

Eerste 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 29 mei 2007
Ons kenmerk 459493/JGN/PFL

De voorliggende notitie bevat het eerste 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) en de kwartiermakers tijdens de adviessessie op 29 mei 2007, het *Plan van Aanpak Pakketstudies* en het *Memorandum met onderwerp Beoordelingskader*.

Het Expertteam wil de leden van het MOVV en de kwartiermakers bedanken voor hun inbreng tijdens de eerste adviessessie. Het gesprek was snel, scherp en soms geestig. Dat is ook de wijze waarop het Expertteam graag werkt; de betrokkenen bij de pakketstudies ontmoeten, bevragen en adviseren. Met elkaar op zoek gaan naar nieuwe antwoorden, naar oplossingen die werken. En de betrokkenen bij de pakketstudies scherp houden bij het doorbreken van bestaande routines¹).

Ter voorbereiding op de adviessessie heeft het Expertteam de leden van het MOVV gevraagd waar zij mee zitten in de relatie tot de aanpak van de pakketstudies en wat zij tijdens de adviessessie zeker met het Expertteam willen bespreken. Op basis hiervan heeft het Expertteam vier gespreksonderwerpen geselecteerd voor de adviessessie:

- ambitie pakketstudies
- beoordelingskader
- Plan van Aanpak
- communicatie en draagvlak.

De opbouw van het advies is conform deze gespreksonderwerpen.

¹) Meer informatie over de opdracht, de adviesproducten en de werkwijze van het Expertteam is opgenomen in de *Startnotitie*.

Ambitie pakketstudies

Het Expertteam heeft drie punten geselecteerd die wat haar betreft de ambitie c.q. de rode draad moeten vormen bij de aanpak en uitvoering van de pakketstudies:

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

Tijdens het eerste deel van de adviessessie zijn deze drie punten met elkaar verkend. Tijdens het tweede deel van de adviessessie is bekeken hoe deze drie punten terugkomen in het beoordelingskader en het Plan van Aanpak.

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

Het Expertteam is het gesprek gestart met de vraag wat voor de Regio Utrecht een netwerk is. In de ogen van het Expertteam is de kortste definitie: verbonden knopen. Dat betekent echter wel dat die knopen gedefinieerd moeten zijn, alsmede de verbindingen die daarbij horen.

Het is het Expertteam echter opgevallen dat het gezamenlijke ambitieniveau in de Regio Utrecht nog niet zo hoog is; wat wil de Regio Utrecht nu bereiken en welke netwerken horen daarbij? Daardoor dreigt de Regio Utrecht terug te vallen op de bestaande routine om knelpunten aan te pakken. Als niet duidelijk is wat de Regio Utrecht wil bereiken, hoe kunnen dan straks keuzen worden gemaakt bij het samenstellen van integrale maatregelenpakketten?

Het Expertteam adviseert de Regio Utrecht de ruimtelijk-economische visie (van de Ring Utrecht en de Driehoek Amersfoort – Hilversum – Utrecht) als vertrekpunt te nemen bij de aanpak en uitvoering van de pakketstudies. In een dergelijke visie hoort naar voren te komen wat de ruimtelijk-economische speerpunten in de Regio Utrecht zijn. Het gaat dus verder dan het bestemmen van locaties, een nietszeggende uiting als ‘Utrecht bereikbaar maken’ en het benutten in dubbel perspectief. Het gaat om de visie erachter. Waar zet de Regio Utrecht als onderdeel van de Randstad (haar middelen) op in? Wat levert dit op in termen van in economisch en sociaal opzicht beter functioneren van de regio?

Heel concreet stelt het Expertteam voor dat de Regio Utrecht de volgende drie vragen beantwoordt:

- welke locaties van wonen, werken en voorzieningen zijn belangrijk, voor wie en waarom?
- welke gedifferentieerde bereikbaarheidseisen worden aan deze locaties gesteld (dus ook verkeersluwe locaties)?
- welke verbindingen en vervoersmodaliteiten zijn nodig om aan deze bereikbaarheidseisen te voldoen?

Opgemerkt is tijdens de adviessessie dat de antwoorden op deze vragen niet in de pakketstudies worden geformuleerd, maar input zijn voor de pakketstudies. Dat is nu precies wat het Expertteam wil zeggen! Maar waarom is deze input dan niet expliciet gemaakt en als vertrekpunt genomen bij de aanpak en uitvoering van de pakketstudies?

Integraliteit; van deur tot deur (ketenmobiliteit)

Het is het Expertteam opgevallen dat in de *MIT-verkenning en Netwerkanalyse Regio Utrecht* aparte beoordelingskaders zijn gehanteerd voor de bereikbaarheid over de weg en de bereikbaarheid per openbaar vervoer. Bovendien zijn geen keuzen gemaakt; de gehanteerde beoordelingskaders zijn een opsomming van de indicatoren en normen van de verschillende partijen in de Regio Utrecht. Dit roept de vraag op hoe de Regio Utrecht nu wel tot integrale maatregelenpakketten denkt te komen.

Aangegeven is tijdens de adviessessie dat in eerste instantie bewust unimodale kaartbeelden worden opgesteld met de knelpunten en kansen. In tweede instantie worden integrale maatregelenpakketten samengesteld door per knoop (belangrijke locatie van wonen, werken en voorzieningen) een werkgroep integrale oplossingen te laten formuleren langs de zevensprong van Verdaas.

Het Expertteam is nog niet overtuigd dat de Regio Utrecht nu wel tot integrale maatregelenpakketten komt. Terwijl het bij de pakketstudies daar juist om gaat; de netwerkanalyse geeft een redelijk beeld van de problematiek, maar er is nog geen sprake van een samenhangend maatregelenpakket om de problematiek zo efficiënt mogelijk te bestrijden.

Het Expertteam adviseert de Regio Utrecht:

- zich nog eens te bezinnen of het verstandig is om een jaar lang, tot eind 2007, unimodale aanvullende verkenningen uit te voeren. Het gaat er bij de pakketstudies 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.

Het Expertteam adviseert om reeds vroegtijdig te proberen een volgende stap te zetten, bijvoorbeeld door in te gaan op de vragen die hiervoor zijn gesteld.¹⁾

¹⁾ Belangrijk is ook de nieuwe manier van werken, die zich laat samenvatten als 'eerst denken, dan rekenen'. Zet verkeersmodellen vraaggestuurd in, dat wil zeggen: formuleer eerst de op te lossen vraagstukken, beantwoord vervolgens de vraag welke kennis hiervoor nodig is en bedenk dan hoe deze kennis situatie- en resultaatgericht kan worden georganiseerd en welke 'rekenpartijen' hierbij kunnen helpen.

- de overgang van fase 2 'aanvullende verkenningen' naar fase 3 'optimalisatie' op korte termijn te doordenken. In de ogen van het Expertteam is het namelijk nog maar de vraag of het op elkaar leggen van de kaartbeelden een resultaat oplevert. Netwerken zijn per definitie niet ruimtelijk begrensd. Integraliteit krijg je niet door kaartbeelden te stapelen, maar door organisatorische interventies en in te spelen op ontwikkelingen in de omgeving
- te proberen de bestaande routine van het 'planstudie-denken' te doorbreken. In ieder geval betekent dit dat ook het ministerie van Verkeer en Waterstaat bereid moet zijn om mee te doen en integraal te denken. Dat niet het ministerie van Verkeer en Waterstaat de planstudie voor het hoofdwegennet uitvoert en de regio 'de rest' van de pakketstudies. Maar dat de pakketstudies echt een gezamenlijk product zijn en dat het inderdaad gaat om 'de best mogelijke mobiliteit per beschikbare euro'.

Samenhang in de uitvoering

Het Expertteam heeft aangegeven dat het creëren van samenhang in de uitvoering in haar ogen een cruciale opgave is. Dat raakt niet alleen de partijen die de Bestuursovereenkomst hebben ondertekend, maar ook andere partijen als de vervoerders, ProRail, etc.

Duidelijk is geworden tijdens de eerste adviessessie dat de Regio Utrecht het creëren van samenhang in de uitvoering ook als een cruciale opgave ziet. Het Expertteam zal tijdens de volgende adviessessie op dit punt de Regio Utrecht een spiegel voorhouden. Omdat juist hier competentie en bestaande routines van claim- en controlgedrag steeds weer een rol spelen. Door vroegtijdig partijen te betrekken die in de uitvoering een rol zullen spelen, kan de uitvoeringsgerichtheid evenwel vergroot worden.

Aan het eind van het eerste deel van de adviessessie heeft de Regio Utrecht aangegeven zich te herkennen in de drie punten als de rode draad bij de aanpak en uitvoering van de pakketstudies.

Aanvullend zijn twee vragen gesteld:

- hoe verhoudt ketenmobiliteit zich tot de wens van de gebruiker het aantal overstappen te minimaliseren? In de ogen van het Expertteam is het nodig dat concrete kwaliteitseisen worden geformuleerd voor de overstappunten. Daarbij gaat het zowel om de kwaliteit van de overstap als zodanig, als om de kwaliteit van de 'overstapomgeving' (inrichting en vormgeving overstappunten)
- hoe omgaan met het doorgaand verkeer? In de ogen van het Expertteam is het essentieel dat naar haar functie gedifferentieerde bereikbaarheidseisen worden opgesteld. Alleen dan is het mogelijk netwerken een functionaliteit te geven, wat ertoe kan leiden dat anders wordt omgegaan met doorgaand verkeer dan met regionaal of lokaal verkeer.

Beoordelingskader

Het is het Expertteam opgevallen dat daar waar de Regio Utrecht aangeeft zich te herkennen in de drie punten als de rode draad bij de aanpak en uitvoering van de pakketstudies, dezelfde drie punten volop tot discussie leiden als het Expertteam de vraag stelt hoe deze drie punten terugkomen in het beoordelingskader.

Het Expertteam is het gesprek gestart met de vraag wat bestuurders te zien krijgen op het moment dat zij uit twee concurrerende maatregelenpakketten een keuze moeten maken. In de ogen van het Expertteam moet dit meer zijn dan in welke mate een knelpunt is opgelost. Bestuurders zouden te zien moeten krijgen wat de maatregelenpakketten bijdragen aan wat de Regio Utrecht wil bereiken. Niet het aanpakken van knelpunten is leidend (ook al is dit de natuurlijke neiging van bestuurders), maar de ambities. Selectiviteit dus, durven kiezen.

Het Expertteam adviseert de Regio Utrecht daarom om het concept beoordelingskader uit te breiden, zodanig dat de drie punten die de rode draad vormen bij de aanpak en de uitvoering van de pakketstudies erin terugkomen.

Heel concreet betekent dit dat het beoordelingskader moet worden uitgebreid met het eerste en derde punt:

- met het beoordelingskader moeten maatregelenpakketten ook kunnen worden beoordeeld op de bijdrage aan de ruimtelijk-economische visie en de netwerken die daarbij horen (wenselijkheid)
- met het beoordelingskader moeten maatregelenpakketten ook kunnen worden beoordeeld op de samenhang in de uitvoering (uitvoerbaarheid).

Het alleen in een verkeersmodel stoppen van de toename van het aantal inwoners en van de nieuwe locaties van wonen, werken en voorzieningen is niet voldoende. Dan vergeet de Regio Utrecht te differentiëren.

Overigens begrijpt het Expertteam best dat er al een aanpak is uitgewerkt, dat er een planning moet worden gehaald, etc. Waar het echter om gaat is dat de Regio Utrecht bestuurders een beoordelingskader laat vaststellen, waarmee het ook mogelijk is straks keuzen te maken bij het samenstellen van integrale maatregelenpakketten.

In de ogen van het Expertteam is het daarvoor niet nodig dat het beoordelingskader volledig kwantitatief is uitgewerkt, ook een deels kwalitatief kader volstaat. Wel is het belangrijk dat de belangrijke locaties van wonen, werken en voorzieningen gedefinieerd zijn, dat er gedifferentieerde bereikbaarheidseisen die aan deze locaties zijn gesteld en dat duidelijk is welke verbindingen en vervoersmodaliteiten nodig zijn om aan deze bereikbaarheidseisen te voldoen.

Plan van Aanpak

Net als bij het beoordelingskader heeft het Expertteam zich de vraag gesteld hoe de drie punten die de rode draad vormen bij de aanpak en de uitvoering van de pakketstudies, terugkomen in het Plan van Aanpak. Het Expertteam heeft zich voor dit moment geconcentreerd op fase 2 ‘aanvullende verkenningen’. Daarbij kwam het Expertteam in het – overigens degelijke en ambitieuze – Plan van Aanpak zinnen tegen als *“In deze fase worden dan ook voor alle modaliteiten en ook bepaalde thema’s aanvullend onderzoek gedaan en analyses gemaakt”* en *“Aan het eind van fase 2 liggen er kaartbeelden per modaliteit en soms per thema”*.

Het Expertteam adviseert, in lijn met het voorgaande in dit advies, de Regio Utrecht om heel precies de vraag te beantwoorden wat je oplost door het zo te doen. Dat antwoord moet de Regio Utrecht kunnen geven.

Helpt de aanpak 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?

In de ogen van het Expertteam is het een risico dat in eerste instantie unimodale kaartbeelden worden opgesteld met de knelpunten en kansen; het ‘omslagpunt’ van unimodaal naar integrale maatregelenpakketten wordt daardoor alleen maar groter. Met andere woorden: hoe wordt het ‘pakket aan studies’ een ‘pakketstudie’?

Ook kwam het Expertteam in het Plan van Aanpak een opmerkelijke keuze voor no regret maatregelen tegen. Waar is het lijstje van no regret maatregelen door gemotiveerd, wat is het verschil tussen quick wins en no regret maatregelen?

Het Expertteam adviseert de Regio Utrecht om de no regret maatregelen, nadat het beoordelingskader is uitgebreid, te scoren op het beoordelingskader. Daarmee wordt reeds vroegtijdig ervaring opgedaan met het beoordelingskader.

Communicatie en draagvlak

Het is het Expertteam opgevallen dat de communicatie in de bestuurlijke samenvatting van het Plan van Aanpak nog onvoldoende helder is. Communicatie en consultatie lijken door elkaar heen te lopen. Het belangrijkste gemis vindt het Expertteam echter dat niet duidelijk is hoe bestuurders en leden van Provinciale Staten, het Bestuur Regio Utrecht en de gemeenteraden worden meegenomen in het (besluitvormings)proces van de pakketstudies.

Het Expertteam adviseert de Regio Utrecht dan ook om de communicatie nog eens opnieuw te doordenken, in het bijzonder de wijze waarop draagvlak wordt verkregen onder bestuurders en raden. In de ogen van het Expertteam kun je daar niet vroeg genoeg mee beginnen.

Bestuurders en leden van staten en raden moet duidelijk worden gemaakt dat de pakketstudies een andere manier van kijken en werken vraagt. Territoriaal denken ('government') is daarbij niet de meest handige vorm van sturing¹). De pakketstudies vragen een vorm van netwerksturing ('governance'). Rijk en regio zijn wederzijds van elkaar afhankelijk. Vanuit die gemeenschappelijkheid kan het proces van samenwerken beginnen²). Een samenhangende aanpak van de regionale bereikbaarheidsopgaven is meer dan instemmen met een maatregelenpakket.

¹) Dit geldt ook voor leefbaarheid. Een eventueel lokaal leefbaarheidsprobleem is een gezamenlijk probleem.

²) Het is ook niet zo dat bijvoorbeeld de gemeente Amersfoort 'aan het stuur zit' voor de pakketstudie Driehoek Amersfoort – Hilversum – Utrecht.