



Advies over de toekomst van het regionaal verkeer en vervoer

Van modal split naar modal merge



Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Executive summary	7
1. Inleiding	10
1.1 Aanleiding en adviesaanvraag	10
1.2 Regionaal verkeer en vervoer: wat is het probleem?	11
1.3 Centrale vraagstelling	12
1.4 Opbouw van het advies	12
2. Ontwikkelingen in regionale mobiliteit	13
2.1 Veranderend verplaatsingsgedrag	13
2.2 Van modal split naar modal merge	14
3. Het huidige aanbod schiet tekort	16
3.1 Relatie overheid markt niet optimaal	16
3.2 Regio's moeilijk af te bakenen	17
4. Oplossingen voor regionaal verkeer en vervoer	21
4.1 Modal-merge in de praktijk	21
4.2 Verantwoordelijkheden voor markt en overheid	23
4.3 Tactisch tussenniveau: intermediair tussen beleid en uitvoering	25
4.4 Mobiliteitsbureaus als regisseurs op het tactisch niveau	27
5. Conclusies en aanbevelingen	30
Literatuur	32
Bijlage I: Adviesvraag	36
Bijlage II: Regionale mobiliteitspatronen	37
Bijlage III: Verkeersverbunde	40
Bijlage IV: Verantwoording werkwijze	42

Samenvatting

De groeiende mobiliteit stelt onze samenleving voor grote uitdagingen. Zeker in de regio, waar de mobiliteitsgroei relatief het sterkst is, liggen veel mogelijkheden tot verbetering van verkeers- en vervoerssystemen. Dit advies staat stil bij de vraag hoe een goed samenspel van overheden en marktpartijen het regionaal verkeer en vervoer in Nederland op een hoger peil kan brengen. In plaats van de huidige situatie van veelal gescheiden en met elkaar concurrerende systemen (*modal-split*) moeten we toe naar een situatie met elkaar aanvullende, gecombineerde systemen (*modal-merge*).

Uit een analyse van de Raad blijkt dat verplaatsingen van mensen steeds minder duidelijke patronen vertonen. Het aandeel eenvoudige rechtlijnige verplaatsingen in de totale verkeersstroom neemt af. Daarvoor in de plaats komen meer kriskrasbewegingen en zogeheten ketenverplaatsingen. Voor het werk worden eerst de kinderen naar de crèche gebracht; na het werk worden aan de rand van de stad nog even de boodschappen gedaan. Wie dagelijks zo van hot naar her moet reizen, gebruikt - indien beschikbaar - vrijwel altijd en uitsluitend de auto.

In Nederland is echter - letterlijk - geen ruimte om iedereen zich altijd individueel te laten verplaatsen. Om de bereikbaarheid in de regio te verbeteren, kan men dus niet om goede collectieve systemen heen. Het huidige regionale verkeer en vervoer bedient de reiziger verre van optimaal. De verschillende diensten (modaliteiten) sluiten slecht op elkaar aan. Bij elke overstap op een andere modaliteit wordt vaak veel vertraging opgelopen.

De overheid heeft de vervoerkeuze van de reiziger in het verleden nogal eens willen beïnvloeden door maatregelen die een substitutie van de auto door het openbaar vervoer beoogden. Dit beleid ging uit van *modal split*, het naast elkaar bestaan van autonome concurrerende systemen. Men reist óf per auto óf per bus óf per trein. Bereikbaarheid wordt volgens de Raad echter niet vergroot door keuzemogelijkheden te beperken, maar juist door deze te vergroten en op elkaar af te stemmen. Een steeds flexibelere reiziger wil op steeds flexibelere wijze gebruik kunnen maken van verschillende vervoermiddelen.

Wil de reiziger in de regio optimaal gebruik gaan maken van het verkeer en vervoer, dan zal deze veel meer keuzemogelijkheden moeten gaan ervaren. Regionale vervoerssystemen en nieuwe tussenvormen van individueel en collectief verkeer en vervoer moeten integreren. *Modal split* maakt plaats voor *modal-merge*: een gecombineerd, transparant en divers aanbod van vervoerdiensten met uitstekende overstapfaciliteiten tussen alle soorten modaliteiten, inclusief de auto.

De Raad constateert dat in Nederland en daarbuiten al veel initiatieven van *modal-merge* worden ontplooid. De Raad vindt het van groot belang dat bestuurders en andere betrokkenen van deze initiatieven leren. *Best practices* moeten worden omgezet in *general practices*. Een platform voor uitwisseling van kennis en ervaring kan daar aan bijdragen en bestaande initiatieven moeten daarom worden versterkt.

In de jaren tachtig en negentig zijn pogingen gedaan het regionaal vervoer meer te coördineren en op regionaal niveau te integreren. Deze pogingen zijn slecht van de grond gekomen. De gekozen insteek deed blijkbaar onvoldoende beroep op partijen om constructief samen te werken aan innovatieve oplossingen. De opzet ging uit van vooraf omschreven regio's en aansturing van bovenaf. Als gevolg van de toenemende diversiteit in de vervoerbewegingen, zijn regio's echter lastig te benoemen en af te bakenen. De grenzen komen niet noodzakelijkerwijs overeen met bestuurlijke grenzen. Wat volgens de Raad daarom meer soelaas zal bieden, is een benadering van onderop, met voortdurend veranderende grenzen als uitgangspunt. Voor introductie van modal-merge is een precieze afbakening immers niet nodig.

Als het om de coördinatie en integratie van regionaal verkeer en vervoer gaat, pleit de Raad voor een driedeling. De Raad maakt onderscheid tussen:

- een strategisch
- een tactisch
- een uitvoeringsniveau.

De overheid is de partij die op het strategische niveau de grote lijnen op het gebied van verkeer en vervoer uitzet. Op Rijksniveau zijn het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) en de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening de aangewezen planfiguren waarin dat gebeurt. Deze landelijke plannen dienen een duidelijke en consequente vertaling te krijgen naar het regionaal niveau. De overheid dient op basis van die regionale visie duidelijke randvoorwaarden te formuleren. Deze randvoorwaarden hebben te maken met publieke belangen, zoals milieu, veiligheid, sociale rechtvaardigheid en bereikbaarheid. Regionale overheden wegen deze belangen af tegen mobiliteitsdoelstellingen. Het uitvoeringsniveau is gebonden aan deze randvoorwaarden.

Voor een goede werking van het uitvoerende of operationele niveau is het niet nodig dat de overheid zich als uitvoerende partij opstelt. Presterende taken behoren in de visie van de Raad niet tot het domein van de overheid. Hier dient marktwerking een overheersende rol te spelen. De markt is tenslotte het best in staat adequaat in te spelen op de wensen van de reiziger.

Juist het niveau tussen overheid en markt verdient momenteel extra aandacht. Wil er een einde komen aan de verbrokkeling van het regionale verkeer en vervoer, dan dient er op dit tactisch niveau veel te veranderen. Op dit niveau moet een onafhankelijk mobiliteitsbureau gaan opereren, bij voorkeur in de vorm van een project/procesmanagementbureau. Belangrijkste taak van het bureau is regievoering over samenwerking en onderlinge afstemming in het regionaal verkeer en vervoer. Zo'n bureau is niet gebonden aan één provincie, kaderwetgebied of gemeente. In een gebied kunnen meerdere bureaus actief zijn. Bijvoorbeeld één gericht op de agglomeratie Amsterdam en één gericht op de Delta-metropool. De Raad ziet dit bureau beslist niet als extra bestuurslaag, maar als intermediair tussen beleid en uitvoering. Het bureau werkt nauw samen met marktpartijen die verbindingen, knooppunten en vervoerdiensten exploiteren, maar ook met overheden die hun eigen doel-

stellingen en belangen inbrengen. In Duitsland bestaan al jaren goede ervaringen met zogenoemde *Verkehrsverbunde*. Een *Verkehrsverbund* opereert op het tactische niveau als intermediair tussen regionale overheden en marktpartijen.

Het mobiliteitsbureau brengt partijen bij elkaar en stelt hen in staat om vanuit een erkend gezamenlijk belang op zoek te gaan naar verbetering van het regionale systeem. Het na te streven beeld is een vervoerketen, waarvan de schakels naadloos op elkaar aansluiten. De reiziger ervaart snelheid, comfort en zekerheid en heeft een goed inzicht in de kosten van de alternatieven. Autogebruik kan in de keten worden geïntegreerd door middel van goed werkende transferpunten.

Conclusie: in de regio ligt een groot ontwikkelpotentieel voor een samenhangend stelsel van verkeers- en vervoermogelijkheden. Een heldere driedeling in de aansturing, een zorgvuldige vormgeving van het tactisch - midden - niveau en de implementatie van *modal-merge*, zal de bereikbaarheid van bestemmingen en de leefbaarheid in de regio sterk verbeteren. Zowel de individuele reiziger als de maatschappij plukken hier de vruchten van.

Executive summary

Summary of the advice on the future development of the regional traffic and transport system from the Dutch Advisory Council for Transport, Public Works and Watermanagement to the Dutch Minister of Transport, Public Works and Watermanagement.

The growing mobility poses immense challenges for our society. Especially on a regional level, where the mobility increase is relatively strongest, there are many opportunities for improvement of the traffic and transport system. The current advice deals with the question of how a harmonious co-operation between government and market parties may bring regional traffic and transport in the Netherlands to a higher level. Rather than maintaining the current situation of mostly separated and mutually competing systems (modal-split) we should aim at bringing about a situation of mutually complementing, combined systems (modal-merge).

From an analysis by the Council it becomes apparent that the patterns along which people travel, are becoming increasingly vague. The share of simple, straight movements in total traffic flow is diminishing. These movements are gradually replaced by criss-cross movements and so-called chain movements. Before they go to work, people first take their children to the day-care centre; after work they go shopping in the outskirts of the city. People who are travelling all over the place like this on a daily basis virtually always and exclusively use a car, if they have one.

In the Netherlands, however, there is – literally – not enough space for everybody to move individually all the time. It is, therefore, inevitable to set up good transport systems if the region's accessibility is to be improved. The current regional traffic and transport offers the traveller all but optimum solutions. The various services (modalities) are ill adjusted to each other. Every transfer onto another modality often results in considerable delay.

In the past the Dutch government tried to influence a traveller's choice of transport several times, by means of measures that aimed at the substitution of cars by public transport. This policy was based on *modal split*, the coexistence of autonomous competing systems. Travelling takes place either by car, by bus or by train. According to the Council, however, accessibility is not increased by limiting the number of options, but rather by increasing those options and by gearing them for one another. A traveller who is getting more and more flexible wishes to use different means of transport in an increasingly flexible way.

If the traveller is to make optimal use of traffic and transport, he will have to experience far more options. Regional transport systems should be better integrated into each other, and new intermediate forms of individual or collective transport should be introduced. *Modal split* should give way to *modal-merge*: a combined, transparent whole of transport services with excellent transfer facilities between all kinds of modalities, including cars.

The Council has found that many *modal-merge* initiatives are being developed in the Netherlands and other countries. In the Council's opinion it is of the utmost importance that the government and the other parties involved learn from these initiatives. *Best practices* should be changed into *general practices*. A platform for the exchange of knowledge and experience may contribute to this and therefore has to be consolidated.

In the eighties and nineties there were some attempts to come to a better co-ordination of regional transport and to integrate it on a regional level. These attempts hardly got off the ground. Apparently, the chosen approach insufficiently appealed to the parties to co-operate constructively on innovative solutions. The set-up was based on regions that were described in advance. But due to the growing 'diversification' in transport movements, regions are hard to define and demarcate. Borders do not necessarily coincide with administrative boundaries. According to the Council, a bottom up approach, with the premise of continuous changing borders, will offer better opportunities. Introduction of modal-merge does not need a precise demarcation of regions.

When it comes to managing regional traffic and transport, the Council makes a distinction between the following three levels:

- strategic
- tactical
- operational

The government is the party that draws the great outlines in the field of traffic and transport. On a national level this takes place in the National Traffic and Transport Plan (*Nationaal Verkeers- en Vervoersplan - NVVP*) and the Fifth Report on National Spatial Planning (*Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*). The government should submit clear prelimiting conditions for the regional level on the basis of the views contained in afore-mentioned documents. These conditions pertain to social interests, such as the environment, safety, social fairness and accessibility. Regional governments must weigh these interests against mobility objectives. The conditions are binding on the operational level.

For the executive and operational levels to function well, it is not necessary that the government acts as an operational party. In the Council's view performance tasks are not in the government's domain. Market dynamics are to play a dominant role here. After all, markets are in a position to adapt best to the preferences of the traveller.

Especially the tactical level deserves currently extra attention. If the fragmentation of regional traffic and transport is to come to an end, a lot will have to change on this tactical level. An independent mobility agency should be operating on this level, preferably as a project or process management agency. Its prominent task would be the direction of the co-operation and mutual adjustments in regional traffic and transport. A region can have multiple mobility agencies, for example one focussed on the Amsterdam metropolitan area, and one focussed on the Amsterdam - Rotterdam conurbation (Deltametropool). This kind of agency is not restricted to one province, metropolitan area (*Kaderwetgebied*) or municipality. The Council definitely does not

consider the agency as a new administrative level, but as an intermediate between policy and operations.

The agency works in close collaboration with the market parties that exploit the links, nodes and transport services, but also with governments who bring in their own objectives and interests. For several years now, Germany has had good experience with so-called *Verkehrsverbunde*. A *Verkehrsverbund* operates on a tactical level as an intermediary between regional parties and market parties.

The mobility agency brings parties together and enables them to look for improvement of the total system, starting from an acknowledged collective interest. The bureau's ideal is: a transport chain, consisting of seamless interconnected links. The traveller experiences speed, comfort and certainty and has a good insight into various alternatives. The car will be integrated in this chain by means of transfer points that function well.

Conclusion: regions have a large potential of development for coherent systems of traffic and transport possibilities. A clear division into three parts of the direction and a careful development of the second – the tactical – level will greatly improve the accessibility of destinations and the quality of life in a region. Both the individual traveller and the society will reap the fruits of this.

1. Inleiding

In Nederland hebben we te maken met een groeiende mobiliteit. We verplaatsen ons steeds meer. Deze groei van mobiliteit stelt ons voor grote uitdagingen. Zeker in de regio liggen veel mogelijkheden tot verbetering van verkeers- en vervoersystemen. Het huidige regionale verkeer en vervoer bedient de reiziger verre van optimaal. Verbeteringen komen niet vanzelf tot stand: een andere organisatie van het regionaal verkeer en vervoer is nodig.

1.1 Aanleiding en adviesvraag

Rond het vraagstuk van regionaal verkeer en vervoer zijn momenteel twee beleidsontwikkelingen gaande. Enerzijds is er sprake van een proces van decentralisatie. Het Rijk draagt taken en bevoegdheden over aan lagere overheden. Anderzijds is er een proces gaande van ontvlechting en verzaakelijking van de verhoudingen tussen overheid en markt. Het aantal partijen dat bij de uitvoering van regionaal verkeer en vervoer betrokken is, groeit. Beide ontwikkelingen dragen daar aan bij. Daarnaast zijn partijen die een rol spelen bij de beleidsvorming en het vormgeven van initiatieven, verschillend van karakter. Dit alles maakt de opgave voor een optimaal regionaal verkeer en vervoer complex. Daarbij is een goede benadering van het vraagstuk van het regionaal verkeer en vervoer in het verleden al zeer lastig gebleken.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft de Raad voor verkeer en waterstaat gevraagd een advies uit te brengen over de samenhang in het verkeers- en vervoerbeleid. De bestaande bestuurlijke structuur diende bij dit advies als uitgangspunt te worden genomen.

De Raad heeft gemeend deze adviesvraag te moeten verbreden. Het is uiteraard goed stil te staan bij de wenselijke bestuurlijke samenhang¹ rond dit onderwerp. Maar er is meer aan de hand. Voor een betere samenhang in het regionaal verkeer en vervoer zullen ook marktpartijen onderling meer moeten samenwerken. En met een verdergaande marktwerking is ook een goede samenwerking op het snijvlak van markt en overheid uitermate cruciaal.

Volgens de Raad moet dus worden begonnen met de vraag wat nu precies nodig is om een optimaal gebruik van regionaal verkeer en vervoer te realiseren. In de visie van de Raad staan mobiliteitsbehoeften van reizigers daarbij centraal. Vanuit deze behoeften worden de eisen voor overheden en marktpartijen geformuleerd.

¹ De bestuurlijke samenhang is al in het advies 'NVVP, ja mits', inzake het beleidsvoornemen NVVP aan de orde gebracht. Ook is onlangs door de Raad voor openbaar bestuur/Raad voor de financiële verhoudingen een advies uitgebracht over bestuurlijke aspecten van regionaal verkeer en vervoer ('Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer', november 2000).

Het advies beperkt zich tot het personenverkeer en -vervoer. Het regionaal goederenvervoer is buiten beschouwing gelaten. Niet omdat de Raad het goederenvervoer van minder belang acht of geen relatie ziet met het personenverkeer, maar omdat in eerdere adviezen het goederenvervoer uitvoerig aan bod is gekomen.

1.2 Regionaal verkeer en vervoer: wat is het probleem?

Mobiliteit is de afgelopen jaren sterk toegenomen, zowel in omvang als in complexiteit. Hierdoor is de discrepantie tussen de vraag naar verplaatsingen en het bestaande aanbod aan infrastructuur en vervoerdiensten vergroot. De komende jaren zal de groei van de mobiliteit naar verwachting aanhouden, waarbij de sterkste toename zich voordoet op het regionale schaalniveau. Juist op dit schaalniveau wordt dan ook de discrepantie tussen vraag en aanbod het meest voelbaar. Een slechte organisatie van vraag en aanbod resulteert in congestie, vertragingen en slechte aansluitingen. Daarnaast leidt mobiliteitsgroei tot een toenemende druk op het milieu, de leefbaarheid en de veiligheid.

De Raad wil in dit advies niet zozeer de groei van de regionale mobiliteit centraal stellen, maar vooral een goede opvang van die groei. De Raad heeft het probleem als het ware gekanteld. Niet de toename van de mobiliteit, maar de discrepantie tussen vraag en aanbod is in dit advies het centrale probleem. Deze discrepantie is er namelijk de oorzaak van dat niet goed aan de mobiliteitsbehoeften van mensen tegemoet kan worden gekomen.

De Raad kiest voor een vraaggerichte benadering van regionale mobiliteit. Het beleid van de overheid moet recht doen aan de individuele preferenties van de reiziger. Echter, publieke belangen op het gebied van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid leggen ook gewicht in de schaal. De negatieve effecten van mobiliteit mogen niet worden veronachtzaamd; aanpassingen in het aanbod van regionaal verkeer en vervoer zijn onontbeerlijk.

Ten aanzien van het aanbod van (regionaal) verkeer en vervoer wordt in het beleidsvoornemen NVVP een strategie voorgesteld die neerkomt op 'bouwen en benutten'. Naast dit spoor vraagt de Raad expliciet aandacht voor de organisatie van regionaal verkeer en vervoer als geheel. Daarbij gaat het niet om een betere benutting van verbindingen, maar om een betere benutting van het gehele systeem. De Raad wil het verbeteren van de organisatie als een alternatieve strategie neerzetten. Volgens de Raad is dit een alternatief, waarmee meer recht kan worden gedaan aan individuele preferenties en publieke belangen.

² De derde pijler van de NVVP strategie, namelijk beprijzen, is door de Raad in het advies 'NVVP, ja mits' uitvoerig aan de orde gesteld.

1.3 Centrale vraagstelling

De drie centrale vragen in dit advies zijn:

- welke veranderingen in het regionaal verkeer en vervoer zijn nodig om het systeem als geheel optimaal te benutten en individuele reizigers beter te bedienen;
- welke verandering in de benadering van de problematiek is daarvoor nodig;
- hoe kan de veranderde benadering van het regionaal verkeer en vervoer organisatorisch het best in bestaande structuren worden ingebed?

Naast dit complex aan vragen over veranderingen in de organisatie van het regionaal verkeer en vervoer, moet dit advies rekening houden met een extra, complicerende vraag naar de afbakening van regio's. Aangezien deze betwistbaar is, wordt het lastig te bepalen wat er tot het regionaal verkeer en vervoer gerekend kan worden. Het ongrijpbare karakter van regio's voegt een extra dimensie toe aan het vraagstuk over de toekomst van het regionaal verkeer en vervoer.

1.4 Opbouw van het advies

In hoofdstuk 2 worden de ontwikkelingen in regionale mobiliteit geschetst. Het hoofdstuk schetst veranderde activiteitenpatronen en daarmee samenhangende verplaatsingsmotieven en vervoerwijzekeuzen.

Hoofdstuk 3 beschrijft het bestaande regionaal verkeers- en vervoeraanbod en de ontwikkelingen die het lastig maken adequaat in te spelen op de veranderende vraag.

In hoofdstuk 4 komen mogelijke oplossingen aan bod. Hoe kan ruimte worden geschapen voor innovaties en een betere organisatie van het regionaal verkeer en vervoer?

Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en de aanbevelingen.



2. Ontwikkelingen in regionale mobiliteit

Het aanbod van verkeer en vervoer heeft de toename van de vraag naar mobiliteit onvoldoende kunnen volgen. Daarbij gaat het niet alleen om een grotere vraag; verplaatsingen worden steeds gedifferentieerder en vragen daarom meer flexibiliteit in het aanbod. Dit vereist een andere manier van denken over de geleiding van mobiliteit: van modal split naar modal merge.

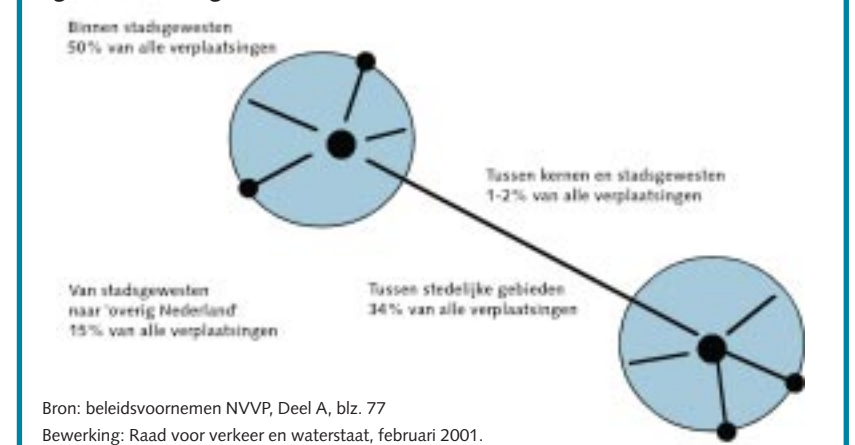
2.1 Veranderend verplaatsingsgedrag

Maatschappelijke en economische ontwikkelingen hebben tot veranderende activiteitenpatronen geleid. Door een gewijzigde taakverdeling binnen huishoudens en door een toegenomen individualisering van de samenleving, worden steeds vaker activiteiten gecombineerd. Ouders brengen hun kinderen voor het werk naar de crèche, halen deze na het werk weer op en doen aansluitend nog even de boodschappen. Door de toegenomen welvaart hebben steeds meer mensen de beschikking over meerdere vervoermiddelen. Een huishouden beschikt niet zelden over twee of nog meer auto's. De actieradius van mensen wordt gemiddeld steeds groter. Door het veranderend verplaatsingsgedrag van mensen neemt het aantal kris-krasbewegingen en ketenverplaatsingen toe.

De diversiteit aan verplaatsingspatronen wordt nog eens versterkt doordat activiteiten op het gebied van werk en voorzieningen zich niet langer slechts in de traditionele centra van steden concentreren. Ze bevinden zich juist verspreid over stad en regio. Daarnaast treedt schaalvergroting op. Scholen, ziekenhuizen, bioscopen etc. verdwijnen of fuseren, om in groter verband en vaak op andere locaties een grotere (regionale) markt te bedienen.

Bovenstaande ontwikkelingen vertalen zich in grotere verplaatsingsafstanden. Hoewel bestaande stadsgewesten daarbij voor de meeste verplaatsingen nog wel het kader vormen, is het aantal verplaatsingen tussen stadsgewesten aanzienlijk (zie figuur 2.1). Voor een steeds grotere groep mensen vormt niet het stadsgewest, maar de grotere stedelijke regio het kader voor de dagelijkse activiteiten en verplaatsingspatronen. Het ruimtelijk beleid signaleert terecht deze ontwikkelingen, en speelt hier op in

Figuur 2.1: Stadsgewesten en mobiliteit



door conceptualisering en aanwijzing van netwerksteden, stedelijke netwerken en metropolitane regio's. Ook in het beleidsvoornemen NVVP worden bovenstaande ruimtelijke ontwikkelingen geschetst, maar leiden daar niet tot duidelijke conceptvorming over regionale netwerken.

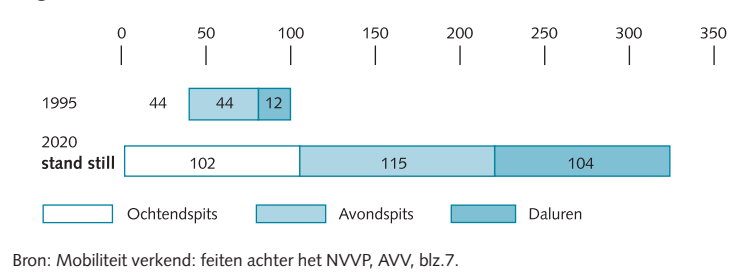
Steeds meer ketenverplaatsingen en kris-krasbewegingen leiden tot een grotere vraag naar individueel vervoer. De auto voorziet nog steeds bij uitstek in deze behoefte. Met de auto kan de gehele reis tussen het vertrekpunt en de diverse bestemmingen snel en comfortabel in één voertuig worden afgelegd. De reiziger in het openbaar vervoer wordt dikwijls geconfronteerd met slechte aansluitingen en het ontbreken van geschikt voor- en natransport.

Vervoerwijzekeuze

De keuze voor een bepaalde vervoerwijze is meestal gebaseerd op reistijd, comfort en prijs. De Raad heeft in zijn advies 'NVVP: ja mits' al aangegeven dat de bestaande prijs van mobiliteit niet transparant is en niet de werkelijke kosten weergeeft. Dit terwijl de keuze voor een verplaatsing en een vervoerwijze juist gebaseerd moet zijn op de daadwerkelijke kosten. De Raad is van mening dat de prijs voor mobiliteit via de markt tot stand kan komen en dat daarbij eveneens de kosten van negatieve externe effecten in de prijs moeten worden meegenomen. In zijn NVVP-advies is de Raad dieper ingegaan op dit prijsaspect.

Echter, het autogebruik leidt tot een vergroting van externe effecten als congestie, ruimtegebrek, milieuverontreiniging en geluidsoverlast (zie figuur 2.2). Er is - letterlijk - geen ruimte voor al die auto's. Daarnaast zijn er groepen mensen die niet over een auto kunnen beschikken, omdat ze niet gekwalificeerd zijn (geen rijbewijs) of onvoldoende financiële middelen hebben. De auto kan dan ook niet zonder meer als standaardvoorziening worden beschouwd.

Figuur 2.2: Ontwikkeling voertuigverliesuren (filedruk) op het hoofdwegennet tot 2020 (index 1995 = 100)



2.2 Van modal split naar modal merge

Het openbaar vervoer is geen aantrekkelijk alternatief voor de auto. Het kan niet tippen aan de flexibiliteit van de auto en zal de reiziger nooit dichterbij huis kunnen afzetten. Het heeft dan ook weinig zin om het openbaar vervoer als oplossing voor files en vertragingen te zien. Bij velen leeft het besef dat over auto en openbaar vervoer niet meer in termen van substitutie kan worden gedacht. Auto en openbaar vervoer zijn verschillende

vervoerwijzen met eigen systeemkenmerken en verschillende functies. We moeten ons dan ook niet neerleggen bij de rigide tweedeling in het verkeer en vervoer; enerzijds het wegverkeer met vooral individueel gebruikte private vervoermiddelen en anderzijds het openbaar vervoer met collectief gebruikte openbare vervoermiddelen. De individuele auto en het traditioneel openbaar vervoer moeten als twee uitersten van een range van vele verplaatsingsmogelijkheden worden gezien. Er zijn allerlei vormen tussen individueel en collectief, en tussen privaat en openbaar mogelijk. Voorbeelden zijn deelauto's, huurauto's, taxi's en de belbus. Ook collectieve verplaatsingen hoeven niet per se te worden afgewikkeld met een bus of trein, die in lijndienst volgens een vaste frequentie langs een vaste route rijdt. Collectief vervoer kan ook op een bepaalde doelgroep en zijn specifieke vervoervraag worden afgestemd, bijvoorbeeld scholieren en forensen. Naast tussenvormen zijn ook allerlei combinaties van individueel en collectief vervoer mogelijk. Bekende voorbeelden zijn de P+R-terreinen en de treintaxi. Kortom, naast auto, trein en bus, bestaan er voor reizigers nog talrijke andere mogelijkheden om zich te verplaatsen.

De toegenomen diversiteit in activiteitenpatronen en bestemmingslocaties heeft de vraag naar verplaatsingen gedifferentieerd. Om deze diversiteit in verplaatsingen te kunnen accommoderen, moeten keuzemogelijkheden niet worden beperkt tot auto of openbaar vervoer (modal split). De reiziger zou op één route juist van verschillende systemen gebruik moeten kunnen maken: dit idee vatten we samen met de term *modal merge*. *Modal merge* betekent het samengaan van allerlei modaliteiten en omvat onder meer de realisatie van goede overstapmogelijkheden op knooppunten. Niet alleen tussen verschillende vormen van openbaar vervoer, maar ook tussen auto en openbaar vervoer. *Modal merge* omvat ook een verbetering van de informatievoorziening, zodat de reiziger weet op welke wijze en langs welke route een verplaatsing het best kan worden afgelegd. *Modal merge* maakt optimaal gebruik van nieuwe vervoerwijzen, variërend van auto op afroep tot automatische mini-busjes.

Redenerend vanuit publieke belangen zoals leefbaarheid en bereikbaarheid geldt het motto: "individueel waar het kan, collectief waar het moet". Individuele preferenties van reizigers zijn het uitgangspunt, publieke belangen zijn maatgevend voor de mate waarin aan individuele preferenties tegemoet kan worden gekomen. Reiziger én samenleving zijn gebaat bij de integratie van aparte verkeers- en vervoersystemen tot één herkenbaar regionaal netwerk. Hiervoor is het nodig dat er een daadwerkelijk transparant netwerk tot stand kan komen. Dit netwerk moet voldoende ruimte bieden voor de ontwikkeling en invoering van innovatieve vormen van vervoer. Dat het bestaande netwerk van regionaal verkeer en vervoer deze mogelijkheden nog niet biedt, en dat het voorgestelde beleid van decentralisatie en marktwerking nog onvoldoende tot de gewenste veranderingen leidt, wordt in het volgende hoofdstuk aangetoond.

3. Het huidige aanbod schiet tekort

Waar de reiziger denkt in verplaatsingsketens van deur tot deur, denken aanbieders van regionaal verkeer en vervoer in afzonderlijke systemen met bepaalde kwaliteiten. Rijkswaterstaat verzorgt de snelwegen, de NS de spoorwegen en Connexxion de buslijnen. Voor deze aanbieders staan niet verplaatsingen centraal, maar de verbindingen. Dit leidt ertoe dat het regionaal aanbod uit gefragmenteerde en slecht op elkaar afgestemde deelsystemen bestaat. Decentralisatie en invoering van marktwerking in het verkeer en vervoer hebben deze fragmentatie eerder versterkt dan verminderd.

3.1 Relatie overheid - markt niet optimaal

Aan het regionaal verkeer en vervoer is de afgelopen jaren relatief weinig aandacht besteed. In de jaren tachtig en negentig waren nationale en internationale verbindingen, zoals Betuweroute en Hogesnelheidslijnen, belangrijke onderwerpen. Het regionaal verkeer en vervoer vormde geen kernpunt voor het Rijk. In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) en het Structuurschema Verkeer en Vervoer II (SVV-II) stonden hoofdtransportassen en achterlandverbindingen centraal.

De aandacht die nog wel aan het regionaal verkeer en vervoer werd besteed, ging met name uit naar het openbaar vervoer. In 1991 is de commissie Brokx ingesteld met de opdracht een nieuwe structuur en werkwijze voor het openbaar vervoer te ontwikkelen. In het advies van de Commissie Brokx waren regionale aansturing en relatie tussen overheid en het verkeersbedrijf centrale onderwerpen. Mede naar aanleiding van dit advies is in 1993 de beleidsnotitie 'Vervoerregio's' uitgebracht.

Uitgangspunten van deze beleidsnotitie waren:

- regionalisering van (algemeen) verkeers- en vervoerbeleid door lokale (i.c. gemeentelijke) overheden;
- realiseren van een landsdekkend net van volwaardig functionerende vervoerregio's;
- werken vanuit eigen verantwoordelijkheid door rijk, provincies en gemeenten (partnerschap beginsel).

De invoering van deze vervoerregio's is mislukt. Dit kwam vooral doordat de vervoerregio's geïnterpreteerd werden als extra (vierde) bestuurslaag, verantwoordelijk voor planning en uitvoering van het verkeers- en vervoerbeleid en aanpalende beleidsterreinen als ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Omdat de vervoerregio's een deel van de taken van provincies over leken te nemen, voelden zij zich bedreigd en keerden zij zich tegen de vervoerregio's. Hoewel lokale overheden enthousiast waren over de vervoerregio's - in Groningen lag bijvoorbeeld al een compleet plan klaar -, bleek de weerstand te groot en zijn investeringsprogramma's of rijksbijdragen nauwelijks van de grond gekomen.

Regionaal verkeer en vervoer staat tegenwoordig wel prominent op de politieke agenda. Dit blijkt onder meer uit het beleidsvoornemen NVVP en ook het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR). Centrale punten in het NVVP zijn (net als bij de commissie Brokx) de regionale aansturing en de relatie tussen overheid en markt. In het NVVP wordt gepleit voor meer overheveling van taken en bevoegdheden van Rijk naar provincies

en kaderwetgebieden (i.p.v. naar vervoerregio's). De precieze invulling van deze decentralisatie blijft in het NVVP echter onduidelijk. Een volwaardig sturingsconcept ontbreekt. Onbekend is hoeveel geld beschikbaar is, waar dit geld vandaan moet komen, hoe het verdeeld gaat worden en op welke wijze daar verantwoording over wordt afgelegd³. Hoewel bij BOR wel duidelijkheid bestaat over de financiële aspecten ontbreekt ook daar een onderliggende coherente visie ofwel sturingsconcept.

De komende jaren wordt eveneens de relatie tussen overheid en markt in het regionaal verkeer en vervoer verzakelijkt. In de (reeds ingevoerde) Wet personenvervoer en de (nog te verschijnen) Concessiewet personenvervoer per trein wordt deze meer zakelijke houding geconcretiseerd. Een centraal punt hierin is de periodieke concessieverlening. De nieuwe OV-autoriteiten (provincies, kaderwetgebieden en enkele grote gemeenten) hebben deze nieuwe taken en bevoegdheden enthousiast benut en naast de beleidsvorming ook de ontwikkelfunctie van het openbaar vervoer op zich genomen. Alleen de uitvoering wordt aan de markt overgelaten. Vernieuwing in het openbaar vervoer moet in deze situatie dan ook van de regionale overheden komen. Hierdoor kunnen marktpartijen zich niet met product- en klantinnovaties bezig houden, maar moeten zij zich beperken tot kosteninnovaties. Of dit de kwaliteit van het verkeers- en vervoersysteem ten goede komt, is de vraag. Voorlopig lijkt een situatie waarin adequaat op de veranderende behoeften van de reiziger wordt ingespeeld nog ver weg.

Decentralisatie en de invoering van marktwerking hebben dan ook voorlopig nog geen positieve invloed op de integratie van deelsystemen (auto en openbaar vervoer) en vervoerdiensten (trein en bus) gehad, en helaas ook nog niet tot noemenswaardige inspirerende product- en klantinnovaties geleid.

3.2 Regio's moeilijk af te bakenen

Het blijkt bijzonder lastig om regio's te definiëren en af te bakenen.

Het huidige regionaal verkeers- en vervoerbeleid laat daardoor een gefragmenteerd beeld zien. Regionaal verkeer en vervoer heeft te maken met verplaatsingsafstanden en -motieven, met vervoermiddelen en vervoerssystemen, en met beleid ten aanzien van verkeer en vervoer. Bij de afbakening van regio's moet gekeken worden naar de verplaatsingspatronen, de vervoernetwerken en de bestuurlijke context.

Idealiter vallen in een regio deze drie aspecten samen. In de praktijk is dat dikwijls niet het geval.

Verplaatsingspatronen

Verplaatsingspatronen worden in Nederland voortdurend onderzocht. Daarbij gaat het overigens voornamelijk om werkelijk gerealiseerde verplaatsingen. Achterliggende motieven ten aanzien van bestemmingslocatie, vervoerswijze en route worden in veel mindere mate onderzocht. Ook onderzoek naar niet gekozen alternatieve bestemmingen, vervoerswijzen of andere verplaatsingsalternatieven vindt veel minder systematisch plaats.

³ Raad voor verkeer en waterstaat (2000): 'NVVP: ja, mits'.



Op basis van verplaatsingspatronen is al diverse malen geprobeerd om tot een indeling van regio's in Nederland te komen. De commissie Brokx kwam op basis van een analyse van verplaatsingspatronen tot een indeling in 21 vervoergebieden in Nederland. In een studie van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer⁴ wordt aangetoond dat op basis van verplaatsingspatronen, aparte steden niet als homogene regio's mogen worden beschouwd, en dat ook een aantal kleinere stadsgewesten geen homogene gebieden zijn, dat wil zeggen een (te) groot percentage externe verplaatsingen hebben. Voor regio's is wel een ondergrens, maar geen bovengrens aan te geven (zie bijlage II).

De talrijke studies naar de indeling van regio's op basis van verplaatsingspatronen leveren door verschillen in definities en criteria zeer uiteenlopende resultaten op. Daardoor ontstaat een glijdende schaal van regio's, waaruit onmogelijk eenduidige regio's te destilleren zijn.

Vervoernetwerken

Ook een analyse van de vervoernetwerken leidt niet tot een herkenbaar regionaal schaalniveau en benoembare regio's. Het regionaal verkeer en vervoer is opgebouwd uit diverse deelsystemen die op verschillende schaalniveaus op elkaar ingrijpen. De infrastructuur heeft geen duidelijke relatie met de aard van het verkeer. Het wegverkeer is afgebakend op basis van rijk, provincie en gemeenten. Net zo min als rijkswegen uitsluitend gebruikt worden voor nationaal verkeer, worden gemeentewegen uitsluitend gebruikt voor lokaal verkeer. Hetzelfde geldt voor de spoorwegen. Op een landsdekkend net worden zowel nationale als regionale verbindingen verzorgd.

Regionale vervoerondernemingen hebben een eigen regionaal netwerk, maar dat komt niet zonder meer overeen met regionale verplaatsingspatronen. Waar vroeger de streekvervoerder één was met de streek, rijdt nu een onderneming als Arriva, die ook actief is in Engeland, Denemarken, Zweden en Spanje. De directe relatie tussen regio en regionaal vervoerder dreigt hierdoor te verdwijnen. In het stadsgewestelijk vervoer bestaat de relatie tussen regio en vervoerder nog wel. De nu nog grotendeels gemeentelijke vervoerbedrijven die dit vervoer verzorgen, worden echter vanwege de introductie van marktwerking verzelfstandigd en op den duur geprivatiseerd. Overnames en fusies zullen dan ook daar gaan plaatsvinden.

Naast schaalvergroting is ook een zekere regionalisatie in het vervoer waar te nemen. Dit gebeurt met name daar waar rail- en busvervoer worden gecombineerd. Het treinverkeer op regionale lijnen wordt steeds meer aan regionale vervoerders overgedragen. Deze lijken beter in staat om de regionale lijnen te exploiteren en af te stemmen op het overige regionaal vervoer, dan een nationaal opererende vervoerder als de NS. Voorbeelden van dergelijke regionale vervoerders zijn NoordNed in Noord-Nederland en Syntus in de Achterhoek. Voor een decentralisatie van het regionaal spoorvervoer in de Randstad bestaan plannen. Al deze ontwikkelingen leiden tot de conclusie dat ook op basis van vervoernetwerken het niet goed mogelijk is om eenduidige regio's af te bakenen.

⁴ Bron: Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 1999.

Bestuurlijke context

Ook ten aanzien van de bestuurlijke context is niet direct duidelijk waar het regionaal schaalniveau ligt. Regionaal verkeer en vervoer beweegt zich op het niveau tussen gemeenten en provincies. In de loop der jaren zijn allerlei voorstellen bedacht voor nieuwe bestuurlijke indelingen en andere bestuurslagen. Terugkerend element hierin vormde een stadsgewestelijk of agglomeratiebestuur. Momenteel beschikt een aantal stadsgewesten in Nederland over een bestuurlijk kader op grond van de Kaderwet Bestuur in verandering. Over het succes van deze kaderwetgebieden wordt overwegend positief gedacht.⁵

Regio's van onderop

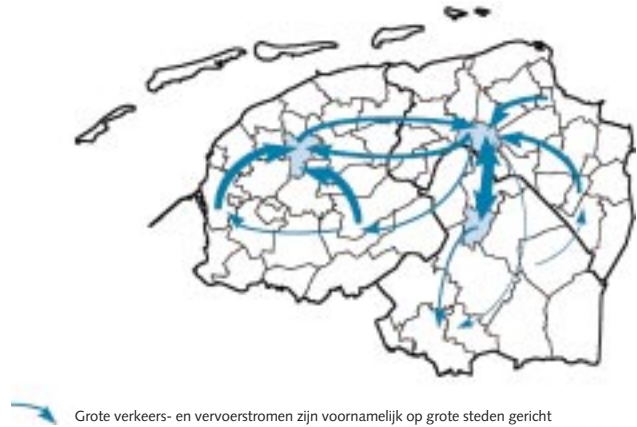
Lijkt het al moeilijk om op bovenstaande drie criteria regio's af te bakenen en te benoemen, het is helemaal onmogelijk om regio's te vormen waarin verplaatsingspatronen, vervoernetwerken en de bestuurlijke context samenvallen. Voor de regionale overheid is het dan ook niet eenvoudig een helder regionaal verkeers- en vervoerbeleid concreet te maken. Het gekozen schaalniveau van provincies en kaderwetgebieden is soms te groot, soms te klein en dan weer doorsnijdend voor verplaatsingspatronen en netwerken. Nieuwe indelingen zullen binnen korte tijd dezelfde vragen over afbakening oproepen als bij de bestaande indelingen. Een benadering van onderop, met voortdurend veranderende grenzen van regio's als uitgangspunt biedt perspectief. Voor introductie van *modal merge* is een regionale afbakening vooraf immers niet nodig.

⁵ Het ministerie van BZK evalueert binnenkort deze kaderwet.

Afbakening van regio's

Dit kader illustreert hoe lastig het is regio's af te bakenen op grond van verplaatsingspatronen, vervoernetwerken en de bestuurlijke context. Noord-Nederland is gekozen als voorbeeld van situaties die overal in Nederland kunnen voorkomen.

Figuur 3.1: Verplaatsingen in Noord-Nederland



Figuur 3.2: Openbaar vervoer in Noord-Nederland



Figuur 3.3: Bestuurlijke context in Noord-Nederland



4. Oplossingen voor regionaal verkeer en vervoer

Regionaal verkeer en vervoer gebaseerd op modal merge is gericht op innovatie en verandering. Deze kunnen in de visie van de Raad niet volgens vast recept van bovenaf worden doorgevoerd en onderhouden. Een benadering van onderop, bundeling van kennis en ervaring, en een nauwe samenwerking tussen reizigers, marktpartijen en overheden bieden meer perspectief.

4.1 Modal-merge in de praktijk

Ketenmobiliteit en de introductie van nieuwe vervoerwijzen gericht op individueel openbaar vervoer verkeren nog in een ontwikkelingsfase. Er is geen sprake van dé oplossing, of één algemeen recept voor een integraal regionaal verkeer en vervoer. Zo'n algemeen recept zal ook nooit kunnen bestaan; *modal merge* is te beschouwen als een containerbegrip. Er zijn legio initiatieven en ontwikkelingen aan te wijzen, die tot *modal merge* gerekend kunnen worden. De Raad onderscheidt drie categorieën van initiatieven om tot een integraal regionaal verkeer en vervoer te komen. Dit zijn een betere dienstverlening, betere producten en een betere organisatie.

Betere dienstverlening

Een voorbeeld van betere dienstverlening ziet de Raad in de opkomst van zogenaamde mobiliteitsproviders. Deze verzorgen in opdracht van de klant een reis van deur tot deur. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de op dat moment en voor die locatie meest geschikte vervoerwijzen. In Nederland is nog niet veel ervaring met dergelijke providers. De mobiliteitsprovider Odessey is onlangs gestopt met haar activiteiten. Door zowel openbaarvervoerondernemingen als leasebedrijven wordt druk gezocht naar nieuwe mogelijkheden voor het aanbieden van vervoer-op-maat. Andere voorbeelden richten zich op specifieke doelgroepen. In Noord-Nederland rijdt de *Collegeliner* die scholieren uit omliggende plaatsen voor de deur van de school aflevert. Ook voor forensen worden dergelijke vervoer-op-maat arrangementen ontwikkeld, veelal in nauwe samenwerking met bedrijven en kantoorlocaties, als onderdeel van vervoermanagement. Daarbij worden niet alleen bussen, maar ook mini-busjes en *people-movers*⁶ ingezet. In dit doelgroepenvervoer vervaagt de grens tussen openbaar en besloten vervoer, hetgeen ook nieuwe mogelijkheden biedt voor eventuele subsidiëring van dit soort verbindingen (bijvoorbeeld door onderwijs en ondernemingen).

Betere producten

Een voorbeeld van een beter product, dat kan bijdragen tot een beter gebruik van *modal merge* is Parkeren en Reizen (P+R). Dit concept van parkeren bij stations bestaat al enkele decennia, maar blijft meestal beperkt tot een kale, vaak volle en inbraakgevoelige parkeerplaats bij het station. In een recente studie van de ANWB wordt aangegeven dat met relatief geringe investeringen, de kwaliteit van P+R aanzienlijk kan worden opgekrikt. Belangrijk hierbij is het bieden van meer zekerheden aan

⁶ People movers zijn automatisch geleide voertuigen (zonder chauffeur).

de reiziger, onder meer over de parkeerplaats, de aansluiting, het gebruiksgemak en de veiligheid. De reiziger is bereid om voor deze kwaliteit te betalen. Hoewel de ANWB pleit voor een samenhangend geheel van overstappunten, zijn het toch de eigen locatiegebonden kwaliteiten, die naar de mening van de Raad voor P+R locaties de belangrijkste factor voor succes vormen.

Een ander voorbeeld van een beter product is light-rail. In dit vervoerconcept worden regionaal en stadsgewestelijk spoor in één voertuig gecombineerd. In de stad wordt tussen het overige verkeer gereden, terwijl daarbuiten op eigen baan hoge snelheden kunnen worden behaald. Op die wijze zijn snelle, rechtstreekse verbindingen met stadscentra mogelijk. Het meest bekende voorbeeld van een light-railnetwerk ligt in Karlsruhe in Duitsland. In Nederland worden Randstadrail en de Rijn-Gouwelijn als light-railverbindingen ontwikkeld. In Utrecht is de Nieuwegeinlijn⁷ als eerste light-railproject van Nederland al aan een mid-life revisie toe.

Betere organisatie

Een voorbeeld van betere organisatie wordt geleverd door Syntus in de Achterhoek. Syntus is een dochteronderneming van NS en Connexxion en verzorgt het bus- en railvervoer in de Achterhoek. Het traditionele dieselmateriaal van de NS wordt vervangen door lichter materiaal dat efficiënter kan worden geëxploiteerd. Daardoor kan er frequenter worden gereden en een betere afstemming met de busverbindingen worden gerealiseerd. Kwaliteit en uitstraling van bussen en railvoertuigen worden op elkaar afgestemd, waardoor een geïntegreerd, herkenbaar netwerk in de Achterhoek ontstaat. Deze vergrote samenhang in de eigen regio gaat overigens ten koste van de samenhang buiten de regio: voor een reis naar Arnhem of Deventer moet nu in Doetinchem of Zutphen worden overstapt.

Al deze voorbeelden - met uitzondering van Odessey - hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat ze door regionale partijen bedacht en ontwikkeld zijn. De initiatieven zijn ook gericht op eigen voor de regio-specifieke kwaliteiten. Zo bieden de verplaatsingspatronen en het bestaande spoornetwerk in de Achterhoek heel andere mogelijkheden, en dus oplossingen, dan de situatie rond Leiden waar de Rijn-Gouwe lijn is gepland. Initiatieven die van onderop (*bottom up*) zijn ontwikkeld en in onderlinge afstemming worden gerealiseerd, bieden meer kans van slagen dan initiatieven die van bovenaf (*top-down*) zijn opgelegd.

Initiatieven combineren

Voor een optimale benutting van *modal merge* is de introductie van nieuwe vormen van dienstverlening en nieuwe vormen van vervoer in het regionaal verkeer en vervoer niet voldoende. Voor een daadwerkelijke benutting van alle mogelijkheden is een combinatie van initiatieven nodig. Daarbij gaat het in de eerste plaats om kennisuitwisseling en leren van elkaars ervaringen. *Best practices* moeten worden omgezet in *general practices*. Echter, waar nu nog vooral op systeemniveau kennis en

⁷ De Nieuwegeinlijn is een sneltramverbinding tussen Utrecht en de kernen Nieuwegein en IJsselstein.

ervaringen worden uitgewisseld - light-rail in de Randstad versus light-rail in de Achterhoek - zal dat voor een geslaagde integratie en samenhang in het regionaal verkeer en vervoer ook op gebiedsniveau moeten gebeuren. Dat wil zeggen binnen één regio initiatieven voor betere dienstverlening, betere producten en betere organisatie bij elkaar brengen. Bijvoorbeeld door combinaties te leggen tussen P+R, doelgroepenvervoer, en regio-georiënteerde vervoerondernemingen.

Combineren betekent organiseren. Meer nog dan introductie van betere dienstverlening en betere producten, is een betere organisatie onmisbaar voor een daadwerkelijke afstemming en integratie van het regionaal verkeer en vervoer. Het gaat daarbij echter niet om organisatie in de zin van regulering, maar om organisatie in de zin van regievoering. Door uit te gaan van de kracht van individuele spelers en ruimte te laten voor nieuwe ideeën, kunnen vruchtbare samenwerkingsverbanden ontstaan. Het geheel wordt hierdoor meer dan de som der delen.

Ruimte voor regievoering

Toch is samenwerking van onderop niet voldoende. Bij de planning en realisatie van light-rail is bijvoorbeeld betrokkenheid van bovenaf onontbeerlijk. Aanleg van de benodigde infrastructuur en investeringen in materiaal en middelen vereisen investeringen die in de Nederlandse situatie het draagvlak van regio's verre te boven gaan, ook in de nieuwe systematiek van gebundelde doeluitkeringen. De eerste fase van Randstadrail vereist een investering van bijna twee miljard gulden. In dergelijke projecten blijft het Rijk als voorlopig belangrijkste financier een grote rol spelen. Betrokkenheid van bovenaf betreft ook de inbedding van *modal merge* in een breder ruimtelijk kader. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om stedenbouw, regionale economie, natuur en landschap. Nieuwe vormen van overstappunten in het stedelijke gebied bijvoorbeeld, kunnen niet zonder regie van regionale overheden worden gerealiseerd.

4.2 Verantwoordelijkheden van markt en overheid

Voor een succesvolle introductie van *modal merge* is dus een combinatie van initiatieven van onderop en een zekere mate van sturing van bovenaf nodig. Daarmee beweegt *modal merge* zich op het grensvlak van strategisch beleid en concrete uitvoering, of met andere woorden op het grensvlak van overheid en markt. Bundeling van samenwerking van onderop is niet voldoende wanneer integraliteit van beleid moet worden gewaarborgd. Voor een *top down* benadering beschikt de overheid op operationeel niveau over te weinig kennis en kunde van het regionaal verkeer en vervoer. Strategie en uitvoering liggen te ver uit elkaar. De vraag is hoe op het tussenniveau *modal merge* het best georganiseerd kan worden. Om dit aan te kunnen geven, is een helder zicht op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen markt en overheid noodzakelijk.

Realisatie van een meer effectief en herkenbaar regionaal verkeer en vervoer, vergt verandering op allerlei niveaus en bij allerlei partijen. Zowel marktpartijen als overheden kunnen veel doen om de herkenbaarheid en samenhang in het regionaal verkeer en vervoer te vergroten. Daarbij is sprake van eigen verantwoordelijkheden, maar ook van gedeelde verantwoordelijkheden. Het beleid met betrekking tot regionaal verkeer en vervoer is momenteel gericht op een ontvlechting en verzakelijking van



verantwoordelijkheden. Presterende taken op het gebied van verkeer en vervoer horen bijvoorbeeld niet meer tot het domein van de overheid. De Raad steunt deze ontwikkeling van ontvlechting van verantwoordelijkheden. De Raad wijst er echter op dat het onmogelijk - en ook onwenselijk - is, een scherpe scheidslijn te trekken tussen overheids- en marktverantwoordelijkheid. Voor een aantal zaken is de verdeling van verantwoordelijkheden helder, voor een aantal zaken beslist niet.

Verantwoordelijkheden van de overheid

De verantwoordelijkheid voor een integrale visie op verkeer en vervoer hoort bij uitstek tot het domein van de overheid. Het is de overheid die een ontwikkelingsperspectief voor de regio opstelt. In dit perspectief wordt de gewenste ruimtelijk-economische en sociaal-maatschappelijke richting aangegeven. Het regionaal verkeers- en vervoerplan, dat wil zeggen de visie van de overheid op een effectieve en efficiënte regionale verkeers- en vervoermarkt, komt voort uit het integraal ontwikkelingsperspectief. Heel belangrijk hierin is de relatie met het ruimtelijk beleid, waaronder locatiebeleid, parkeerbeleid en stedelijke vernieuwing. Daarnaast moet het verkeers- en vervoerplan in lijn zijn met verkeers- en vervoerbeleid op een hoger (nationaal, Europees) niveau. Naast dit strategisch niveau van integrale en samenhangende beleidsvisies heeft de overheid ook een expliciete verantwoordelijkheid ten aanzien van de normen en randvoorwaarden waarbinnen het regionaal verkeer en vervoer kan plaatsvinden. Daarbij gaat het om de borging van publieke belangen op het gebied van leefbaarheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Deze normen en randvoorwaarden zouden vertaald moeten worden in een programma van eisen, dat als richtsnoer dient voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid op de bestaande en onderliggende schaalniveaus.

Verantwoordelijkheden van de markt

Op het niveau van uitvoering is de markt de eerstverantwoordelijke. Dit betekent dat private of in ieder geval verzelfstandigde partijen de exploitatie van netwerken, verbindingen en knooppunten dienen te verzorgen. De Raad is van mening dat niet alleen het openbaar vervoer, maar ook het wegverkeer ‘naar de markt moet worden gebracht’. In het advies ‘Meer markt, andere overheid’ bepleitte de Raad de instelling van een Staatswegbedrijf. Naar analogie daarvan kunnen ook regionale infrastructuurbedrijven worden opgericht. In het advies ‘NVVP, ja mits’ pleit de Raad voor instelling van dergelijke autoriteiten. Innovaties op uitvoeringsniveau, zoals inzet van light-rail, kwalitatief hoogwaardige P+R voorzieningen, en de introductie van nieuwe spelers als mobiliteitsproviders, moeten in principe vanuit de markt worden geïnitieerd en door marktoverwegingen worden gelegitimeerd.



Gedeelde verantwoordelijkheden

Tussen het strategisch en het uitvoeringsniveau bestaat echter een tussen-niveau, waar de verdeling van verantwoordelijkheden niet voor de hand ligt.⁸ Dit is het tactische niveau waarop visies en randvoorwaarden een invulling moeten krijgen in concrete plannen van uitvoering, die maatschappelijk verantwoord, maar ook economisch rendabel zijn. Voorbeelden zijn de concrete invulling van dienstregelingen en tarieven. Hierin zou niet alleen de overheid, maar ook de markt direct betrokken moeten zijn. Het tactisch niveau is ook het niveau waar afzonderlijke ideeën en initiatieven vanuit de markt samenkomen; waar nieuwe diensten, nieuwe producten en nieuwe organisatievormen kunnen worden gecombineerd. Het is dit niveau dat er voor kan zorgen dat ideeën over *modal merge* werkelijkheid worden.

4.3 Tactisch tussenniveau: intermediair tussen beleid en uitvoering

De Raad constateert dat in de huidige bestuurlijke constellatie taken en verantwoordelijkheden op het tactisch niveau nog te veel bij de overheid liggen. Daardoor wordt onvoldoende geprofiteerd van kennis en kunde uit de markt en de samenleving. Om allerlei initiatieven voor *modal merge* te kunnen combineren en ook de bestaande netwerken en vervoerwijzen beter op de mobiliteitsbehoeften af te stemmen, is het nodig markt en reizigers te betrekken bij de uitvoering van het regionaal verkeers- en vervoerbeleid. Deze bundeling van expertise kan op verschillende manieren worden georganiseerd, met bijbehorende verschillen in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

⁸ Het onderscheid in strategie en uitvoering wekt wellicht de onterechte indruk dat bedrijven geen eigen strategie hebben. Strategie en uitvoering hebben hier betrekking op een integraal gericht verkeers- en vervoerbeleid.



Platforms voor regionale mobiliteit

Een mogelijke vorm voor het bijeenbrengen van initiatieven rond *modal merge* is een mobiliteitsplatform. Onder voorzitterschap van een onafhankelijk persoon overleggen overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties met elkaar. Het platform houdt zich bezig met consultatie, advisering en bemiddeling. Een voorwaarde voor het functioneren van het mobiliteitsplatform is dat partijen met uiteenlopende belangen toch gezamenlijk uit de problematiek willen komen. Hun instelling moet coöperatief zijn. Partijen werken met elkaar samen op basis van wederzijdse afhankelijkheid, en een vooraf vastgesteld afsprakenkader. De afspraken gelden per deelproject en omvatten onder meer de na te streven doelen, producten, verplichtingen en exit-opties (bonus/malus regelingen). Zo nodig worden afspraken over mandaat en besluitvorming gemaakt, waarbij aangegeven wordt wat er gedaan moet worden als partijen er toch niet uitkomen, en welke partij uiteindelijk knopen kan doorhakken. Achterliggend idee hierbij is, de notie dat de overheid geen boven de partijen staande instantie is die het publiek belang kan afdwingen. Het mobiliteitsplatform wordt in deze optiek vooral een bemiddelend orgaan. Een dergelijke functie wordt in de huidige bestuurlijke en maatschappelijke constellatie nog nauwelijks vervuld.

Toch rijst de vraag of een mobiliteitsplatform daadwerkelijk kan bijdragen aan een succesvolle introductie van *modal merge*. Er bestaat immers het risico dat een dergelijk transactiemodel in goede bedoelingen blijft steken. Bij de introductie van modal merge gaat het immers niet zozeer om de ideeën en de uitwisseling hiervan, maar om de daadwerkelijke implementatie. Een orgaan op het tactisch tussenniveau zal zich dan ook vooral bezig moeten houden met het concreet maken van beleid en initiatieven rond *modal merge*.

Mobiliteitsbureaus als intermediair orgaan

Een vorm waarin realisatie en optimalisatie wel centraal staan, wordt gevonden in Duitsland. In dat land bestaan goede ervaringen met de zogenaamde regionale *Verkehrsverbunde*, die de samenwerking en afstemming in het regionaal openbaar vervoer coördineren. De *Verkehrsverbunde* zijn zelfstandige vennootschappen, met in de meeste gevallen regionale overheden als aandeelhouders. Over grenzen van *Länder* en *Kreise* heen, coördineert een professioneel bureau het regionaal openbaar vervoer in samenwerking met de vervoerondernemingen⁹.

De Raad is van mening dat de Duitse *Verkehrsverbunde* veel aanknopingspunten bieden voor Nederlandse regio's, hoewel de structuur en werkwijze van deze verbanden niet één op één naar de Nederlandse situatie zijn te vertalen. De grondgedachte en het functioneren van deze verbanden zijn echter interessant en laten de wens ontstaan te leren hoe dergelijke constructies ook in Nederland zinvol en nuttig kunnen zijn. Vanuit de gedachte van *modal merge* zullen dergelijke bureaus in Nederland zich in ieder geval met de afstemming en coördinatie van alle soorten verkeer en vervoer moeten bezighouden, en zich niet alleen moeten beperken tot het traditionele spoor- en busvervoer.

⁹ Zie voor een verdere toelichting op *Verkehrsverbunde* bijlage III.

Geen sectorale bestuurslaag

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat mobiliteitsbureaus gaan functioneren als sectorale bestuurslaag. De Raad hecht sterk aan de bestaande bestuurlijke structuur en wil die dan ook niet veranderen. Het openbaar bestuur blijft verantwoordelijk voor de strategische besluiten over regionaal verkeer en vervoer. Op het strategisch niveau is immers sprake van een integrale afweging van allerlei aspecten en borging van het publieke belang. Mobiliteitsbureaus functioneren op het tactisch niveau, hebben vooral een regisserende en coördinerende functie in het dichterbij elkaar brengen van strategie en uitvoering. Mobiliteitsbureaus beschikken dan ook niet over middelen om strategische besluiten tot stand te brengen.

4.4 Mobiliteitsbureaus als regisseurs op het tactisch niveau

Mobiliteitsbureaus houden zich bezig met de organisatie en het management van het regionaal verkeer en vervoer in al zijn verschijningsvormen. Zo'n verzelfstandigde of private organisatie moet onafhankelijk kunnen opereren, bij voorkeur in de vorm van een project- en procesmanagementbureau, bestaande uit professionals. De afbakening van de regio waarop dit bureau georiënteerd is, berust enkel op verkeers- en vervoermotieven. Zo'n bureau is dus niet gebonden aan één provincie, kaderwetgebied of gemeente. Het bureau werkt nauw samen met de marktpartijen die verbindingen, knooppunten en vervoerdiensten exploiteren. Daarnaast is er een nauwe samenwerking met regionale overheden, die hun eigen doelstellingen en belangen inbrengen. Door het gewicht en de professionaliteit van de mobiliteitsbureaus worden de adviezen en maatregelen nagenoeg bindend voor marktpartijen en overheden. Mobiliteitsbureaus kunnen in principe door overheden (als publieke vennootschappen) en/of door marktpartijen worden opgericht.

De instelling van project- en procesmanagementbureaus op het tactisch tussenniveau biedt een meerwaarde ten opzichte van de bestaande verhoudingen, voor zowel de overheid, de markt als de reizigers:

- Voor de overheid geldt dat bij invoering van dergelijke instanties, de regionale overheden op strategisch niveau in onderling overleg het regionaal beleid - waaronder het verkeers- en vervoerbeleid - formuleren. Hieruit volgt een (globaal) programma van eisen voor het regionaal verkeer en vervoer. Waar nu nog vaak één overheidsdienst (bijvoorbeeld van de provincie) wordt belast met de verdere invulling van dit programma van eisen en de regievoering over de samenwerking, wordt dit nu extern en op bedrijfsmatige wijze verzorgd door het mobiliteitsbureau.
- Voor marktpartijen heeft instelling van het tactisch niveau het voordeel dat partijen te maken hebben met één aanspreekbare, professionele speler die de praktijk van de markt kent en ook in een marktsetting opereert. Het mobiliteitsbureau houdt zich alleen met (de organisatie van) opgaven van regionaal verkeer en vervoer bezig.
- Voor de burger en reiziger geldt het voordeel van herkenbaarheid en daarmee aanspreekbaarheid. Het bureau functioneert als portaal naar overheid en markt.

Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Het uitgangspunt voor de mobiliteitsbureaus is dat er juist op dit tactisch niveau kansen liggen om het regionaal niveau effectiever en transparanter te maken en *modal merge* optimaal te benutten.

Een mobiliteitsbureau kan vanuit de verantwoordelijkheid voor een betere afstemming van verschillende deelnetwerken en subsystemen, zaken als informatievoorziening, vervoermanagement en marketing initiëren en coördineren. Ook kan een dergelijk bureau de ambities van overheden, vertaald in een programma van eisen, omzetten in een concreet uitvoerbaar projectplan, dat voldoet aan maatschappelijke en aan bedrijfsmatige randvoorwaarden. Eigen onderzoek en planvorming op het tactisch niveau ondersteunen vervolgens overheden en marktpartijen bij het formuleren van nieuwe beleidsinitiatieven. Daarnaast functioneert het bureau als regionaal kennisplatform voor de ontwikkeling van allerlei nieuwe vormen van verkeer en vervoer in het betreffende gebied.

Ook taken die nu nog vallen onder de verantwoordelijkheid van overheden kunnen - gedelegeerd of via een mandaat - naar het tactisch niveau worden overgebracht. Daarbij gaat het om zaken als het beheer van infrastructuur, het opstellen van gedetailleerde concessievoorwaarden, waaronder bijvoorbeeld (afstemming van) dienstregelingen en tariefstelling. De precieze invulling van het takenpakket is afhankelijk van de wijze waarop het tactisch niveau wordt gestructureerd, en welke taken op andere wijze (bijvoorbeeld een bedrijfsmatige exploitatie van infrastructuur) worden georganiseerd.

Het bureau is in principe niet gebonden aan overheden en marktpartijen, maar is daar wel nauw mee verbonden. Het bureau beschikt niet over eigen machtsmiddelen, maar werkt vanuit een gedelegeerd of gemandateerd opdrachtgeverschap van overheden en/of marktpartijen. Mobiliteitsbureaus stellen daartoe jaarlijks businessplannen op. Deze plannen worden door regionale overheden en/of marktpartijen in hun rol als aandeelhouders van het mobiliteitsbureau aan het uitgewerkte programma van eisen getoetst en vervolgens goedgekeurd. Mobiliteitsbureaus beschikken niet over eigen fondsen, maar kunnen wel geoormerkte fondsen van bijvoorbeeld regionale overheden beheren en besteden. Daarbij kan worden gedacht aan exploitatiebijdragen voor het openbaar vervoer en investeringen in kleine (innovatieve) projecten. Grootschalige nieuwe infrastructuurprojecten met grote omgevings-effecten blijven primair de verantwoordelijkheid van regionale overheden.

Initiatieven in Nederland

Net als bij de initiatieven voor modal merge bestaat er ook ten aanzien van mobiliteitsbureaus geen algemeen eenduidig recept. De Raad pleit wat dat betreft voor een groeimodel. Hoewel er in Nederland nog geen mobiliteitsbureaus functioneren in de zin zoals de Raad dat voor ogen heeft, bestaan er al wel initiatieven die raakvlakken hebben. Een voorbeeld van een mobiliteitsbureau in ontwikkeling is RegioNet in de regio Amsterdam. In RegioNet werken de vervoerondernemingen NS Reizigers, Connexxion en het Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam (GVB) samen aan plannen en projecten voor een beter geïntegreerd openbaar vervoer in de regio Amsterdam. Het bureau werkt nauw samen met regionale bestuurders, verenigd in de stuurgroep 'Hou de noordelijke Randstad bereikbaar'. De Raad vindt RegioNet een veelbelovend initia-

tief, maar vindt het jammer dat RegioNet vooral als alternatief voor de auto wordt gepresenteerd. Een integrale aanpak staat wel centraal in het bureau van het stadsgewest Haaglanden. In het kaderwetgebied Haaglanden werken 16 gemeenten samen op beleidsterreinen die gemeenteeverschrijdend zijn onder het motto 'samen sterker dan alleen'. Het regionaal verkeers- en vervoerbeleid wordt door het ambtelijk bureau van het stadsgewest uitgewerkt in concrete projecten, in samenwerking met regionale vervoerders en wegbeheerders als Rijkswaterstaat. De vraag is wel of er door de sterke binding aan de politiek, voldoende ruimte is voor marktpartijen om in Haaglanden te participeren. Ook is het bureau nu sterk gebonden aan het territorium van de 16 gemeenten, waardoor het risico bestaat dat niet de verplaatsingspatronen van reizigers in het regionale netwerk leidend zijn voor de coördinatie en afstemming.

Aantal en inrichting

Zoals hiervoor reeds is benadrukt, is de aard en omvang van een regio niet vooraf te bepalen c.q. van bovenaf op te leggen. De Raad geeft dan ook niet bij voorbaat aan waar voor dergelijke mobiliteitsbureaus in Nederland plaats is, of op welke wijze ze precies moeten gaan functioneren. De omvang en problematiek van regionaal verkeer en vervoer in Nederland is heel verschillend. Bereikbaarheid van het platteland vereist een andere aanpak dan congestie rond de grote steden, en de problematiek rond Rotterdam is weer anders dan die rond Den Haag. In regio's waarin relatief weinig partijen bij het beleid en de uitvoering van verkeer en vervoer zijn betrokken, zijn mobiliteitsbureaus van minder toegevoegde waarde dan in regio's waar veel partijen actief zijn. Niet elke regio in Nederland heeft een mobiliteitsbureau nodig. Pas wanneer de problematiek zich uitstrekt over meerdere overheidslagen en overheidspartijen, en wanneer veel vervoerondernemingen zijn betrokken bij het regionaal verkeer en vervoer, heeft een intermediaire organisatie als een regionaal mobiliteitsbureau echt meerwaarde.



5. Conclusies en aanbevelingen

Het huidige regionaal verkeer en vervoer is niet goed in staat om aan de alsmaar complexere mobiliteitsbehoeften te voldoen. Dit probleem is in de ogen van de Raad niet alleen een volumeprobleem, maar vooral een organisatieprobleem. De huidige structuur en organisatie in het regionaal verkeer en vervoer bieden onvoldoende mogelijkheden om tegemoet te komen aan de diversiteit in individuele preferenties voor verplaatsingen en vervoerwijzen. Ook publieke belangen ten aanzien van leefbaarheid en veiligheid worden nu nog onvoldoende gewaarborgd. De Raad heeft zich voor dit advies de volgende vragen gesteld:

- welke veranderingen in het regionaal verkeer en vervoer zijn nodig om het systeem als geheel optimaal te benutten en individuele reizigers beter te bedienen;
- welke verandering in de benadering van de problematiek is daarvoor nodig;
- hoe kan de veranderde benadering van het regionaal verkeer en vervoer organisatorisch het best in bestaande structuren worden ingebed?

De Raad komt bij de beantwoording van deze vragen tot de volgende overwegingen en aanbevelingen.

Keuzemogelijkheden van de reiziger vergroten

Meer keuzemogelijkheden in activiteitenpatronen en bestemmingslocaties moeten zich vertalen in meer keuzemogelijkheden in vervoerwijzen. Deze andere benadering gaat niet uit van ‘meer van hetzelfde’, maar van ‘meer alternatieven’.

Een herkenbaar netwerk

Nieuwe initiatieven en ook bestaande systemen zullen beter met elkaar verknoopt moeten worden en geïntegreerd tot één gebiedsgericht netwerk voor regionaal vervoer. Dit netwerk bestaat uit alle modaliteiten.

Van modal split naar modal merge

Het tegenover elkaar stellen van autogebruik en gebruik van (traditioneel) openbaar vervoer is te zwart-wit. De Raad beveelt aan het denken over *modal split* achter ons te laten. Het beleid moet zich van nu af aan concentreren op *modal merge*.

NVVP en modal merge

Het beleidsvoornemen NVVP gaat in op modal merge. Onder de naam mobiliteitsmanagement wordt een integraal verkeers- en vervoerbeleid voorgesteld, in nauwe samenhang met andere beleidsterreinen en in nauwe samenwerking met andere partijen. Stimulering en facilitering van nieuwe initiatieven zijn beslist nodig, maar volgens de Raad niet voldoende. De Raad stelt voor modal merge een werkelijk centrale plaats te geven in het regionaal verkeers- en vervoerbeleid.

Betere balans tussen preferenties individu en publiek belang

Tussen individueel autogebruik en collectief openbaar vervoer zijn nog talrijke mengvormen mogelijk. Ketenmobiliteit en het goed tot ontwikkeling brengen van nieuwe vervoerwijzen kan zorgen voor een betere balans tussen individuele preferenties en publieke belangen.

Dit beleidsalternatief biedt volgens de Raad meer perspectief dan het alternatief ‘benutten en bouwen’, dat te zeer uitgaat van het gebruik van de huidige beschikbare vervoerwijzen.

Ruimte scheppen voor innovaties

Eén vaststaand recept voor regionaal verkeer en vervoer gebaseerd op *modal merge* bestaat niet. Allerlei vormen van multimodaal vervoer en ketenmodaliteit maken deel uit van *modal merge*. Veel van deze tussenvormen verkeren nog in de ontwikkelingsfase. De Raad beveelt aan de voorbeelden en ervaringen die er al zijn, te bundelen in bestaande en nieuwe, regio-gerichte, kennisplatforms. Best practices moeten worden omgezet in *general practices*.

Initiatief ligt bij de markt

Het Rijk en regionale overheden kunnen een belangrijke rol spelen bij het ontwikkelen van initiatieven van *modal merge*. Deze komen echter het meest tot hun recht in een kleine, marktgerichte omgeving. Op die wijze kunnen ze hun bestaansrecht bewijzen. Overheden moeten terughoudend zijn bij een brede - met veel subsidies gefinancierde - introductie van nieuwe concepten en technieken. Nieuwe concepten opleggen aan de markt werkt niet.

Beleidsbepaling op strategisch niveau

Voor taken en bevoegdheden op strategisch niveau, waaronder visievorming en het vastleggen van randvoorwaarden, voldoen de bestaande bestuurslagen van provincies, kaderwetgebieden en gemeenten. Voor taken en bevoegdheden op tactisch niveau is die binding met de bestaande bestuurslagen van minder belang.

Instellen van mobiliteitsbureaus

De Raad pleit voor instelling van mobiliteitsbureaus. Deze nemen op het tactisch niveau de coördinatie en regievoering van het regionaal verkeer en vervoer voor hun rekening. Mobiliteitsbureaus functioneren als intermediair tussen marktpartijen en overheden en vormen de bindende schakel in het verkeer en vervoer in een regio. De precieze invulling van dergelijke bureaus, en de bijbehorende taken en bevoegdheden kunnen per regio verschillen, afhankelijk van de specifieke problemen en opgaven in een regio.

Geen afgebakende regio's

Afbakening van regio's op basis van verplaatsingspatronen of netwerken blijft lastig in de praktijk. Regio's zijn dan ook moeilijk van bovenaf door het Rijk of regionale overheden aan te wijzen. Mobiliteitsbureaus kunnen uitgaan van natuurlijke grenzen. Een formele, territoriale afbakening is daarbij niet nodig. Grenzen van regio's kunnen hierdoor voortdurend veranderen. Ze voegen zich naar aard en omvang van verplaatsingen en netwerken, en zijn daarmee even flexibel als de mobiliteitsvraag van de reiziger.



Literatuur

- Adviesdienst Verkeer en Vervoer (1998): *Succesvol regionaal openbaar vervoer*. Lessen voor Nederland
- Idem (1998): *Succesvol regionaal openbaar vervoer*. Ervaringen in het buitenland
- Idem (1999): *Mobiliteitsatlas*. Verkeer en vervoer vanuit ruimtelijk-economisch perspectief
- Idem (1999): *Personenvervoer vanuit ruimtelijk perspectief*. Corridors en netwerksteden
- Idem (2000): *Mobiliteit verkend*. Feiten achter het NVVP
- ANWB (2000): *Het nieuwe P+R plan: in het teken van de keten*
- Auditcommissie Stads- en Streekvervoer (1994): *Naar een vitaal en betaalbaar openbaar vervoer*
- B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies BV (1995): *Bestuurlijke verhoudingen openbaar vervoer*
- CBS (1999): *De mobiliteit van de Nederlandse bevolking in 1998*
- Commissie Brokx (1992): *Openbaar vervoer en regionaal bestuur*
- Goudappel Coffeng BV (2000): *Stadsgewestelijk railvervoer: sturen op potenties*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1996): *Marktwerving in het regionaal openbaar vervoer*. Implementatienota
- Idem (1999): *Horizon OV*. Discussiestuk ten behoeve van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan
- Idem (1999): *Knooppuntontwikkeling en gebiedsgerichte samenwerking*. Een bouwsteen voor de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening en het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan
- Idem (2000): *Van A naar Beter*. Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020. Beleidsvoornemen
- Idem (2000): *De wet personenvervoer 2000*
- Onderzoeksinstituut OTB (1999): *Stadsgewestelijk openbaar vervoer*. Sleutel tot stedelijke vitaliteit
- Raad voor verkeer en waterstaat (1998): *Ambities bundelen*. Advies over de inpassing van infrastructuur

- Idem (2001): *NVVP: ja, mits*. Advies inzake het beleidsvoornemen NVVP, Nationaal Verkeers- en vervoersplan 2001-2020
- Rob/Rfv (2000): *De kunst van het overlaten*. Maatwerk in decentralisatie
- Idem (2000): *Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer*
- Stichting Natuur en Milieu (2000): *De Ketenreis*. Perspectieven voor ketenbenadering in het personenvervoer
- TNO Inro (1999): *De regio als brandpunt, de mogelijke rol van de provincie*
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 1994-1995, 23645, *Naar een sterker stads- en streekvervoer*. Kabinetsstandpunt bij het advies van de auditcommissie stads- en streekvervoer
- Vereniging Deltametropool (1999): *Personenvervoer in de Deltametropool*
- VHP en Goudappel Coffeng (1999): *Knopen*. Onderzoek naar typering van knopen
- VROM-raad (1999): *Mobiliteit met beleid*





Bijlagen:

I	Adviesvraag	36
II	Regionale mobiliteitspatronen	37
III	Verkeersverbunde	40
IV	Verantwoording werkwijze	42

Bijlage I: Adviesvraag

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft voor het werkprogramma 2000 van de Raad voor verkeer en waterstaat de volgende adviesvraag geformuleerd:

Op het gebied van het verkeers- en vervoerbeleid hebben zowel het Rijk, als de provincies en de gemeenten belangrijke taken. Tussen het beleid van deze verschillende overheden zal altijd een nauwe samenhang moeten bestaan. Verkeer en vervoer houdt zich niet aan bestuurlijke grenzen. Het regionale schaalniveau is voor verkeer en vervoer van cruciale betekenis. De exacte omvang van dat regionale schaalniveau verschilt echter naar tijd, plaats en probleem. Dit maakt het zoeken naar een vaste structuuroplossing niet zinvol.

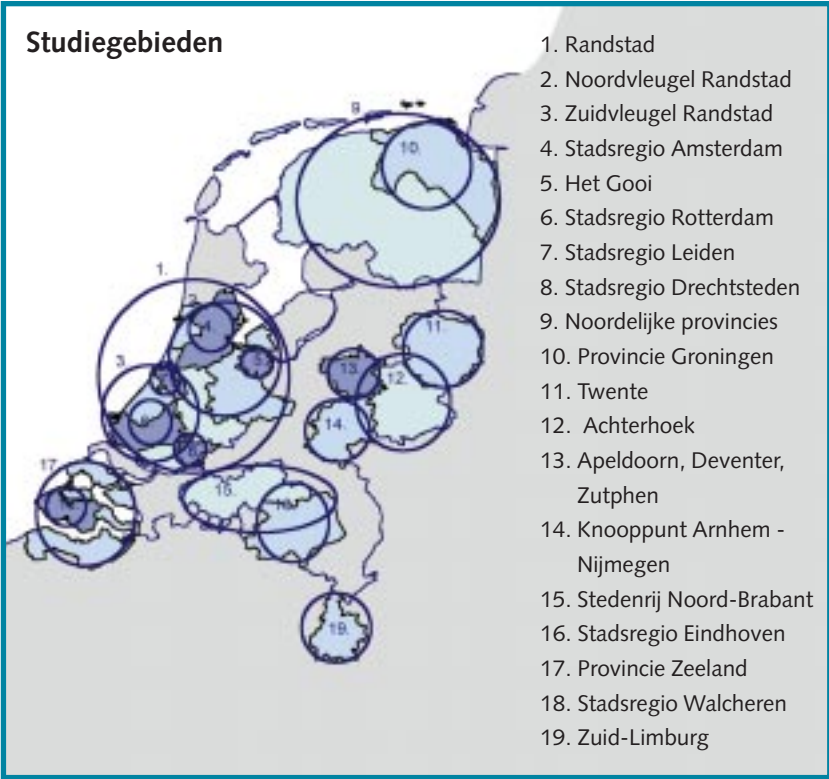
Wat de bestuurlijke structuur betreft is de huidige inrichting van het binnenlands bestuur in drie lagen (Rijk, provincies, gemeenten) het uitgangspunt. De huidige Kaderwet bestuur in verandering is verlengd tot het jaar 2003; in de gebieden rond Amsterdam en Rotterdam is voorzien in een evaluatie.

De centrale vraag is nu hoe binnen deze bestuurlijke structuur de noodzakelijke samenhang in het verkeers- en vervoerbeleid kan worden aangebracht, op een zodanige manier dat in voldoende mate recht wordt gedaan en tegemoet wordt gekomen aan de regionale aspecten van het verkeers- en vervoersbeleid. Flexibiliteit en maatwerk zijn daarbij sleutelbegrippen.

Bijlage II: Regionale mobiliteitspatronen

Ter voorbereiding van advies heeft de Raad onderzocht in hoeverre in Nederland regio's zijn te typeren op basis van mobiliteitspatronen. Twee zaken speelden daarbij een rol: de omvang van regio's, en de omvang en richting van de grootste mobiliteitsstromen.

Voor de analyse is gebruik gemaakt van gegevens uit het Onderzoek Verplaatsingsgedrag (OVG), een continu statistisch onderzoek naar verplaatsingen in Nederland. Door de Raad zijn vooraf 19 mogelijke regio's gedefinieerd. In de keuze voor deze gebieden is getracht het gehele scala van mogelijke regio's in Nederland te bestrijken. Grote en kleine gebieden zijn gekozen, evenals stedelijke gebieden en landelijke gebieden. Voor een aantal gebieden is aangesloten bij bestaande regionale bestuurslagen als provincies en kaderwetgebieden. Aanvankelijk wilde de Raad ook enkele grensoverschrijdende regio's in de analyse betrekken, maar relevante gegevens waren niet direct beschikbaar.



Per regio zijn alle verplaatsingen startend in die regio geselecteerd. Van alle verplaatsingen is bekend de gemeente van vertrek en aankomst, de afgelegde afstand en de vervoerwijzekeuze van de verplaatsing. De verplaatsingen hebben betrekking op alle personen gedurende een geheel jaar (1999).

In onderstaande tabel zijn enkele basisgegevens voor de onderzochte gebieden samengevat. Uit de cijfers blijkt dat er geen duidelijk verband is tussen enerzijds verplaatsingen en verplaatsingsafstanden per inwoner en anderzijds de omvang en mate van verstedelijking van regio's. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat alle verplaatsingen in de analyse zijn opgenomen, ook de grensoverschrijdende. Kleine regio's met relatief grote verplaatsingsafstanden zoals bijvoorbeeld het Gooi en de driehoek Apeldoorn - Deventer - Zutphen, kennen ook een relatief hoog percentage externe verplaatsingen, dat wil zeggen verplaatsingen die buiten de regio eindigen.

Studiegebieden	Basiskennmerken							
	Oppervlakte	Inwoners	Verplaatsingen	Mobiliteit	Inwoners	Verplaatsingen	Mobiliteit	Gemiddelde verplaatsingsafstand
					per km²	per inwoner	per inwoner	
1 Randstad	5400	6.106.800	7324	73180	1131	3,29	32,83	9,99
2 Noordvleugel Randstad	2640	2.812.600	3291	36190	1065	3,21	35,25	11,00
3 Zuidvleugel Randstad	1480	2.666.900	3274	30090	1802	3,36	30,91	9,19
4 Stadsregio Amsterdam	890	1.283.200	1439	16130	1442	3,07	34,44	11,21
5 Het Gooi	230	242.300	292	3147	1053	3,30	35,58	10,78
6 Stadsregio Rotterdam	680	1.151.700	1294	12540	1694	3,08	29,83	9,69
7 Stadsregio Leiden	190	302.800	405	3363	1594	3,66	30,43	8,30
8 Stadsregio Drechtsteden	200	277.800	311	2819	1389	3,07	27,80	9,06
9 Noordelijke provincies	8600	1.640.600	1888	19980	191	3,15	33,37	10,58
10 Provincie Groningen	2390	557.700	646	6555	233	3,17	32,20	10,15
11 Twente	1480	602.300	733	6129	407	3,33	27,88	8,36
12 Achterhoek	1530	374.800	454	4265	245	3,32	31,18	9,39
13 Apeldoorn, Deventer, Zutphen	610	302.200	397	4169	495	3,60	37,80	10,50
14 Knooppunt Arnhem - Nijmegen	960	671.900	833	8541	700	3,40	34,83	10,25
15 Stedenrij Noord-Brabant	1750	1.352.300	1767	17040	773	3,58	34,52	9,64
16 Stadsregio Eindhoven	1370	649.900	840	7697	474	3,54	32,45	9,16
17 Provincie Zeeland	1800	369.900	448	4549	206	3,32	33,69	10,15
18 Stadsregio Walcheren	450	168.200	226	2176	374	3,68	35,44	9,63
19 Zuid-Limburg	690	641.700	739	6327	930	3,16	27,01	8,56

Voor de typering van regio's is gekeken naar het percentage externe verplaatsingen, en naar de richting van de (interne) verplaatsingen. Daartoe is een onderscheid gemaakt in kern- en randgemeenten. Voor iedere regio zijn ten hoogste vier gemeenten aangewezen als primaire kernen. Voor de Randstad zijn dat bijvoorbeeld de vier grote steden, voor de Zuidvleugel is gekozen voor de steden Rotterdam, Den Haag, Leiden en Dordrecht. Bij de selectie van kerngemeenten speelde het aantal inwoners een onderscheidende rol. De resultaten van de analyses staan vermeld in de tabel op de volgende pagina.



Studiegebieden Vraag naar regionale mobiliteit in percentages

	Verplaatsingen Kernen		Intern-Extern			Gerichtheid			Modaliteit		
			Extern	Intern	Regionaal	Kern-Kern	Kern-Rand	Rand-Rand	OV	auto	overig
1 Randstad	7324	4	4%	26%	70%	3%	42%	55%	8%	45%	48%
2 Noordvleugel Randstad	3291	4	9%	23%	69%	5%	55%	40%	8%	44%	48%
3 Zuidvleugel Randstad	3274	4	7%	22%	72%	6%	60%	35%	8%	45%	47%
4 Stadsregio Amsterdam	1439	1	14%	14%	73%	0%	63%	37%	12%	40%	48%
5 Het Gooi	292	1	19%	20%	62%	0%	46%	54%	4%	52%	44%
6 Stadsregio Rotterdam	1294	1	12%	15%	73%	0%	72%	28%	10%	45%	45%
7 Stadsregio Leiden	405	1	17%	16%	67%	0%	62%	38%	5%	40%	55%
8 Stadsregio Drechtsteden	311	1	16%	12%	72%	0%	58%	42%	4%	49%	48%
9 Noordelijke provincies	1888	4	4%	23%	73%	2%	40%	58%	3%	49%	48%
10 Provincie Groningen	646	1	9%	18%	73%	0%	46%	54%	4%	45%	50%
11 Twente	733	3	6%	19%	75%	16%	51%	33%	2%	50%	48%
12 Achterhoek	454	3	11%	21%	68%	1%	53%	46%	2%	52%	47%
13 Apeldoorn, Deventer, Zutphen	397	3	16%	8%	76%	27%	70%	3%	3%	50%	47%
14 Knooppunt Arnhem - Nijmegen	833	2	11%	19%	69%	4%	63%	33%	5%	48%	47%
15 Stedenrij Noord-Brabant	1767	4	11%	17%	73%	6%	67%	27%	3%	52%	45%
16 Stadsregio Eindhoven	840	1	10%	20%	70%	0%	54%	46%	2%	46%	51%
17 Provincie Zeeland	448	3	6%	19%	75%	17%	51%	32%	2%	47%	51%
18 Stadsregio Walcheren	226	2	9%	18%	73%	28%	53%	20%	3%	43%	54%
19 Zuid-Limburg	739	2	5%	30%	64%	2%	47%	50%	3%	56%	40%

Intern-Extern Extern = verplaatsingen startend binnen het studiegebied en eindigend buiten het studiegebied
Regionaal = verplaatsingen startend en eindigend in verschillende gemeenten binnen het studiegebied
Lokaal = verplaatsingen startend en eindigend in één gemeente binnen het studiegebied
Gerichtheid Kern-kern = verplaatsingen tussen twee kerngemeenten binnen het studiegebied
Kern-rand = verplaatsingen tussen een kerngemeente en een randgemeente binnen het studiegebied
Rand-rand = verplaatsingen tussen twee randgemeenten binnen het studiegebied

Ook voor deze tabel geldt dat er geen duidelijke verbanden zijn waar te nemen, waarop een heldere afbakening en typering van regio's valt te maken. De constatering dat regio's naarmate ze groter zijn, minder externe verplaatsingen tellen is niet verassend. De cijfers bieden geen houvast om een onder- en bovengrens te trekken. Hetzelfde geldt voor de gerichtheid van de verplaatsingen in regio's.

De Raad constateert dat haar analyse meer vragen oplevert dan genereert. Aangezien deze vragen vooral te maken hebben met de definities van criteria en randvoorwaarden, zou beantwoording een studie op zich vereisen. De Raad is van mening dat dit buiten het kader van het advies valt.



Bijlage III: Verkehrsverbunde

De Raad adviseert de Minister regionale mobiliteitsorganen op te richten om op verkeers- en vervoergebied tot een betere afstemming tussen de verschillende markt- en overheidspartijen te komen. Voor de vormgeving en invulling van dit mobiliteitsbureau heeft de Raad onder meer naar het Duitse voorbeeld van een dergelijk orgaan gekeken.

Verkehrsverbunde

In de jaren '60 en '70 zijn in de grote agglomeraties in Duitsland *Verkehrsverbunde* opgericht om de reiziger een beter herkenbaar en beter functionerend OV aan te kunnen bieden. Inmiddels zijn in Duitsland ongeveer dertig *Verkehrsverbunde* actief die onderling sterk verschillen in omvang, samenstelling en historie. Wat betreft de omvang geldt dat de regio waarvoor een *Verkehrsverbund* de verantwoordelijkheid draagt, niet overeen hoeft te komen met de territoriale verdeling van de decentrale overheidsorganen. Het geheel van *Verkehrsverbunde* is dan ook niet landsdekkend (zie onderstaande illustratie).



Hoewel er ook *Verkehrsverbunde* zijn die slechts uit overheidsorganen of vervoerbedrijven bestaan, is het overgrote deel van de *Verkehrsverbunde* volgens het *drei ebenen*-model opgezet. Daarbij worden de partijen die bij regionaal verkeer en vervoer betrokken zijn, in drie niveaus opgedeeld: het politieke, het management- en het operationele niveau. Op het politieke niveau zijn vertegenwoordigers van de *Bundesländer*, *Zweckverbände* en *Kreise, kreisfreie Städte* en *Gemeinde* actief. *Zweckverbände* zijn intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die zich op meerdere beleidsterreinen richten (niet slechts het openbaar vervoer). Het operationele niveau bestaat uit private en gemeentelijke vervoerondernemingen en de Deutsche Bahn AG. Deze vervoerondernemingen zijn verantwoordelijk voor de te leveren vervoerdiensten. Het *Verkehrsverbund* bevindt zich op het managementniveau en vervult daar een coördinerende functie. Het *Verkehrsverbunde* streeft naar het realiseren van een geïntegreerd openbaar vervoernetwerk met een daarop afgestemde dienstregeling en een gemeenschappelijk tarief. Om dit te bereiken ontwikkelt dit *Verbund* vervoerconcepten, bepaalt kwaliteitseisen, stelt de dienstregeling en het tariefsysteem vast en neemt de marketing op zich. Deze aanpak wordt als succesvol ervaren en neemt een vaste plaats in binnen het Duitse regionaal verkeer en vervoer.

Bijlage IV: Verantwoording werkwijze

Een commissie uit de Raad is in maart 2000 gestart met de voorbereidingen van het advies. De commissie is in haar werkzaamheden ondersteund door een projectteam uit het secretariaat van de Raad. Commissie en projectteam waren als volgt samengesteld:

Commissie

mevrouw prof. dr. J.M. Cramer, *voorzitter*
 mevrouw ir. H.Ch.M. Heyning
 de heer drs. R.H.P.W. Kottman
 de heer dr. ir. P.J.M. van Laarhoven
 de heer W.E. Scherpenhuijsen Rom RA
 de heer mr. F. de Zeeuw

Projectteam

drs. P.S. Dingemanse, *projectleider*
 drs. H.A. Wieringa, *projectleider (tot september 2000)*
 mevrouw drs. D.M. van Beurden, *projectmedewerker*
 de heer M.G. Visser, *projectmedewerker*
 mevrouw J.D. Parag, *projectassistent*
 mevrouw L. Hoffman, *projectassistent*

In het kader van de voorbereiding van het advies zijn in de periode maart 2000 tot januari 2001 vele gesprekken gevoerd met deskundigen uit het bedrijfsleven, de overheden, de maatschappelijke instellingen en de (universitaire) onderzoekswereld. De commissie heeft in het najaar 2000 twee workshops georganiseerd waarin vertegenwoordigers uit de publieke en private sector in de gelegenheid werden gesteld hun visie op mobiliteitsbureaus te geven. Ten behoeve van de analyse van verplaatsingspatronen en afbakening van regio's heeft de commissie dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV).

Voor nadere structurering van de gedachtevorming en onderbouwing van de analyses heeft de commissie in juli 2000 vier studies laten uitvoeren door onderzoeksbureau Goudappel Coffeng te Deventer. De commissie dankt alle bij de voorbereiding betrokken personen voor hun welwillende medewerking en inspirerende bijdragen.

De Raad heeft in januari 2001 dit advies over de toekomst van het regionaal verkeer en vervoer vastgesteld. Het advies en de achtergrondstudies zijn via de Internetsite van de Raad (www.raadvenw.nl) te raadplegen.



Colofon

Uitgave:

Raad voor verkeer en waterstaat

Tekstredactie:

M. Vergouwen, Bureau Hendrikx Van der Spek, Bussum

Vormgeving en productie:

DJINNS [creating communication], Den Haag

Druk:

Den Haag Offset, Den Haag

Fotografie:

ANWB, Den Haag

Image Bank, Amsterdam

Meetkundige Dienst Afdeling Multimedia, Delft

Dit advies is verkrijgbaar
bij het secretariaat van de
Raad voor verkeer en waterstaat:
Kneuterdijk 6
2514 EN Den Haag
Telefoon : 070 - 361 87 17
Fax : 070 - 361 87 65
E-mail : secre@raadvenw.nl
Internet : www.raadvenw.nl