

Derde 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 19 december 2007
Ons kenmerk 476689/JGN/LRE

De voorliggende notitie bevat het derde 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 19 december 2007, (de brochure van) het *Gezamenlijk Beoordelingskader Pakketstudies Utrecht*, de samenvattingen van de aanvullende verkenningen en het *Programmaplan Regionaal Verkeersmanagement + Deelname aan Nationaal Data Warehouse*.

Het Expertteam wil de leden van het MOVV bedanken voor hun inbreng tijdens de derde adviessessie. Het gesprek was openhartig en over en weer constructief kritisch.

Mede gebaseerd op de vragen van de Regio Utrecht aan het Expertteam heeft het Expertteam de volgende gespreksonderwerpen geselecteerd voor de adviessessie:

- gebruik beoordelingskader
- samenhang in de uitvoering; betrokkenheid partijen
- resultaten aanvullende verkenningen
- bijdrage regionaal verkeersmanagement.

De opbouw van het advies is conform deze gespreksonderwerpen. Maar eerst wil het Expertteam de Regio Utrecht graag een algemene indruk teruggeven. Het Expertteam is verheugd te constateren dat in de Regio Utrecht nadrukkelijk de wil aanwezig is om de nieuwe manier van kijken en werken, die met de netwerkanalyses is geïntroduceerd, in praktijk te brengen. In zijn brief d.d. 27 november 2007 heeft de voorzitter van het Utrechts Verkeer en Vervoerberaad (UVBB) aangegeven dat de leden van het MOVV de gedachtewisseling met het Expertteam daarbij als buitengewoon nuttig en ook inspirerend hebben ervaren; deze waardering is wederzijds.

Dat de vernieuwing op een aantal onderdelen nog beter uit de verf kan komen, hoort bij het veranderingsproces dat daarvoor nodig is. Het is de rol van het Expertteam de Regio Utrecht scherp te houden bij het doorbreken van de bestaande routines bij en tussen de betrokken partijen. Naarmate de Regio Utrecht dichterbij concrete maatregelen(pakketten) komt, wordt dit steeds belangrijker. Het komt er op aan de nieuwe manier van kijken en werken een stevig vervolg te geven. De opmerkingen die het Expertteam heeft gemaakt – waarvan de belangrijkste hierna aan de orde komen – moeten in dit licht worden gelezen.

Gebruik beoordelingskader

Brochure gezamenlijk beoordelingskader

In het tweede advies is uitgebreid stilgestaan bij het gezamenlijke beoordelingskader. Eén van de aandachtspunten die het Expertteam in dat advies heeft meegegeven, is dat het belangrijk is om de bestuurlijke vertaalslag te maken. Daarvoor heeft de Regio Utrecht een concept brochure van het gezamenlijke beoordelingskader opgesteld.

Het Expertteam adviseert de Regio Utrecht om bij het definitief maken van deze brochure nog eens goed te kijken naar de structuur en de gehanteerde begrippen. De concept brochure is nog geen goede vertaalslag van de nieuwe manier van kijken en werken, terwijl het gezamenlijk beoordelingskader die nieuwe manier van kijken en werken wel in praktijk brengt. Zo is de kop van de brochure “*bereikbaarheid onder druk*”, en staat even verderop dat het erop neer komt “*dat we eerst moeten bekijken welke knelpunten er nu zijn en hoe deze knelpunten zich ontwikkelen als we niets doen*”.

Het Expertteam adviseert om de redenering om te draaien. Kort samengevat: de Regio Utrecht heeft een aantal ruimtelijk-economische ambities, het verzilveren van die ambities stelt eisen aan de bereikbaarheid van de negen economische kerngebieden, en de keuze van maatregelen wordt vanuit dit perspectief gemaakt. Maatregelen gericht op de bereikbaarheidskwaliteit hoeven niet altijd te leiden tot het oplossen van knelpunten op de plek waar deze zich voordoen. Belangrijk is ook dat de vertaalslag zo is, dat duidelijk is hoe het gezamenlijke beoordelingskader wordt gebruikt. De ontvangers van de brochure (bestuurders en leden van staten en raden) moeten enthousiast worden gemaakt voor de nieuwe manier van kijken en werken, in casu de redenering vanuit de ruimtelijk-economische ambities onderschrijven. Bestuurders en leden van staten en raden moeten zich hiervoor willen inzetten en zich committeren aan de samenhang in de uitvoering. Voorkomen moet worden dat zij reageren in de trant van ‘mooie brochure, ga uw gang, wij zien de resultaten straks wel’.

Gebruik beoordelingskader

Wat betreft het gebruik van het gezamenlijke beoordelingskader heeft het Expertteam zich de vraag gesteld hoe de maatregelenpakketten worden ontwikkeld en beoordeeld. Tijdens de adviesessie heeft het Expertteam de aandacht gevestigd op de zogeheten toetsingscriteria op pagina 29 van het gezamenlijke beoordelingskader. In de ogen van het Expertteam zijn de 'zevensprong van Verdaas' en de maatschappelijke kosten-batenanalyse niet zo zeer criteria als wel methoden. Criteria zijn bijvoorbeeld: effectiviteit, efficiency, uitvoeringsgerichtheid en duurzaamheid.

De Regio Utrecht is op een cruciaal moment aanbeland: van unimodale aanvullende verkenningen naar integrale maatregelenpakketten. In de ogen van het Expertteam is dit een iteratief proces, dat niet start op het niveau van de Ring en de Driehoek (de infrastructuur), maar op het niveau van de negen economische kerngebieden. Immers, de Regio Utrecht heeft een aantal ruimtelijk-economische ambities en daarbij zijn de negen economische kerngebieden van essentieel belang. De inzet van schaarse middelen is gericht op de bereikbaarheidskwaliteit van deze economische kerngebieden.

Het Expertteam adviseert de Regio Utrecht dan ook om, vanuit een qua redenering consistente strategie, maatregelenpakketten samen te stellen voor de negen economische kerngebieden. Daarbij plaatst het Expertteam de volgende opmerkingen:

- de karakteristieken van de negen economische kerngebieden verschillen, en dus ook de eisen aan de bereikbaarheid van deze economische kerngebieden. De bereikbaarheid van bijvoorbeeld Amersfoort centrum (nadruk op fiets, openbaar vervoer, stedelijke distributie) zal op een geheel andere manier worden ingevuld dan die van Lage Weide (nadruk op vrachtverkeer en binnenvaart). Werk dus met gedifferentieerde bereikbaarheidseisen
- de vraag is keer op keer hoe maatregelen bijdragen aan de drie punten die het Expertteam in het eerste advies heeft geformuleerd, en die wat haar betreft de rode draad moeten vormen bij de aanpak van de pakketstudies:
 - . ruimtelijk-economische visie, en de netwerken die daarbij horen
 - . integraliteit; van deur tot deur (ketenmobiliteit)
 - . samenhang in de uitvoering

Het beoordelen van de bijdrage van maatregelen kan in eerste instantie kwalitatief

- de inzet gericht op de bereikbaarheidskwaliteit van de negen economische kerngebieden betekent niet dat de maatregelen ook allemaal binnen de grenzen van deze economische kerngebieden worden genomen. Integendeel, het gaat om de interne relaties én de externe relaties in de vorm van netwerken (zie gezamenlijk beoordelingskader). De negen economische kerngebieden zijn op te vatten als knooppunten van netwerken die gebaat zijn bij zo optimaal mogelijke verbindingen. Het is goed voor te stellen dat juist investeringen in die verbindingen buiten de geografie van deze knooppunten het functioneren van de knooppunten ten goede komt

- per economisch kerngebied kunnen (deels) verschillende maatregelenpakketten worden samengesteld, zodat bestuurders niet binnen maar tussen maatregelenpakketten kunnen kiezen. De maatregelenpakketten kunnen bijvoorbeeld verschillen wat betreft de ambitie op duurzaamheid; duurzaamheid als randvoorwaarde of duurzaamheid als ontwerp-opgave. Of op hun bijdrage aan de drie hiervoor genoemde punten
- confrontatie van de maatregelenpakketten voor de negen economische kerngebieden leidt tot inzicht in maatregelen die voor één of voor meerdere economische kerngebieden van belang zijn.

Nogmaals, het is in de ogen van het Expertteam belangrijk om de maatregelenpakketten voor de negen economische kerngebieden samen te stellen. De keuze voor deze economische kerngebieden – en daarmee voor de achterliggende ruimtelijk-economische ambities – betekent automatisch dat daar de prioriteit ligt. Omdat de negen economische kerngebieden worden verbonden met woongebieden en externe gebieden, wordt automatisch duidelijk wat een maatregel ‘doet’ voor andere locaties binnen en buiten de Regio Utrecht. Mogelijk dat nadat de maatregelenpakketten zijn ontwikkeld nog maatwerk nodig is voor enkele van deze locaties.

Samenhang in de uitvoering; betrokkenheid partijen

Het is het Expertteam opgevallen dat het Rijk (lees: het ministerie van Verkeer en Waterstaat) opnieuw niet aanwezig is bij de adviessessie. Dit roept de vraag op hoe de samenwerking tussen Rijk en regio verloopt.

Met een verwijzing naar het eindadvies van het Critical Review Team Netwerkaanpak, roept het Expertteam op tot een transitie *van* bestuurlijk overleg *naar* samen beslissen over gezamenlijke programmering, financiering en uitvoering. Het Rijk vervult daarbij een dubbelrol. Enerzijds is het Rijk verantwoordelijk voor de (inter)nationale netwerken. Anderzijds is het Rijk een partner in de regio, die mee moet doen.

Tijdens de adviessessie is door de leden van het MOVV aangegeven dat voor de betrokkenheid van andere partijen een actoranalyse is gemaakt, waarin de verschillende partijen een plek in de aanpak van de pakketstudies hebben gekregen.

In de ogen van het Expertteam legt strategisch omgevingsmanagement vooral de basis voor een duurzame dialoog met de verschillende partijen. Daarnaast is het in de ogen van het Expertteam belangrijk om de uitvoeringsgerichtheid in de actoranalyse te betrekken. Juist de samenhang in de uitvoering is een cruciale opgave. Welke partijen moeten op welke wijze worden betrokken om de volgende stap te zetten? Om concrete maatregelenpakketten samen te stellen en gereed te maken voor uitvoering. En om prioriteiten te stellen, investeringsbeslissingen te nemen.

Resultaten aanvullende verkenningen

Hoewel het er nu vooral om gaat de volgende stap te zetten en te komen van unimodale aanvullende verkenningen naar integrale maatregelenpakketten, staat het Expertteam graag ook even stil bij de resultaten van de aanvullende verkenningen. Tijdens de adviessessie heeft het Expertteam de resultaten van de aanvullende verkenningen in het perspectief van de aanpak van de pakketstudies geplaatst aan de hand van twee vragen:

1. Welke nieuwe inzichten hebben de aanvullende verkenningen opgeleverd?
2. Wat is de bijdrage van de resultaten van de aanvullende verkenningen aan de drie punten:
 - . ruimtelijk-economische visie, en de netwerken die daarbij horen
 - . integraliteit; van deur tot deur (ketenmobiliteit)
 - . samenhang in de uitvoering?

Tijdens de adviessessie bleek dat deze vragen nog niet zo eenvoudig zijn te beantwoorden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de aanvullende verkenning mobiliteitsmanagement. De samenvatting bevat, op enkele gebiedsspecifieke inzichten na, weinig aanvullende inzichten noch een heldere probleemanalyse. Ook wordt uit de samenvatting niet duidelijk wat de bijdrage is aan de drie hiervoor genoemde drie punten.

Het Expertteam adviseert de Regio Utrecht de resultaten van de aanvullende verkenningen in het perspectief te plaatsen van de aanpak van de pakketstudies aan de hand van de twee vragen. Mogelijk bevatten de achterliggende rapporten wel degelijk nieuwe inzichten en is ook de bijdrage aan de drie punten duidelijk te maken. Waarschijnlijk leidt deze exercitie ertoe dat de resultaten van de aanvullende verkenningen moeten worden geherformuleerd.

Daarnaast heeft het Expertteam enkele aanvullende vragen en/of opmerkingen per aanvullende verkenning:

- *mobilitieitsmanagement:*
 - . wat zouden regionale convenanten tussen de overheid en het bedrijfsleven kunnen betekenen in de uitvoering?
 - . waarom zijn de mogelijkheden om OV-gebruik verder te laten stijgen in Utrecht Centrum beperkt? Er is toch wel een maatregelenpakket denkbaar dat uitgaat van een maatschappelijk duurzaamheidperspectief waarin het openbaar vervoer een belangrijkere rol krijgt?
- *goederenvervoer:*
 - . welke eisen stelt stadsdistributie?
 - . wat is de bijdrage van de vele te starten projecten; tot welke prioritering leidt een beoordeling van de te starten projecten op hun bijdrage aan de drie punten?
 - . is er een relatie met de landelijke markt- en capaciteitsanalyse vaarwegen?

- *leefbaarheidskaarten:*
 - . wat zijn de kansen als duurzaamheid niet als randvoorwaarde wordt gehanteerd, maar als een ontwerpprincipe?
 - . wat is, als duurzaamheid wel alleen als randvoorwaarde wordt gehanteerd, de milieuruimte?
- *openbaar vervoer:*
 - . hoeveel meer moet op openbaar vervoer worden ingezet? Het valt het Expertteam op dat weinig ambitie voor het openbaar vervoer is geformuleerd, terwijl de landelijke markt- en capaciteitsanalyse regionaal OV laat zien dat de groeimogelijkheden substantieel zijn
 - . hoe worden de vervoersmodaliteiten en netwerken verknoopt en de vervoersketen gefaciliteerd?
- *hoofdwegennet, onderliggend wegennet, A2½ en A30:*
 - . waarom is bij de A30 vooral gekeken naar het oplossend vermogen voor de problematiek op knooppunt Hoevelaken en niet naar de bijdrage aan de ruimtelijk-economische ambities?
 - . wat zou de bijdrage zijn van de A2½ aan de ruimtelijk-economische ambities?

Bijdrage regionaal verkeersmanagement

Aan het Expertteam is onder andere de vraag gesteld of het klopt dat regionaal verkeersmanagement een vrij grootschalige maatregel is die je altijd moet nemen. Deze vraag is in de ogen van het Expertteam een goede illustratie van het gehele programmaplan, dat uitstraalt 'we gaan het doen'.

Om de vraag te beantwoorden heeft het Expertteam zich een andere vraag gesteld, namelijk: wat is de bijdrage van regionaal verkeersmanagement aan de drie bekende punten (ruimtelijk-economische visie, integraliteit en samenhang in de uitvoering). Het Expertteam komt tot de volgende beantwoording van deze vraag:

- de bijdrage van regionaal verkeersmanagement aan de bereikbaarheidskwaliteit van de ruimtelijk-economische ambities, en in het bijzonder de negen economische kerngebieden, wordt niet duidelijk. Weliswaar wordt deze bijdrage op de eerste pagina's van het programmaplan benoemd, op de volgende pagina's gaat het vooral over de technische en organisatorische aspecten van regionaal verkeersmanagement¹⁾. Ook wordt niet duidelijk *hoe* het verkeer dan wordt gemanaged in relatie tot de bereikbaarheidskwaliteit van de negen economische kerngebieden

¹⁾ Deelname aan het Nationaal Data Warehouse lijkt los te staan van de pakketstudies. Het is wellicht nuttig, maar levert geen bijdrage aan de ruimtelijk-economische ambities.

- de bijdrage aan integraliteit is nogal beperkt. Weliswaar wordt een relatie gelegd tussen het hoofdwegennet en het onderliggend wegennet, geen relatie is er met andere modaliteiten in het bijzonder het openbaar vervoer. Dat is in het perspectief van de aanpak van de pakketstudies, in combinatie met de technologische ontwikkelingen, in de ogen van het Expertteam een gemiste kans
- de bijdrage aan samenhang in de uitvoering is wat betreft de uitvoeringsgerichtheid voldoende, maar wat betreft samenhang onvoldoende. In plaats van één van de maatregelen in de maatregelenpakketten wordt regionaal verkeersmanagement nu al als aparte maatregel gepresenteerd. In de ogen van het Expertteam leidt dit tot een verkeerde focus.

Tot slot adviseert het Expertteam de Regio Utrecht in het nieuwe jaar graag over de integrale afweging en de voor te stellen maatregelenpakketten. Het is echter niet de rol van het Expertteam om de maatregelenpakketten te toetsen; daarom adviseert het Expertteam de Regio Utrecht graag op het moment dat de Regio Utrecht bezig is de integrale afweging te maken en de maatregelenpakketten samen te stellen.