

Tweede advies Expertteam Pakketstudies Regio Utrecht

Aan Regio Utrecht
Van prof.dr. O.A.L.C. Atzema, prof.dr. H.J. Meurs, ir. W. Wessels en ir. J.M. Groenendijk
Datum 21 september 2007
Ons kenmerk 468511/JGN/PFL

De voorliggende notitie bevat het tweede advies van het Expertteam Pakketstudies Regio Utrecht aan de Regio Utrecht.

Het Expertteam baseert haar advies op het gesprek met de leden van het Management Overleg Verkeer en Vervoer (MOVV) tijdens de adviessessie op 21 september 2007 en het *Gezamenlijk Beoordelingskader Pakketstudies Utrecht, 1^e concept*.

Het Expertteam wil de leden van het MOVV bedanken voor hun inbreng tijdens de tweede adviessessie. Het gesprek was wederom snel, scherp en soms geestig.

In lijn met de drie punten die het Expertteam in het eerste advies heeft geformuleerd – en die wat haar betreft de ambitie c.q. de rode draad moeten vormen bij de aanpak van de pakketstudies – heeft het Expertteam de volgende gespreksonderwerpen geselecteerd voor de adviessessie:

- gedeelde ruimtelijk-economische visie, en de netwerken die daarbij horen
- integraliteit; van deur tot deur (ketenmobiliteit)
 - . criteria en normen
 - . randvoorwaarden
- samenhang in de uitvoering
- gebruik beoordelingskader.

De opbouw van het advies is conform deze gespreksonderwerpen. Maar eerst wil het Expertteam de Regio Utrecht graag complimenteren met het gezamenlijk beoordelingskader. Het Expertteam is aangenaam verrast door de helderheid van het gezamenlijk beoordelingskader ('een wonder van helderheid'). Deze complimenten zijn welgemeend; de opmerkingen die het Expertteam heeft gemaakt bij het gezamenlijk beoordelingskader – waarvan de belangrijkste hierna aan de orde komen – moeten in dit licht worden gelezen. Het komt er nu op aan de nieuwe manier van kijken en werken bij de uitvoering van de pakketstudies een stevig vervolg te geven. Het Expertteam vertrouwt erop dat haar opmerkingen daarbij helpen.

Gedeelde ruimtelijk-economische visie, en de netwerken die daarbij horen

Het gezamenlijk beoordelingskader neemt de ruimtelijk-economische ambities als vertrekpunt; deze zijn leidend in de afweging van de kwaliteit van de bereikbaarheid. En dat is goed.

Het Expertteam onderschrijft de selectie van de economische kerngebieden. Het is winst dat de Regio Utrecht wordt gezien als een open systeem. De zes toplocaties (of eerste orde locaties) kunnen een essentiële bijdrage leveren aan de economische ontwikkeling van de Randstad en zijn beeldbepalend als het gaat om het regionale profiel in (inter)nationaal opzicht, zo is aangegeven. Het Expertteam daagt de Regio Utrecht uit te expliciteren waar de essentiële bijdrage dan in is gelegen, wat het regionaal profiel is en wat beeldbepalend is aan bijvoorbeeld Lage Weide in (inter)nationaal opzicht.

Vervolgens is aangegeven dat de Regio Utrecht ervoor kiest om de schaarse ruimte op de eerste orde locaties vooral in te zetten voor het faciliteren en versterken van de vier clusters die kenmerkend zijn voor de regio. Het Expertteam vraagt zich af hoe de zes eerste orde locaties zich verhouden tot de vier clusters. Het Expertteam adviseert de Regio Utrecht een matrix op te stellen waarin de locaties worden gekoppeld aan de clusters.

Ook is aangegeven dat er binnen de Regio Utrecht andere locaties zijn die in het totaal van het ruimtelijk-economisch functioneren een belangrijke rol spelen. In de ogen van het Expertteam hoeft het niet zo te zijn dat zich op deze vier locaties in belangrijke mate alleen regionaal georiënteerde bedrijvigheid bevindt, maar het gaat wel om tweede orde locaties. Opvallend is echter dat deze vier locaties in de beoordeling verder geen rol meer spelen. Het Expertteam adviseert de Regio Utrecht om de zes plus vier locaties als ‘werkdeuren’ te hanteren in de beoordeling.

Waar het Expertteam de selectie van economische kerngebieden als ‘werkdeuren’ onderschrijft, vindt het Expertteam de selectie van woongebieden als ‘woondeuren’ lastiger te begrijpen. Woongebieden met meer dan 25.000 inwoners worden gehanteerd in de beoordeling. Maar waar ligt de grens van woongebieden, zo vraagt het Expertteam zich af? Opvallend is bijvoorbeeld dat de ‘buitenwijken’ van Utrecht en Amersfoort niet worden meegenomen, evenals een aantal woongebieden in het Gooi.

Dat de locaties van de ‘laatste’ 10.000 à 15.000 woningen nog niet zijn vastgesteld vindt het Expertteam minder lastig. Dat is vooral een ruimtelijke opgave, die het netwerk slechts beperkt beïnvloedt.

Eén van de belangrijkste opgaven waar de Regio Utrecht in de ogen van het Expertteam voor staat, is het maken van de vertaalslag van de ruimtelijk-economische ambities in gedifferentieerde bereikbaarheidseisen. Het Expertteam werd bijvoorbeeld getriggerd door de zin ‘dergelijke bedrijven (die in een internationale omgeving functioneren) hebben van nature de neiging bij elkaar te gaan zitten’.

Het Expertteam gelooft niet dat dergelijke bedrijven van nature een neiging hebben, wel is de internationale bereikbaarheid één van de vestigingsfactoren van dergelijke bedrijven. Dat betekent dus dat als eis aan de eerste orde locaties wordt gesteld dat de internationale bereikbaarheid – naar de mainports en het Europese achterland – goed is. Dergelijke gedifferentieerde bereikbaarheidseisen ontbreken nog in het beoordelingskader.

Bij het maken van de vertaalslag van de ruimtelijk-economische ambities in gedifferentieerde bereikbaarheidseisen adviseert het Expertteam de Regio Utrecht een nuchtere beoordeling van de locaties. Wat is de specifieke functie van een locatie en wat betekent dat voor de eisen die aan de bereikbaarheid van die locatie worden gesteld¹⁾?. Dat goederenvervoer in de analyses als aparte ‘modaliteit’ wordt meegenomen komt daarbij de helderheid alleen maar ten goede.

Integraliteit; van deur tot deur (ketenmobiliteit)

Criteria en normen

Het gezamenlijk beoordelingskader neemt reistijd als belangrijk criterium. En ook dat is goed. Eén van de essenties van de netwerkaanpak is immers dat het gaat om het vinden van de meest (kosten)effectieve oplossingen op netwerkniveau, redenerend vanuit het gezichtspunt van de reiziger, die altijd van deur tot deur reist. Niet de beheerder en de problemen op zijn netwerken of in zijn systemen staan centraal, maar de reiziger die op tijd op de plaats van bestemming moet kunnen aankomen.

Het Expertteam heeft echter geen goed gevoel bij de reistijdverhoudingen (normen) die de Regio Utrecht bij de vertaalslag van de ruimtelijk-economische ambities in bereikbaarheidseisen aanhoudt voor de verschillende modaliteiten, in het bijzonder het openbaar vervoer. De reistijdverhoudingen lijken uit te gaan van een veronderstelde persoonlijke bereikbaarheidsbehoefte waarbij de auto altijd op nummer één staat (‘gij zult autorijden’), en het openbaar vervoer en de fiets tweede keus zijn. Volgens het gezamenlijk beoordelingskader mag de reisduur per openbaar vervoer in de spits zelfs tot een factor 3,0 langer zijn, dan dezelfde verplaatsing per auto buiten de spits²⁾.

¹⁾ In dit verband heeft het Expertteam, naar aanleiding van figuur 2 (te toetsen relaties) de Regio Utrecht ook geadviseerd in de analyse wel alle relaties te toetsen (matrix waarin de ‘werkdeuren’ worden gekoppeld aan de ‘woondeuren’). Op die manier worden ook de meer tangentiële relaties getoetst. Uiteraard kan in de presentatie van de uitkomsten wel een selectie worden gemaakt van de belangrijkste relaties.

²⁾ Immers de reistijdverhouding voor autoverkeer in de spits is tot 2,0 en de Vf waarde mag voor verplaatsingen per openbaar vervoer oplopen tot 1,5.

Tijdens de adviesessie heeft het Expertteam een steen in de vijver gegooid; hoe zouden de reistijdverhoudingen eruit zien als de Regio Utrecht niet uitgaat van de veronderstelde persoonlijke bereikbaarheidsbehoefte en de ladder van Verdaas, maar van een maatschappelijk duurzaamheidsperspectief?

In de ogen van het Expertteam zijn er daarvoor twee benaderingen:

- werk met mobiliteitsafhankelijke normen en ga na welke verbindingen en vervoersmodaliteiten nodig zijn om duurzaam aan deze normen te voldoen. De auto en het openbaar vervoer (en de fiets) worden daarbij niet gezien als elkaars concurrenten, maar als vervoersmodaliteiten die allemaal nodig zijn
- werk met gedifferentieerde bereikbaarheidseisen. Vanuit een maatschappelijk duurzaamheidsperspectief zou een Vf waarde van onder de 1,0 wel eens wenselijk kunnen zijn (en niet tussen de 1,0 en de 1,5). Dat is ambitieus en kan natuurlijk niet voor alle verplaatsingen gerealiseerd worden; daarom zijn gedifferentieerde bereikbaarheidseisen nodig.

Het gaat het Expertteam vooral om de redenering. De Regio Utrecht heeft nu de mogelijkheid om op een nieuwe manier te kijken naar de kwaliteit van de bereikbaarheid. Reistijdverhoudingen die uitgaan van een maatschappelijk duurzaamheidsperspectief kunnen in ieder geval als variant worden meegenomen; dan hebben de bestuurders straks ook daadwerkelijk de keuze uit verschillende maatregelenpakketten.

N.B. In hoofdstuk 5 van het gezamenlijk beoordelingskader wordt ‘opeens’ verliestijd als extra criterium geïntroduceerd. In de ogen van het Expertteam kan worden volstaan met de criteria reistijd en betrouwbaarheid. En als de Regio Utrecht er toch voor kiest om verliestijd als criterium te hanteren in de beoordeling, dan dient dit criterium ook als zodanig in hoofdstuk 4 van het gezamenlijk beoordelingskader te worden beschreven.

Randvoorwaarden

Naast criteria (reistijd en betrouwbaarheid), kent het gezamenlijk beoordelingskader ook drie randvoorwaardelijke aspecten: verkeersveiligheid, ruimtelijke ordening en leefbaarheid. Bij deze randvoorwaarde aspecten heeft het Expertteam nog een aantal vragen:

- Welke rol spelen de randvoorwaardelijke aspecten in de beoordeling?
In het gezamenlijk beoordelingskader is nu aangegeven dat de randvoorwaardelijke aspecten worden betrokken in een matrix voor knelpunten en effecten van oplossingsrichtingen. Maar het is het Expertteam niet duidelijk wat dit betekent, al helemaal niet voor ruimtelijke ordening.
- Hoe worden de randvoorwaardelijke aspecten geoperationaliseerd?
Voor reistijd en betrouwbaarheid zijn duidelijke criteria en normen – in de zin van verhoudingsgetallen en spreidingsmaten – benoemd. In het gezamenlijk beoordelingskader is dat voor de randvoorwaardelijke aspecten niet het geval. Het Expertteam adviseert de Regio Utrecht om de randvoorwaardelijke aspecten te operationaliseren.

- Is het ook mogelijk om de randvoorwaardelijke aspecten als kansen te beschouwen?
In het gezamenlijk beoordelingskader is tussen de regels door voor de randvoorwaardelijke aspecten aangegeven: 'het mag niet slechter worden'. In de ogen van het Expertteam biedt het uitvoeren van de pakketstudies echter ook kansen om met name de verkeersveiligheid en de leefbaarheid te verbeteren.

Samenhang in de uitvoering

Het is het Expertteam opgevallen dat het gezamenlijk beoordelingskader niets zegt over samenhang in de uitvoering, terwijl dit wel een cruciale opgave is. Juist hier spelen competentie en bestaande routines van claim- en controlgedrag steeds weer een rol. Tijdens de adviessessie is ook bevestigd dat het beoordelingskader niets zegt over samenhang in de uitvoering: 'dat komt nog wel'.

Het Expertteam adviseert de Regio Utrecht nadrukkelijk om zich te bezinnen op het creëren van samenhang in de uitvoering. Dat mag ook los van het beoordelingskader. Daarbij gaat het om diverse aspecten, waaronder:

- samenhang; het uitvoeren van de pakketstudies is erop gericht om te komen tot integrale maatregelenpakketten. Niet de individuele beoordeling van projecten en maatregelen staat daarbij voorop, maar de synergie van maatregelenpakketten. Het is belangrijk dat bestuurders en leden van staten en raden zich hieraan committeren. Het valt te overwegen om 'bijdrage aan versterking van het netwerk' als extra criterium op te nemen in het gezamenlijk beoordelingskader, om de samenhang nog meer expliciet zichtbaar te maken
- uitvoeringsgerichtheid; het uitvoeren van de pakketstudies is er ook op gericht om de volgende stap te zetten. Om de regionale bereikbaarheidsopgave vanuit een consistente strategie aan te pakken. Om concrete maatregelen uit te werken en gereed te maken voor uitvoering. Om prioriteiten te stellen, investeringsbeslissingen te nemen
- netwerksturing; bij een netwerkaanpak hoort ook een nieuwe manier van werken, een vorm van netwerksturing. Een belangrijk kenmerk van deze vormen van sturing is het minder hiërarchisch en 'overheidscentrisch' denken. Een samenhangende aanpak van de regionale bereikbaarheidsopgave is meer dat instemmen met een maatregelenpakket.

Gebruik beoordelingskader

Zoals in de inleiding aangegeven is het Expertteam aangenaam verrast door de helderheid van het gezamenlijk beoordelingskader, maar uiteindelijk gaat het natuurlijk om het gebruik ervan. Tijdens de adviessessie is aangegeven dat het gebruik van het gezamenlijk beoordelingskader wordt gemonitord door een werkgroep (werkgroep BOEI).

Omdat het uiteindelijk gaat om het gebruik van het gezamenlijk beoordelingskader, geeft het Expertteam de Regio Utrecht graag nog een aantal aandachtspunten voor het gebruik mee. Daarnaast is afgesproken dat tijdens de volgende adviesessie één van de gespreksonderwerpen in ieder geval is: 'hoe kom ik tot een integrale afweging?'

Het eerste aandachtspunt betreft het meenemen van de bestuurders en de leden van staten en raden in het proces van de pakketstudies. Nu het gezamenlijk beoordelingskader professioneel goed is doordacht, is het belangrijk en ook mogelijk om de bestuurlijke vertaalslag te maken. Bestuurders en leden van staten en raden moeten zich committeren aan de samenhang in de uitvoering. De vertaalslag moet zo zijn, dat het bestuurders en leden van staten en raden volstrekt duidelijk is waarom 'hun project' gegeven de bijdrage aan versterking van het netwerk meer of minder belangrijk is.

Het tweede aandachtspunt betreft de toetsing aan de hand van de maatschappelijke kosten-batenanalyse. Het Expertteam vindt een maatschappelijke kosten-batenanalyse op zich waardevol, maar vreest dat dit in de praktijk de toetsing aan de hand van de in het gezamenlijk beoordelingskader (ambities, kwaliteitsnetwerken, criteria en normen) doet ondersneeuwen. Deze vrees wordt versterkt door het feit dat de OEI-systematiek een goed instrument is voor een individuele beoordeling van projecten en maatregelen, maar een minder goed instrument is voor de beoordeling van de synergie van maatregelenpakketten. Tijdens de adviesessie is dit vergeleken met 'een nieuwe bouwmethode en een oude gereedschapskist'. De kunst zal dus zijn om maximaal te voorkomen dat alleen op basis van de maatschappelijke kosten-batenanalyse gekozen wordt. De toetsing aan de hand van het gezamenlijk beoordelingskader is minstens zo belangrijk.

Het derde aandachtspunt houdt verband met het tweede aandachtspunt en betreft het gebruik van het woord knelpunten. Het Expertteam merkt dat het gebruik van dit woord 'ruis' geeft. In de ogen van het Expertteam vormen de ruimtelijk-economische ambities het vertrekpunt bij de uitvoering van de pakketstudies. De analyse en de maatregelenpakketten zijn erop gericht om vanuit bereikbaarheid het realiseren van de ambities van de Regio Utrecht zo goed mogelijk te faciliteren (conform de gewenste kwaliteit van de bereikbaarheid). Het toetsen van de voorgestelde oplossingsrichtingen aan de hand van het gezamenlijk beoordelingskader is het beantwoorden van de vraag: welke bijdrage leveren de voorgestelde oplossingsrichtingen aan het realiseren van de ambities van de Regio Utrecht? En dat is fundamenteel anders dan het aanpakken van knelpunten gebaseerd op bijvoorbeeld spits/freeflow-verhoudingen.