Toekomstbeeld OV

GEZAMENLIJKE BESTUURLIJKE DUIDING ONTWIKKELAGENDA TOEKOMSTBEELD OV

Vooraf

Covid-19 heeft de wereld in korte tijd op zijn kop gezet. Op verzoek van de overheid zijn de reisbewegingen beperkt en de gevolgen voor de manier waarop mensen leven, werken en zich verplaatsen zijn dan ook groot. Dit heeft voor de korte termijn effect op het gebruik van het OV. Het structurele effect is nog niet duidelijk. Naar verwachting zijn daarbij, ondanks de mogelijkheden om meer thuis te werken en drukte te spreiden, de groei van de bevolking en economie meest dominant. Dit betekent ook dat als we niets doen we op termijn weer in een situatie terecht komen waar de capaciteitstekorten van het OV zich manifesteren met overvolle treinen, metro's, trams en bussen. Dat willen we niet meer. Daarom is nu het uitgelezen moment om na te denken over het grijpen van kansen die er liggen voor morgen. Juist in tijden van crisis is het van belang om een perspectief te bieden voor economisch herstel en een vergroting van het verdienvermogen van Nederland. De ontwikkelagenda laat de potentie zien van het OV en biedt handvatten om aan de slag te gaan.

De noodzaak en kracht van het OV

Met een sterk mobiliteits- en OV systeem willen we de concurrentiepositie van Nederland versterken, en bijdragen aan de welvaarts- en welzijnsgroei van ons land. De potentie van het openvaar vervoer is onverminderd groot voor de economie van het Stedelijk Netwerk Nederland, dat zich de laatste jaren toenemend concentreert in goed bereikbare delen van ons land. Ook de woningbouw opgave is onverminderd urgent. Bovenal vraagt het bouwen van 1 miljoen extra woningen richting 2030 (en 1,5 miljoen woningen en 850.000 arbeidsplaatsen richting 2040) om zekerheden ten aanzien van ontsluiting en bereikbaarheid. Het OV biedt mensen een veilige, duurzame, kosteneffectieve en ruimte-efficiënte wijze van vervoer en faciliteert zo zowel de verstedelijking als het behoud van openbare ruimte en groen. Daarnaast biedt met name de trein kans om de concurrentiepositie van Nederland als onderdeel van Noordwest-Europa te verbeteren: met snelle en aantrekkelijke internationale treinverbindingen komen belangrijke buitenlandse bestemmingen op duurzame wijze dichterbij.

Gezamenlijke studie

Vanuit deze optiek werken de gezamenlijk partijen vanuit de OV-sector, decentrale overheden en Rijk samen aan het Toekomstbeeld OV 2040. In februari 2019 zijn de Contouren van het Toekomstbeeld OV 2040 vastgesteld. Met dit Toekomstbeeld wordt ingezet op het accommoderen van de economische, sociale, ruimtelijke en klimaatopgaven waar het land voor staat. De Contourennota van het Toekomstbeeld OV onderscheidt hierbij vijf schaalniveaus, uiteenlopend van internationaal grensoverschrijdende treinen tot en met voorzien in vraaggerichte mobiliteit in dunbevolkte gebieden. Het afgelopen jaar is gewerkt aan een Ontwikkelagenda om het Toekomstbeeld te realiseren. Deze agenda bevat de maatregelen die beschikbaar zijn, en vormt de breed gedragen basis om de ambities van de Contourennota Toekomstbeeld OV 2040 te gaan

realiseren. De gezamenlijke partijen zien het belang van samenwerking en bundeling van krachten om het systeem in totaliteit te verbeteren en niet enkel te focussen op specifieke prioriteiten. Zowel vervoersstudies als casestudies hebben inzichten opgeleverd over de mogelijkheden en afhankelijkheden om de contouren van het Toekomstbeeld OV verder vorm te geven. Dit willen we stap voor stap verder uitwerken. Het gaat daarbij om vervolgstappen op het in uitvoering zijnde programma in het MIRT. Daarbij is het van belang om met het Toekomstbeeld OV ook een doorkijk te kunnen maken naar de afwegingen die plaats zullen vinden binnen het Mobiliteitsfonds.

Inzichten

Nederland groeit. De meest recente inzichten vanuit het CBS voorspellen een hardere groei dan ook eerder in lange termijn vooruitzichten voorzien. De Nationale Omgevingsvisie (2020) beschrijft een duurzaam ruimtelijk-economisch perspectief voor onze leefomgeving. Dit vraagt om passende mobiliteitsoplossingen.

Het Toekomstbeeld OV maakt duidelijk wat er aan openbaar vervoer nodig is om de ruimtelijke-economische opgave op het gebied van wonen, werken en recreëren te accommoderen. Uit het onderzoek dat aan de basis ligt van deze Ontwikkelagenda komt daarover naar voren dat…

- …een doorgroei op het huidige spoornetwerk nodig is om capaciteitsknelpunten op te lossen en bij te dragen aan een betere bereikbaarheid tussen de economische kerngebieden van Nederland. Om de vervoerontwikkelingen van zowel personen- als goederenvervoer richting 2030/2035 te blijven accommoderen zijn netwerkinterventies nodig.
- …het OV een structurerende werking heeft als het gaat over de ruimtelijke inrichting van Nederland. Het OV biedt kansen om de schaarse ruimte in Nederland goed te benutten. Als we tussen 2030 en 2040 geen aanvullende maatregelen treffen, komt er vanwege het gebrek aan een goede bereikbaarheid van potentiele ontwikkellocaties een sterke rem op het aantal woningen dat kan worden gebouwd. Met name in de brede Randstad ontstaan al voor 2030 bij hoge groei een aantal forse capaciteitsknelpunten op het spoor en stedelijke (rail)netwerken.
- …investeringen in het spoor bij kunnen dragen aan een forse reistijdverkorting naar de landsdelen. Dit kan door versnellen op bestaande lijnen of aanleg van nieuw spoor. Buiten de stedenring liggen daarnaast vooral kansen in het integraal en multimodaal bekijken van de voorliggende opgave en welke mobiliteitsoplossing daaraan het beste invulling kan geven.
- …Hoogwaardige Openbaar Vervoer (HOV) de kans biedt om het openbaar vervoernetwerk te complementeren, juist ook daar waar het heavy rail (trein) product ontbreekt. In een aantal landsdelen wordt voor sommige corridors gestudeerd op het ontvlechten van het nationale spoornetwerk met intercity's van het metropolitane of stadsgewestelijke (railgebonden) openbaar vervoer om ruimte te maken voor meer, snellere (inter)nationale verbindingen.
- …innovaties in het busproduct (zoals Bus Rapid Transit) en in relatie met deelmobiliteit nodig zijn om het OV-netwerk verder in te richten voor de toekomst.
- …knooppunten en hubs steeds sterker verbonden raken met hun omgeving. Door stedelijke verdichting en zeker ook in dunbevolktere gebieden worden knooppunten de best bereikbare plekken in hun omgeving. Daarmee groeit ook het belang van de

aansluiting tussen een knooppunt en zijn omgeving. Een integrale aanpak is daarbij onmisbaar om tot toekomstbestendige knooppunten te komen.

…naast binnenlandse treinen het spoor wordt gebruikt voor internationaal treinverkeer van zowel personen als goederen. Vanuit het Klimaatakkoord liggen hier flinke ambities zoals het vervangen van korteafstandsvluchten voor treinen. Er liggen diverse kansen om vanuit Nederland goed aan te sluiten op het Europese HSL-netwerk. Bij de uitwerking moet antwoord worden gegeven op de vraag of Nederland daarbij een eindpunt is of een knooppunt. De spoorgoederensector heeft haar ambitie neergelegd in haar marktvisie. Dit kent veel raakvlakken en synergie de mogelijkheden om meer ruimte te bieden voor binnenlands personenvervoer.

…het Nederlandse OV-netwerk een grote samenhang kent. Bij verdere ambities zijn hierdoor schaalsprongen en investeringen nodig, aanvullend op de huidige investeringen vanuit het MIRT.

…simpele of goedkope oplossingen in steeds minder grote mate voorhanden zijn omdat het (spoor)netwerk nu al optimaal wordt benut. Om de vervoerontwikkelingen richting 2030/2035 te blijven accommoderen zijn netwerkinterventies nodig. Een groot deel van de onderzochte maatregelen gaat gepaard met aanzienlijke investeringskosten. Richting 2040 zal het aandeel investeringen in bus, tram en metro vanwege de groei van hoogstedelijke woonmilieus mogelijk groter dan of gelijkwaardig zijn aan investeringen in het Hoofdrailnet. Dit zijn middelen die in de begrotingen van Rijk en decentrale overheden nu niet zijn geraamd of voorzien. De woningbouwopgave, maar ook de beoogde economische structuurversterking, vraagt wel duidelijkheid en richting in hoeverre het OV gaat bijdragen aan de gewenste oplossingen.

Komen tot keuzes aan de hand van de Ontwikkelagenda

Met de groei van het aantal inwoners in Nederland blijft de lange termijn behoefte voor kwalitatief hoogwaardig OV volop aanwezig. De voorspellingen van het KiM gaan ervanuit dat de omvang van de mobiliteit weer herstelt. Het aantal verplaatsingen met OV zal omstreeks 2025 ook weer op het niveau uitkomen van 2019. Om de woningbouwopgave, en verduurzaming van de mobiliteit door middel van het OV, gestand te doen zijn extra investeringen nodig, boven op de huidige investeringen vanuit het MIRT. De omvang is groter dan hetgeen vanuit de jaarlijkse tranches vanuit het Mobiliteitsfonds of de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer is voorzien. Vanwege de structurerende ruimtelijke kracht van het OV zijn de komende Kabinetsperiode heldere keuzes en afspraken over fasering nodig. Hiervoor zal op diverse onderdelen een nadere uitwerkingsslag moeten worden gemaakt, waaraan in 2021 vanuit het Programma Toekomstbeeld OV een vervolg wordt gegeven.

De ontwikkelrichtingen uit de contouren van het Toekomstbeeld OV zijn uitgewerkt in 9 menukaarten. Daarmee is een inventarisatie gemaakt van de mogelijke maatregelen en per maatregel inzicht gegeven in de kosten, effectiviteit en afhankelijkheden. Dit laat bijvoorbeeld zien wat nodig is om bijvoorbeeld ‘een versnelling naar de landsdelen’ of ‘versterken van OV in en tussen de regio’s’ te realiseren. De ontwikkelagenda maakt in zichzelf geen keuzes. Wel zijn op voorhand enkele zaken mee te geven:

- Een aantal maatregelen is randvoorwaardelijk om de doelen uit het Toekomstbeeld OV te realiseren. Deze zijn opgenomen in menukaart 0: ‘Een robuuste basis’. Een deel van alle onderzochte verbeteringen in het OV zijn afhankelijk van menukaart 0 ‘Een

robuuste basis'. Dit is per bouwsteen aangegeven. Voor de bouwstenen waar dit niet het geval is gelijktijdige uitwerking, mits onderbouwd en bij voldoende draagvlak, mogelijk.

- Uit de geïnventariseerde maatregelen is een sterke koppeling te leggen met de 14 door BZK aangewezen locatie voor grootschalige woningbouw (verstedelijkingstrategieën). Deze maatregelen zijn vooral onderdeel van de menukaart 'OV in hoogstedelijke gebieden'.
- De onderzochte maatregelen in de menukaarten 'Versnelling naar de landsdelen' en 'Internationaal verbinden' worden gedreven door een andere ruimtelijk-economische perspectief (o.a. meer woningbouw buiten de Randstad). Hierbij is in mindere mate sprake van een autonome ontwikkeling. Ten aanzien van internationaal treinvervoer wil je daarin ook aansluiten bij de ontwikkelingen op Europese schaal.
- Op basis van de regionale Toekomstbeelden is ook onderzoek gedaan naar verbinding in en tussen regio's. Met relatief beperkte middelen liggen hier kansen om een beter product aan te bieden aan de reizigers. Dit gaat bijvoorbeeld over de introductie van een sneltrein. Ook kan de bus met het concept Bus Rapid Transit een goede en vernieuwende oplossing zijn om het regionaal OV te versterken. In een aantal specifieke gevallen is dit ook een haalbare oplossing als aanleg van nieuw spoor niet uitkomt of nog lang op zich zal laten wachten. In menukaart 'Hoogwaardig OV in en tussen de regio's' zijn deze bouwstenen benoemd.

Duiding vanuit reizigersvereniging Rover
Reizigersvereniging Rover vindt het mooi dat er nu zo'n brede inventarisatie ligt van kansen voor groei voor het OV. Om relevant te worden voor de reiziger is wel prioriteitstelling nodig met een accent op capaciteitsgroei tussen nu en 2030. Naast spooruitbreidingen vooral door het realiseren van nieuwe HOV-busbanen en lightrail om de steden bereikbaar te houden. Vanuit de maatschappelijke urgentie van klimaat, woningbouw en leefbare steden is er meer en beter aanbod nodig om autogebruikers een veel groter deel van hun reis met OV en fiets te laten maken. Dat gaat dan vooral om hun dagelijkse reis, tussen 10 en 50 km. Die modal shift mogelijk maken, zorgt ook voor meer en beter OV-aanbod voor mensen die nu al het OV gebruiken. Naast het Nationaal Groeifonds voor grote projecten is daarom ook financiering nodig voor projecten die met name de modal shift ondersteunen, die vanuit klimaat, woningbouw en leefbare steden superurgent is.

Hoe verder?
Met de gezamenlijke overheden en de OV-sector werken we binnen het Programma Toekomstbeeld en de diverse bestaande Rijk-regioprogramma's samen verder om tot uitvoering van de Ontwikkelagenda te komen.

Het werken aan het openbaar vervoer in Nederland is een complexe klus. De uitdagingen zijn zeer divers: zo is het Nederlandse spoornetwerk druk bereden en heeft een aanpassing in Zwolle, ook gevolgen voor de dienstregeling in Vlissingen. Op de knooppunten komen alle reizigersstromen samen. De aantrekkingskracht van goed ontwikkelde knooppunten laat zien dat we hier echt op moeten doorpakken. Hoe en waar dat precies kan gebeuren werken we komend jaar uit in een Actie-agenda OV-knooppunten. De Stationsagenda die is aangekondigd in het kader van het integrale besluit marktordening op het spoor zal bovendien specifiek voor knooppunten aan het spoor bijdragen aan een hoge kwaliteit en prestaties, passend bij de ambities uit het Toekomstbeeld OV.

De opgaven zijn urgent en doorlooptijden van projecten zeker niet gering. Op een aantal grote dossiers – zoals ten aanzien van de goederenroutering van Rotterdam naar Noordoost-Europa – moet het voorwerk worden gedaan om in de komende jaren tot keuzes te komen. De verklaarbare dip in het aantal huidige reizigers ontslaat ons niet van de verplichting om ook verder vooruit te kijken, naar een tijd waar we lessen hebben getrokken van de afgelopen periode, maar hopelijk ook reizigers onbezorgd gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer.

Concreet betekent dit dat we 2021 gebruiken om de benodigde beslisinformatie tijdig op tafel te krijgen voor beslissingen over het Toekomstbeeld OV gedurende de komende Kabinetsperiode. Samen met de decentrale overheden, ProRail en vervoerders betreft dit de nadere uitwerking van afspraken uit de bestuurlijke overleggen MIRT en voorwerk voor de bouwstenen met een randvoorwaardelijk karakter om de doelen van het Toekomstbeeld OV te realiseren. Daarbij hoort ook het gezamenlijk ontwikkelen van een keuzehulp door middel van gedragen processtappen, het bepalen van gezamenlijke uitgangspunten en een afweegkader. In het belang van de reiziger betekent dit ook dat de integraliteit in en tussen regio's – met interactie tussen lokaal, regionaal, nationaal OV – tot uiting moet komen in de vervolgaanpak. Het totaal biedt perspectief om in samenhang tot optimale lange termijn keuzes te komen.

Het Programma Toekomstbeeld borgt de ontwikkeling en samenhang van de diverse vervolgstappen. Vanwege de sterke koppeling met de woningbouwopgave kan dit ook in de strategische BO MIRT-gesprekken worden besproken. De decentrale overheden zorgen onderling voor een goede afstemming om samen met IenW, o.a. via de OV- en Spoortafels, richting te bepalen. Voor zover bouwstenen onderdeel uitmaken van een lopend project of (gebieds)programma zal aansturing en bewaking in de daarvoor ingerichte gremia plaatsvinden.

Tot slot

De betrokkenen bij het Toekomstbeeld OV zijn overtuigd van het belang en de kracht van het OV. Het gezamenlijke programma Toekomstbeeld OV wordt dan ook komend jaar voortgezet om de beslisinformatie verder aan te scherpen en goede plannen door te ontwikkelen. Het is aan het nieuwe kabinet om dit daarna samen met de andere betrokkenen inhoudelijk en financieel verder uit te werken. Daarbij beseffen alle betrokkenen dat dit stap voor stap zal moeten plaatsvinden omdat niet alles tegelijk kan. Ook zullen we zowel voor de middellange als lange termijn zaken parallel moeten gaan uitwerken om tijdig besluiten te kunnen nemen en de groei van het OV en goederenvervoer in goede banen te leiden.