

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/140590>

Please be advised that this information was generated on 2020-12-02 and may be subject to change.

Beter Benutten regionaal en landelijk uitgewerkt (VK 2/2012)

maandag 19 maart 2012

*Henk Meurs, Radboud Universiteit Nijmegen/MuConsult Amersfoort
Bert van Wee, TU Delft, sectie Transport en Logistiek*

De auteurs zijn samen met Ben Jansen, Kees Ruijgrok, Serge Hoogendoorn, Erik van Berkum, Arjan van Binsbergen en Gerard Tertoolen betrokken geweest als expert-adviseurs voor de regionale pakketten. De auteurs danken hen en Rudie de Bruin (DGB) en vele andere betrokkenen voor hun bijdragen en commentaren.

Dit artikel vindt u in Verkeerskunde 2/2012 onder de titel

'Goed, beter, best benut'



Regio's prioriteren gebieden waar bereikbaarheid extra belangrijk is en stellen daarvoor 'Regionale Pakketten' op met aandacht voor het gehele plaatsingstraject.

1. Inleiding

Beprijzen (Anders Betalen voor Mobiliteit) is geen kabinetsbeleid meer, en het bouwprogramma voor infrastructuur ligt voor ruwweg 10 jaar vast. Daarom heeft het kabinet voor de aankomende jaren ingezet op het beter benutten van bestaande en nieuwe infrastructuur. Het Programma Beter Benutten is erop gericht om samen met andere

overheden en bedrijfsleven op een innovatieve wijze te komen tot een verbeterde benutting van de bestaande netwerken met twee aandachtspunten:

- Vraaggericht beleid: een betere spreiding over de dag in het gebruik van het gehele netwerk. Dit betekent vooral dat reizigers en vervoerders meer keuzes moet worden geboden. Het betreft onder meer mogelijkheden om het woon-werkverkeer buiten de spits af te leggen en beter geïnformeerd te zijn over de reismogelijkheden op het moment van verplaatsen. Landelijk is het streven dat er 25.000 voertuigen minder in de spits rijden;
- Aanbodgericht beleid: de beschikbare capaciteit van de infrastructurele netwerken optimaliseren en deze netwerken slim(mer) met elkaar verbinden om zo de vraag naar mobiliteit efficiënter en gelijkmatiger af te wikkelen over het netwerk. Dit kan bestaan uit kleine aanpassingen aan de netwerken, maar ook bijvoorbeeld uit afspraken tussen wegbeheerders waardoor aansluitingen worden verbeterd, of de inzet van technologie door de markt, bijvoorbeeld navigatiesystemen, om geleiding van verkeer beter te laten verlopen. Dit onderdeel is vooral gericht op vergroten van de capaciteit op fileknelpunten in de spits.

Daarnaast zal op spoorgebied gestreefd worden naar het accommoderen van de stijgende vraag. Op de corridors van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) wordt een gemiddelde groei van 5 procent per jaar van het aantal reizigerskilometers op het spoor mogelijk gemaakt en wordt gewerkt aan mogelijkheden om de spits-druk op het spoor beter te verdelen over de dag. Ook zal binnen Beter Benutten worden gewerkt aan een betere benutting van de vaarwegen. De te nemen maatregelen moeten deze Kabinetsperiode al tot merkbare resultaten voor de reiziger leiden en zijn ingevoerd in deze kabinetsperiode (2014).

Maatregelen worden getroffen op regionaal en landelijk niveau. Op regionaal niveau betreft het per gebied een pakket multimodale maatregelen (wegen, spoor, regionaal ov, fiets- en vaarwegen) waarbij rijk, de regio's (gemeenten, provincie(s), RWS) en het bedrijfsleven de krachten bundelen in regionale werkgroepen. Daarnaast wordt ook gewerkt aan een aantal landelijke maatregelen, zoals maatregelen gericht op Intelligente Transport Systemen, fiscaliteit, reisinformatie en het stimuleren van de ontwikkeling van ov- knooppunten. Deze landelijke maatregelen kunnen ook regionaal doorwerken. In een brief aan de Kamer zijn de afspraken beschreven gericht op reductie van 20 procent in de files.

In deze bijdrage gaan we in op de vraag in hoeverre sprake is van vernieuwing van het verkeer- en vervoerbeleid. Daartoe gaan we eerst in op de ambities zoals deze waren geformuleerd in het begin van het traject. Vervolgens gaan we in op de uitkomsten en het proces. Wij eindigen met een aantal conclusies en aanbevelingen.

2. De ambities

Bij de start van het Beter Benutten-traject was sprake van hoge ambities, zowel inhoudelijk als procesmatig.

Inhoudelijk was van belang dat de traditionele uitsplitsing van maatregelen naar sector (personen, goederen), techniek (auto, ov en fiets), naar wegbeheerder (HWN en OWN) doorbroken wordt door de aandacht daadwerkelijk te richten op van-deur-tot-deurverplaatsingen. Daarmee werd vooruitgelopen op de doorbraken die ook in de StructuurVisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) worden beoogd. Immers, indien de mobilist

centraal staat, is deze indeling minder wenselijk of zelfs contraproductief.

Daarnaast was het de bedoeling dat de aandacht minder is gericht op de klassieke bereikbaarheidsdefinitie in termen van congestie en voertuigverliesuren, maar vooral op knelpunten in de voor reizigers veel belangrijkere deur-deurreistijden, en op betrouwbaarheid van reistijden. Verder beoogt Beter Benutten dat regio's prioritaire gebieden benoemen, voor welke de bereikbaarheid extra belangrijk is. Dit betekent dat aandacht aan het gehele verplaatsingstraject zou worden besteed (niet alleen aan hoofdwegen), waarbij de nadruk ligt op de bereikbaarheid van de belangrijke economische kerngebieden in de regio.

Ook zou de aandacht niet alleen gericht moeten zijn op het aanbod van infrastructuur en vervoerdiensten of alleen op de vraag (zoals bij prijsbeleid), maar juist op de combinatie van beide. De regio's werden uitgedaagd om zinvolle combinaties te zoeken van maatregelen die kunnen leiden tot verbetering van de reistijden en vergroting van de betrouwbaarheid van het systeem.

Procesmatig is belangrijk dat Beter Benutten niet alleen vanuit het rijk wordt opgezet, maar voortkomt uit nauwe samenwerking tussen rijk, regionale overheden en bedrijfsleven. Voor dat laatste is de koppeling met bestaande organisaties van mobiliteitsmanagement, waaronder het platform Slim Werken, Slim Reizen van belang. Sterker, de minister wil dat de regionale projectgroepen van Beter Benutten worden aangestuurd door de minister zelf, een regionale bestuurder en een vertegenwoordiger van het bedrijfsleven met een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Ook in de wijze waarop het Regionale Pakket wordt voorbereid zijn vernieuwende procesmatige elementen te vinden:

- De lead bij de voorbereiding ligt daadwerkelijk bij regionale projectgroepen, al is een vertegenwoordiger van IenM aanwezig. Daarnaast heeft IenM een expertgroep 'beschikbaar' gesteld die de regio adviseerde over inhoud en werkwijze;
- Meer dan voorheen vindt de voorbereiding plaats vanuit een probleemanalyse (de 'foto' van de uitgangssituatie), worden maatregelen vanuit deze problemen bedacht en uitgewerkt, en wordt getoetst op specifieke indicatoren, zoals de kosten-effectiviteit van maatregelen);
- De uitkomsten zijn in de Bestuurlijke Overleggen MIRT (BO-MIRT) afgesproken tussen minister en de regio's, en naar de Kamer gecommuniceerd.

Voor het gehele proces was weinig tijd beschikbaar. Veel regio's zijn in juni 2011 met het traject gestart en ronden in september 2011 de conceptversies van de rapportages af.

3. Resultaten

De maatregelen in de programma's zijn divers zoals blijkt uit de onderstaande tabel. De programma's bevatten maatregelen voor fiets, ov, spoor, binnenvaart en weg, en zijn vooral gericht op personenvervoer, maar ook op het goederenvervoer. De maatregelen in de programma's bestaan grofweg voor de helft uit maatregelen die het aanbod aan infrastructuur verbeteren en voor de helft uit maatregelen die de vraag beïnvloeden. Tabel 1 geeft een korte typering van de centrale maatregelen per regio. De volledige pakketten zijn uiteraard veel uitgebreider.

[tabel 1: dominante maatregelen per regio](#)

Amsterdam

Het accent in het regionale programma van Amsterdam ligt op de zakelijke en logistieke assen Haarlemmermeer-Schiphol-Almere-Lelystad en IJmond-Westelijk Havengebied-Schiphol/Aalsmeer. Het programma zet stevig in op gedragsbeïnvloeding en de samenwerking tussen wegbeheerders. Er is aandacht voor bijvoorbeeld P+R-faciliteiten, de aansluitingen tussen het hoofd- en onderliggend wegennet en een nieuwe spitsstrook op A7/A8.

Rotterdam

In de regio Rotterdam ligt het accent op het verbeteren van de bereikbaarheid aan de noordoostkant rond de A16, A20 en A13. Er is aandacht voor vraagbeïnvloeding (afspraken met bedrijven over Slim Werken Slim Reizen om de spitscongestie te reduceren), versterking parallelverbindingen op het onderliggend wegennet, wordt de barrièrewerking van de rivier verminderd door vervoer over water en wordt de synchromodaliteit van het goederenvervoer versterkt via ondersteunende maatregelen op de vaarwegen.

Haaglanden

In Haaglanden wordt geïnvesteerd in een aantal fietssterroutes en wordt met een gerichte gebiedsaanpak ingezet op Mobiliteitsmanagement in samenwerking met het bedrijfsleven. Haaglanden zet ook in op verbetering tramlijnen en verbeteren aansluitingen tussen het hoofd- en onderliggend wegennet op de A12 bij Voorburg.

Utrecht

In het kader van Beter Benutten wordt op zo kort mogelijke termijn een spitsstrook aangelegd op de A1 tussen Bunschoten en Hoevelaken. Met Mobiliteitsmanagement zal het bedrijfsleven een uitvoeringsprogramma inzetten om de spitsdruk te doen afnemen, waaronder één dag in de week buiten de spits te reizen.

Arnhem-Nijmegen

Er wordt gewerkt aan verdrievoudiging van het aantal werknemers (tot 120.000) dat meedoet aan Slim Werken Slim Reizen, en dynamisering van de Regioring; dynamisering houdt onder andere in dat de automobilist informatie krijgt over de gunstigste rijnsnelheid, routekeuze en mogelijkheden voor overstap op ov.

Brabant

Het programma in deze regio omvat maatregelen op het gebied van Intelligent Transport Systems (ITS), verknopen van netwerken, mobiliteitsmanagement/Het Nieuwe Werken, verkeersmanagement en infrastructurele maatregelen, zoals een fietspad bij de N69. Tevens worden verkeersregelen van verschillende wegbeheerders goed op elkaar afgestemd in de regio Eindhoven.

Maastricht

De regio Maastricht richt zich onder meer op de overlast van de aanbouw van de tunnel van de A2. Twee van de belangrijkste maatregelen daartoe zijn de 'Maastricht Bereikbaar OV-chipkaart' en de integrale knooppuntontwikkeling van Maastricht Noord. De OV-chipkaart wordt in overleg met de werkgever gratis verstrekt aan 15.000 werknemers van de top 25 bedrijven in de regio. Op de chipkaart worden persoonlijke ov-ketenabonnementen verstrekt. Deze maatregelen leiden ertoe dat er in 2014 dagelijks 400 auto's minder in de ochtend- en avondspits rijden.

Twente

De maatregelen in het gebiedsprogramma Twente richten zich op onder meer het wegnemen van de belangrijkste knelpunten op het onderliggend wegennet. Andere maatregelen zijn de aanleg van een fietssnelweg en vergroting van de spitsfrequentie op het spoor Goor-Hengelo-Oldenzaal. Daarnaast bevat het programma een aantal vraagbeïnvloedende maatregelen, zoals verplaatsing/verspreiding van schooltijden (studenten in de spits uit het ov; daardoor wordt ov een aantrekkelijker alternatief voor autoforezen) en werknemerscampagnes om gedragsverandering in het woon-werk-verkeer te bewerkstelligen.

Naast deze specifieke regionale maatregelen zijn er enkele algemene regionale maatregelen: verruiming van de openingstijden van spits- en plusstroken en het aanpakken van capaciteitsproblemen op het regionaal spoor, waarvan in het voorjaar 2012 duidelijk zal worden waar het om zal gaan.

Naast regionale maatregelen zijn er, zoals aangegeven, landelijke. De belangrijkste zijn uitwerking van de bijdrage van Intelligente Transportsystemen (ITS) aan het verbeteren van de bereikbaarheid, de stimulering van de ontwikkeling van ov-knooppunten, en het nader onder de loep nemen van fiscale instrumenten.

4. Realisatie van ambities

Het expertteam was bij de eindevaluatie van mening dat regio's in de korte periode die ter beschikking stond hard hebben gewerkt om te komen tot de regionale programma's met een - gegeven de beschikbare tijd - goede kwaliteit. Merk daarbij ook nog op dat het ging om een project met innovatieve kenmerken waarbij gaandeweg kaders pas duidelijk werden. Dat plaatste betrokkenen voor extra uitdagingen. Naast deze algemene notie gaan we kort in op de probleemanalyses, de maatregelenpakketten en de evaluaties.

Probleemanalyses

Ten aanzien van de probleemanalyses kan worden opgemerkt dat veel regio's naast de aandacht voor knelpunten op het HWN ook aandacht aan het OWN hebben besteed en dat veel moeite is gedaan om ook inzicht in de achterliggende factoren te verkrijgen. Wel kunnen een aantal kanttekeningen worden gemaakt:

- De regio's hebben in kwantitatieve zin over het algemeen weinig aandacht besteed aan gemeten deur-deur reistijden en de knelpunten daarin. Wel hebben de meeste regio's, naast problemen op het HWN, ook expliciet de problemen op het OWN benoemd en uitgewerkt. Ook al ontbreekt een integrale analyse, de beleidsintentie om zowel aandacht aan HWN als OWN te besteden – en daarmee aan de kwaliteit van de deur-tot-deur verplaatsingen - is veelal wel gerealiseerd. Overigens bleek dat zowel in de Stadsregio Arnhem-Nijmegen als in de provincie Noord- Brabant een poging is gedaan om met behulp van gegevens van NDW en de service providers wel kwantitatieve inschattingen van de effecten van de maatregelen op dtd reistijden te komen;
- De regio's hebben slechts in beperkte mate aandacht geschonken aan niet-reguliere situaties. Daarbij kan het gaan om ongevallen, evenementen, WIU en andere speciale gebeurtenissen. Juist hier kunnen benuttingsmaatregelen een bijdrage leveren.
- Er is sprake van verschillen tussen de regio's in de berekening/meting van de Voertuig Verlies Uren (VVU's) en de vertragingen op het OWN, en in de bepaling van de effecten van de maatregelen ter reducering van deze VVU's. Het is daardoor lastig om regio's onderling te vergelijken.

Uitwerking maatregelen

De uitwerking van de maatregelen vond vaak plaats vanuit de probleemanalyse, maar er zijn ook regionale programma's waarin de nadruk lijkt te liggen op (versnelde) realisatie van reeds bestaande plannen. Het laatste kan een adequate oplossing betekenen voor de geconstateerde knelpunten en een goede aanvulling zijn op het lopende programma, al is dat niet altijd duidelijk geworden in de voorstellen. Ten aanzien van de verdere uitwerking valt een aantal punten op:

- Verdere uitwerking van dynamisch verkeersmanagement maatregelen in de meeste regio's op basis van investeringen die in het verleden zijn gedaan, krijgt weinig

aandacht. Zo wordt nauwelijks ingegaan op de uitwerking van Gecoördineerd Netwerkbreed Verkeersmanagement op basis van reeds gerealiseerde instrumenten in de regio's. In een aantal regio's is een voorstel gedaan ITS gerelateerde maatregelen als proeftuin verder uit te werken en daaruit landelijke lessen te trekken;

- De maatregelen waarin het bedrijfsleven geacht wordt te participeren (Mobiliteitsmanagement) zijn soms niet opgenomen ('we doen al veel') of worden soms benoemd zonder nadere uitwerking. Ook wordt de feitelijke betrokkenheid van het bedrijfsleven vaak niet uitgewerkt. Hier moet nog een slag worden gemaakt, uitmondend in concrete afspraken tussen overheden en bedrijfsleven;
- De door de regio's voorgestelde maatregelpakketten bevatten nogal wat maatregelen die volgens de berekeningen van de regio's zelf niet kosteneffectief zijn; nadere argumentatie is dan gewenst.
- Voor vrijwel alle maatregelen is er een kostenraming, al bestaat de indruk dat het vaak gaat om kostenindicaties.

Toetsing van de maatregelen

De voorstellen zijn door Ecorys getoetst op kosteneffectiviteit, mede gebruik makend van een methodiek zoals ontwikkeld door Ecorys in samenwerking met het expertteam. Bij deze toetsing valt het volgende op:

- Er moesten soms creatieve pogingen worden gedaan om tot een schatting te komen van te verwachten effecten, mede door schaarse informatie;
- Er was naar de mening van het expertteam in een aantal gevallen sprake van een te optimistisch beeld van de effecten. Waar het gaat om op wegen gerichte maatregelen (zowel aanbod als vraag) is nauwelijks rekening gehouden met indirecte effecten (zoals 'terug naar de spits', latente vraag, en wijzigingen in de vervoerwijzekeuze). Verder is maar beperkt rekening gehouden met het uit de literatuur bekende fenomeen dat maatregelen die gericht zijn op kwaliteitsverbetering van het ov dan wel de fiets slechts in beperkte mate leiden tot substitutie vanuit de auto indien geen aanvullende maatregelen worden genomen om het gebruik van de auto minder aantrekkelijk te maken;
- Het is opvallend dat nauwelijks aandacht wordt besteed aan samenhang tussen maatregelen binnen een pakket, waar het gaat om het inschatten van effecten. Maatregelen kunnen elkaar versterken ('synergie') of uithollen ('dyssynergie'). Hierdoor kunnen onderschattingen of juist dubbeltellingen in de verwachte effecten van de maatregelen optreden.

Het expertteam bleek van mening dat het innovatieve karakter van de in beschouwing zijnde programma's over het geheel genomen beperkt is, ondanks dat innovativiteit een door het ministerie geformuleerd criterium was. Zij menen dat het korte voorbereidingstraject van het maatregelenpakket, de korte tijdhorizon van het programma en het feit dat innovatieve maatregelen onderdeel zijn van de landelijke sporen hier debet aan kunnen zijn. Toch zien zij in iedere regio wel een aantal innovatieve maatregelen die om nadere uitrol vragen. Wel kan daarbij worden opgemerkt dat regio's zelf een aantal maatregelen uit het verleden innovatief vinden, al vonden de experts dat deze in het verleden al beproefd zijn. Zo is het belonen voor het mijden van de spits in onze opvatting een maatregel die tot de gevestigde 'toolkit' behoort, al is deze maatregel lang niet overal al ingevoerd.

5. Besluitvorming

De gebiedsgerichte aanpak van het programma Beter Benutten kan grofweg in drie fases worden ingedeeld:

1. Totstandkoming: In de genoemde maanden komende maanden zijn de pakketten ontwikkeld. In het BO MIRT van het najaar zijn daarover afspraken gemaakt met het Rijk. Thans worden deze verder uitgewerkt;
2. Uitvoering: In de periode 2012-2014 worden maatregelenpakketten uitgevoerd door de verantwoordelijke partijen met monitoring van de voortgang;
3. Evaluatie: Beter Benutten zal goed worden geëvalueerd.
De feitelijke pakketten zijn tot stand gekomen op basis van overleg waarbij concepten van de regionale programma's zijn beoordeeld op een aantal criteria, dat is weergegeven in tabel 2.

[tabel 2: criteria bij honorering pakketten Beter Benutten](#)

<p>Criterion 1: Doelgerichtheid, effectiviteit en economie</p> <ul style="list-style-type: none"> • SMART geformuleerde doelstelling (moet bijdragen aan gesignaleerde knelpunten) • Bijdrage aan doelen (bijv. x aantal mensen uit de spits ~ x% minder VVU) • Kosteneffectiviteit • Planning realisatie • Planning effect (des te eerder des te beter) <p>Criterion 2: Innovatief, extra kwaliteit. vraagbeïnvloeding</p> <ul style="list-style-type: none"> • Innovatief (rol markt in opzet, financiering, nieuwe diensten) • Multimodaal (inzet openbaar vervoer, binnenvaart) • Vraagbeïnvloeding (reizigers duurzaam verleiden tot ander gedrag, reizen buiten de spits) <p>Criterion 3: Multiplier effect zelfstandige business case</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maatregel onderdeel van groter geheel • Cofinanciering/PPS • Opschaalbaar, op termijn eigen business case (zonder bijdrage overheid/rijk) <p>Criterion 4: Organisatie projectuitvoering</p> <ul style="list-style-type: none"> • Duidelijkheid uitvoerende instantie • Bestuurlijk commitment aan uitvoering project • Projectorganisatie opgericht

6. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de beschouwde regionale programma's kan men redelijk tevreden zijn over de uitkomsten indien rekening gehouden wordt met de randvoorwaarden waarbinnen moest worden gewerkt. In korte tijd is voor iedere regio een maatregelenpakket opgesteld en afgesproken met de minister waarbij de regionale partners samen met het rijk gebiedsproblemen inzake de bereikbaarheid aanpakken. Dat is op zich een knappe prestatie. Er zijn beleidstrajecten bekend met een veel langere voorbereidingstijd met minder resultaat.

Toch is er een aantal verbeterpunten en aandachtspunten bij de verdere uitwerking van de pakketten:

- Er zal veel aandacht geschonken moeten worden aan de realisatie van uitvoeringsprogramma's en afspraken met alle betrokkenen. Hierbij gaat het om een verdere uitwerking van de maatregelen, realisatieplannen, opzet van een uitvoeringsorganisatie enzovoorts. Ook zal middels goede monitoring en evaluatie de vinger aan de pols gehouden moeten worden om eventueel tot bijstellingen te kunnen komen. Het is van belang dit zorgvuldig uit te werken;
- Realisatie van het programma vraagt om intensieve regionale samenwerking tussen Rijk, regio en bedrijfsleven. De samenwerking tussen betrokkenen bij de opzet van het programma is bemoedigend, maar uitvoering vraagt ook om verdere uitwerking van de samenwerking in het uitvoeringstraject.

Ten aanzien van toekomstige programma's inzake benutting vragen wij aandacht voor een aantal vraagstukken:

- Nadere uitwerking van bereikbaarheidsdoelen op het niveau van HWN en OWN. Dergelijke doelen en normen zijn behulpzaam bij de analyse van knelpunten. De uitwerking van de bereikbaarheidsbegrippen in het kader van de SVIR en het (vernieuwde) werkboek "Gebiedsgericht Benutten" kunnen daarbij behulpzaam zijn;
- Een aantal belangrijke vraagstukken is in slechts beperkte mate aan de orde gesteld, waaronder niet-reguliere situaties, interacties tussen maatregelen, de rol van het bedrijfsleven, en de inschatting van indirecte mobiliteitseffecten;
- Er bleken vaak onvoldoende gegevens beschikbaar te zijn (data, modelresultaten) om de vertaling van knelpunten naar deur-deur reistijden te kunnen maken; hier is nog veel werk nodig;
- De bepaling van de kosteneffectiviteit was lastig, mede omdat van veel maatregelen de effecten nog niet goed bekend zijn. Hier is het van belang om evaluaties uit te voeren gericht op vergroting van de kennis.

Wij hopen dat betrokken bij de verdere uitwerking aan de verdere (proactieve) uitwerking van kennis van benutten, zodat toekomstige programma's weer beter kunnen worden uitgewerkt.