patroon bewonderen van een light rail verbinding zonder geconcentreerde woon- en bedrijfslocaties en VINEX-locaties zonder hoogwaardig openbaar vervoer. Een fundamentele herbezinning op de ruimtelijke inrichting van het gebied tussen Rotterdam, Den Haag, Zoetermeer en Delft is noodzakelijk in relatie tot de plannen voor Randstadrail.

Van uitstel naar afstel?

Sommige cynische waarnemers voorspellen dat de vertragingen in de realisering van hoogwaardig stadsregionaal openbaar vervoer zullen leiden tot afstel. Zij wijzen op de kritische evaluatie van light railsystemen in de publicatie *Kiezen of delen* van de planbureaus (CPB et al, 1998), die kritisch zijn over de kosten-batenverhouding van light railsystemen. En zij wijzen op de te verwachten budgetproblemen van de overheid en de teruglopende ruimte voor omvangrijke publieke investeringen.

Wij denken dat deze opvatting te negatief is. Er is overeenstemming tussen Rijk, provincies en gemeenten over de cruciale betekenis van hoog-

waardig openbaar vervoer voor de bereikbaarheid en economische vitaliteit van steden. Er is overeenstemming over de mogelijkheid en wenselijkheid van de integratie van stadsvervoer en streekvervoer tot een geïntegreerd stadsregionaal systeem. Light railsystemen die goed inpasbaar zijn in stadscentra en buiten de stad tempo kunnen maken, bieden daartoe een uitgelezen technologische mogelijkheid.

Nu het allemaal langer duurt dan was verwacht, zou wel van de nood een deugd gemaakt kunnen worden. Per stadsregio zou nog eens kritisch kunnen worden gekeken naar de logica van het te ontwikkelen OV-systeem, de consistentie van het systeem (inclusief knooppuntensysteem, rijdend materieel en dienstregeling) en vooral naar de mogelijkheden om een sterkere samenhang te creëren tussen OV-systemen, ruimtelijke inrichting en vastgoedontwikkeling. Waar komen de knooppunten, hoe kan de interconnectiviteit met NS-kernnet en auto-systeem worden verbeterd en hoe kan de inrichting van de knooppunten worden geïntensiveerd met woon- en werkfuncties en stedelijke voorzieningen? Hierbij moet niet alleen worden gekeken naar mogelijke greenfield-ontwikkelingen (daar waar de tram nu in het lege land stopt), maar vooral naar de herstructurering van knooppunten in de steden (relatie met stedelijke vernieuwing), de groeikernen en de herinrichting van VINEX-locaties.

Als zowel op rijksniveau als stadsregionaal niveau de VROM-wereld en de V&W-wereld met elkaar tot een samenhangend beleid weten te komen, ziet de toekomst van het stadsregionaal openbaar vervoer er zonnig uit.

Literatuur

Centraal Planbureau, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Sociaal en Cultureel Planbureau & Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 1998, *Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht*, Den Haag (CPB).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000, *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan*, Den Haag (Ministerie van V&W).

Ministerie van VROM, 1990, *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra*, Den Haag (Staatsuitgeverij).

Ministerie van VROM et al, 1999, 'De ruimte van Nederland', *Startnota Ruimtelijke Ordening*, Den Haag (Ministerie van VROM).

Ministerie van VROM, 2001, 'Ruimte maken, ruimte delen', *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*, deel A, Den Haag (Ministerie van VROM).

Nijffer, 1998, *Geld uit de grond; financiering van infrastructuur*, Den Haag (SDU Uitgevers).

Priemus, H. & R. Konings, 1999, *Stadsgewestelijk openbaar vervoer: sleutel tot stedelijke vitaliteit*, Delft (Delft University Press).