

Behandelingsvoorstel voor de commissie Wegen, Verkeer en Vervoer

Onderwerp: Beleids-effectrapportage Openbaar Vervoer Utrecht 1991-2000

Cie-datum : 3 juni 2002

Cie-nummer: Cie 2002WVV11-TKN

Procedure: in GS (na Cie. Vergadering) op: n.v.t.	inspraak: nee
eerdere behandeling in cie: nee	op:
in PS: nee	op:

Behandelend ambtenaar: Jacqueline van der Spek

toestel: 030-258 3876

b.g.g.: 030-258 2641

Samenvattend stuk:

In de provincie Utrecht bestaat op het beleidsterrein verkeer en vervoer samenwerking tussen de provincie, Rijkswaterstaat, het Bestuur Regio Utrecht en het gewest Eemland. Eén van de producten van die samenwerking is een jaarlijkse beleids-effect-rapportage (BER) op het gebied van verkeer en vervoer. Naast de jaarlijkse algemene BER is ook de wens geuit om beleids-effect-rapportages over specifieke deelonderwerpen op het gebied van verkeer en vervoer op te stellen. Deze BER openbaar vervoer over de periode 1991 – 2000 is hiervan het eerste resultaat.

Het doel van de BER-OV is:

Het verwerven van inzicht in de ontwikkeling van het OV en de gevoerde beleidsmaatregelen over de periode 1991-2000, in relatie tot de gestelde beleidsdoelen en te beoordelen in hoeverre bijstelling van het gevoerde beleid wenselijk is.

Zowel bij stads- en streekvervoer als het spoorvervoer zijn niet alle geformuleerde doelstellingen gerealiseerd. Hiervoor worden voortstellen gedaan voor verbeteringen (zie toelichting paragraaf 7).

In de vergadering van Gedeputeerde Staten d.d. 14 mei 2002 is het volgende besloten:

1. Het rapport "Beleids-effectrapportage Openbaar Vervoer Utrecht 1991 - 2000" voor kennisgeving aan te nemen.
2. Het rapport "Beleids-effectrapportage Openbaar Vervoer Utrecht 1991 - 2000" ter kennisneming aan te bieden aan de Commissie Verkeer en Vervoer.
3. Gesignaleerde ontwikkelingen en aanbevelingen mee te nemen bij de opstelling van het nieuwe SMPU.
4. Accoord te gaan met een verdere verkenning van de mogelijkheden op het gebied van bestuurlijke samenwerking in samenspraak met de partners van het Helenaheuveloverleg. De resultaten uit het Helenaheuveloverleg zullen worden teruggekoppeld.

Zie verder bijgevoegde toelichting.

Wordt geagendeerd:

voor kennisgeving aannemen (daarover wordt dan ook niet gesproken in de commissie)

Toelichting bij behandelingsvoorstel Commissie Wegen, Verkeer en Vervoer:

1. *Achtergrond*

In de provincie Utrecht bestaat op het beleidsterrein verkeer en vervoer samenwerking tussen de provincie, Rijkswaterstaat, het Bestuur Regio Utrecht en het gewest Eemland. Eén van de producten van die samenwerking is een jaarlijkse beleidseffect-rapportage (BER) op het gebied van verkeer en vervoer. Naast de jaarlijkse algemene BER is ook de wens geuit om beleidseffect-rapportages over specifieke deelonderwerpen op het gebied van verkeer en vervoer op te stellen. Deze BER openbaar vervoer over de periode 1991 – 2000 is hiervan het eerste resultaat.

2. *Organisatie van het OV*

De bestuurlijke organisatie van het openbaar vervoer is het afgelopen decennium sterk veranderd. De bevoegdheden over het stads- en streekvervoer werden in 1996 (BRU) en 1998 (provincie) gedecentraliseerd. De bevoegdheden over het regionale spoorvervoer en grotere infrastructurele projecten volgen naar verwachting binnen enkele jaren.

3. *Gehanteerde doelstellingen OV*

Ook de beleidsmatige inzichten waren aan sterke veranderingen onderhevig. Bij de presentatie van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II) in 1990 werd het openbaar vervoer gezien als het belangrijkste middel voor het bestrijden van de groei van het autoverkeer. De hieraan gekoppelde doelstellingen waren kwantitatief. Het eind 2000 gepubliceerde Nationaal Verkeer- en Vervoerplan (NVVP) kende een geheel ander uitgangspunt. In plaats van nadruk te leggen op het gebruik van openbaar vervoer, werd nu meer ingezet op het marktmechanisme. Marktwerking wordt niet alleen ingezet als middel om de prijs-kwaliteitverhouding in het OV te verbeteren, maar ook als basis voor de vervoerwijzekeuze. De doelstellingen ten aanzien van het openbaar vervoer zijn dan ook niet langer gekwantificeerd. Omdat deze BER betrekking heeft op de periode 1991 – 2000 wordt hierin uitgegaan van het SVV-II. Dit geldt evenzeer voor de regionale beleidsdoelstellingen. Als maatstaf worden de voor eind 2000 vastgestelde beleidsdocumenten (PVVP 1995, RVVP Eemland 1994, GVVP Amersfoort 1999, Beleidsvisies OV van Provincie Utrecht en BRU) gehanteerd.

De belangrijkste voor 2000 geldende doelstellingen ten aanzien van het openbaar vervoer waren:

- ▶ Een toename van het aantal reizigers, variërend van enkele procenten tot 75%;
- ▶ Een verbetering van de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer;
- ▶ Ten minste handhaven en bij voorkeur verbeteren van de bereikbaarheid per OV;

4. *Doel Beleidseffectrapportage openbaar vervoer*

In een goed verkeers- en vervoersysteem is een belangrijke rol weggelegd voor het openbaar vervoer. OV is essentieel voor het realiseren van een goede bereikbaarheid binnen de provincie. Daarnaast vervult het OV een sociale rol, waarbij mensen die geen beschikking hebben over een auto hun verplaatsingsbehoefte kunnen realiseren. Het beleid is dan ook gericht op instandhouding en versterking van de rol van OV.

Het OV wordt in Utrecht vanaf de jaren negentig geconfronteerd met een aantal forse uitdagingen:

- a. Reizigers kunnen in toenemende ook gebruik maken van de auto. Om de concurrentie met de auto aan te kunnen zal een forse kwaliteitsslag moeten worden gemaakt. Daarbij gaat het onder meer om verbetering van het weggebonden OV (snellere reistijden), verbetering van punctualiteit en comfort;
- b. Veranderingen in de ruimtelijke oriëntaties van de reizigers. De traditionele OV-relaties van hart op hart groeien veel minder sterk dan de stadsgewestelijke en interregionale relaties. Dit vraagt om aanpassingen in het lijnennet;
- c. Maatschappelijke ontwikkelingen impliceren dat traditionele doelgroepen (scholieren en studenten) op termijn in omvang kleiner zullen worden en andere (ouderen, tweeverdieners) zullen in omvang toenemen. Dit impliceert dat de eisen die aan OV worden gesteld de komende jaren zullen veranderen.

In Utrecht wordt het beleid ontwikkeld door de samenwerkende overheden Bestuur Regio Utrecht (BRU), Provincie Utrecht, Gewest Eemland en Rijkswaterstaat Directie Utrecht. In de beleidsnota's van deze overheden zijn forse doelstellingen en ambities neergelegd (zie paragraaf 3 hierboven).

Om een beeld te krijgen van de mate waarin de doelstellingen en ambities in de periode 1991-2000 gestalte hebben gekregen, hebben de partners in de regio Utrecht opdracht gegeven voor het maken van een Beleidseffectrapportage Openbaar Vervoer (BER-OV). Het jaar 1991 is gekozen als basisjaar om te voorkomen dat de invoering van de OV-Studentenkaart (1990) de resultaten vertekent.

Doel van de BER-OV is:

Het verwerven van inzicht in de ontwikkeling van het OV en de gevoerde beleidsmaatregelen over de periode 1991-2000, in relatie tot de gestelde beleidsdoelen en te beoordelen in hoeverre bijstelling van het gevoerde beleid wenselijk is.

Het onderzoek is deels gebaseerd op statistische gegevens. Aan deze gegevens zitten forse beperkingen. Zo is voor veel eenheden een tijdreeks beschikbaar die slechts een deel van de onderzoeksperiode beslaat. Daarnaast zijn niet alle wenselijke gegevens beschikbaar. Zo is geen uitspraak te doen over de ontwikkeling in de werkelijke reistijden met het OV en over punctualiteit. Aanbevolen wordt dan ook om verbeteringen aan te brengen in de stuurinformatie over OV. Daarnaast zijn delen van de conclusies gebaseerd op interviews met betrokkenen.

5. Realisatie van doelstellingen

Zowel bij stads- en streekvervoer als het spoorvervoer moet ten aanzien van het realiseren van de geformuleerde doelstellingen een gemengde conclusie worden getrokken. Per doelstelling bestaat het onderstaande beeld:

- ▶ De **financiële doelstellingen** voor de periode 1996 – 2000 zijn, zowel bij het stads- en streekvervoer als bij het spoorvervoer, gerealiseerd. Er is veel aandacht aan efficiencyverbetering geschonken, zowel bij het functioneren van de vervoerders zelf als bij inzet van bussen. De eisen aan de kostendekkingsgraad van het stads- en streekvervoer worden de komende jaren verder aangescherpt.
- ▶ De **vervoeromvang in het stads- en streekvervoer** is, gerekend over de periode 1990 – 2000 vrijwel stabiel gebleven. Positief daarbij is dat de sterke daling van het aantal reizigers tot 1996 lijkt te zijn omgebogen in een lichte stijging. Deze stijging is voor het grootste deel toe te schrijven aan groei van de bevolking. De doelstellingen ten aanzien van de vervoeromvang zijn, ondanks de sterke vervoergroei in Amersfoort, niet gerealiseerd.
- ▶ De **vervoeromvang in het spoorvervoer** is sterker gestegen dan op grond van maatschappelijke ontwikkelingen mocht worden verwacht. Dit is toe te schrijven aan de toename van de congestie op het wegennet, alsmede het gevoerde beleid gericht op verbetering en frequentieverhoging van de lange afstandstreindiensten. In het regionale spoorvervoer was de groei aanzienlijk geringer, en bleef op sommige relaties zelfs geheel achterwege. De doelstelling is daarmee uitsluitend voor het lange-afstandsvervoer gerealiseerd.
- ▶ Ten aanzien van de **OV-bereikbaarheid** zijn twee constatering mogelijk. Indien Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV) wordt beschouwd als een volwaardige vervanger van c.q. aanvulling op openbaar lijndienstvervoer, dan is de doelstelling ten aanzien van de OV-bereikbaarheid gerealiseerd. Wanneer de OV-bereikbaarheid uitsluitend wordt beschouwd vanuit lijndiensten (bus, tram en trein), is op sommige trajecten sprake van verbeteringen, op andere van verslechtingen.
- ▶ De doelstellingen ten aanzien van de **kwaliteit, punctualiteit en reissnelheid van het spoorvervoer** zijn niet gerealiseerd. Op deze onderdelen is voor de periode 1990 – 2000 sprake van een forse afname, met name in de jaren 1998 – 2000.
- ▶ De **kwaliteit, punctualiteit en reissnelheid van het stads- en streekvervoer** is op veel relaties te laag om het stads en streekvervoer een aantrekkelijk alternatief te laten zijn voor de auto. Door infrastructurele maatregelen is op een beperkt aantal relaties de situatie verbeterd. De implementatie van “Duurzaam Veilig”-maatregelen en de toenemende verkeershinder leiden, ondanks de beperkte uitvoering van OV-doorstromingsmaatregelen, tot een afname van de reissnelheid en de punctualiteit vooral in de spits. De doelstellingen op dit gebied zijn daarom niet voldoende gerealiseerd.

In Utrecht is veel aandacht gericht op de grote projecten (HST-Oost en Randstadspoor) alsmede op een goed beheer van het OV, zodat de eisen inzake kostendekking worden gerealiseerd. Echter, ten aanzien van een aantal van de gesignaleerde uitdagingen is slechts in beperkte mate voortgang geboekt in de afgelopen jaren:

1. Er is geen integraal regionaal Hoogwaardig OV systeem tot stand gekomen waarbij snelheid, punctualiteit en kwaliteit de kernbegrippen zijn. Deels wordt dit veroorzaakt door infrastructurele knelpunten, deels door het ontbreken van een gemeenschappelijke visie op het OV bij alle betrokken partners.
2. Het OV-systeem is nauwelijks afgestemd op nieuwe markten, zoals de keuzereizigers en de veranderende ruimtelijke oriëntaties;

3. Afstemming tussen de verschillende OV-autoriteiten is slechts op uitvoerend niveau van de grond gekomen.

6. Oorzaken niet realiseren van doelstellingen

De belangrijkste oorzaak voor het niet realiseren van de doelstellingen op het gebied van het **stads- en streekvervoer** is gelegen in het niet of slechts beperkt uitvoeren van voorgenomen maatregelen. In de onderstaande matrix is een overzicht weergegeven van de speerpunten met de daarbij behorende knelpunten. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat een aantal hoofdlijnen zijn weergegeven.

Speerpunt	Ambitie	Realisatie		knelpunten
		Wel	Niet	
Netwerkbouw	Hiërarchisch Samenhangend Doelgroepgericht	Intercity CVV Efficiency	Randstadspoor HOV	Ontbreken van: - gemeenschappelijke visie - operationeel, realistisch plan - integrale benadering gehele regio
Infrastructuur weg	Forse versnelling middels doorstromingsbeleid	Oplossing knelpunten	Geen corridoraanpak	Weinig prioriteit OV in: - Beleid; - Uitvoering Weinig afstemming
Infrastructuur spoor	Vergroting capaciteit	Prorail-maatregelen	HST-Oost RandstadSpoor	- Hoge ambities - Afstemming taakorganisaties
Marketing	Communicatie Imagoverhoging	Incidentele acties	Integrale, planmatige aanpak	Geen prioriteit vervoerders Weinig prikkels door autoriteiten
Flankerend beleid	Prikkels tot gebruik OV	Knooppunt- Ontwikkeling	Sturend beleid Afstemming RO	- geen draagvlak - onvoldoende prioriteit
Multimodaal	Aantrekkelijke ketens	P+R en transferium	- informatie; - kwaliteit knooppunten	- beleid en uitvoering niet vanuit ketengedachte
Bestuur	Integrale benadering Hoge ambitie met OV	Overleg op ambtelijk niveau	Nauwelijks bestuurlijk ingekaderd, geen heldere afspraken	- moeizame afstemming met Rijk - prioriteit grote projecten - te weinig aandacht voor belang regionaal OV - geen keuze tot echte samenwerking OV-autoriteiten

Bij de **trein** zijn de doelstellingen voor groei van het gebruik bij het lange-afstandsvervoer wel gerealiseerd, bij het regionale spoorvervoer niet. De vervoergroei is gerealiseerd ondanks het feit dat ook bij het spoorvervoer een grote achterstand bestaat bij de realisatie van infrastructuur (spoorverdubbelingen) en de uitvoering van flankerend beleid. Wanneer maatregelen op deze terreinen wel conform planning waren uitgevoerd, was de groei mogelijk aanzienlijk groter geweest.

7. Voorstellen voor verbeteringen

De betrokken overheden (provincie, Kaderwetgebied en gemeenten) staan in Utrecht voor een belangrijke keus. De mobiliteitsmarkt verandert sterk, leidend tot de noodzaak voor vernieuwing. Ingespeeld zal moeten worden op de hoge eisen van keuzereizigers inzake reistijd, punctualiteit en kwaliteit. Daarnaast veranderen de ruimtelijke oriëntaties van mensen die zich over langere afstanden willen verplaatsen. Om daarop in te spelen is een forse versterking van de rol van regionaal OV noodzakelijk. Anders komt Utrecht in een negatieve spiraal terecht welke op termijn zal leiden tot een verlaging van het voorzieningenniveau en daarmee de kwaliteit van het openbaar vervoer. Immers, het autobezit zal in de toekomst verder groeien, waardoor het OV markt zal verliezen zonder aanvullend beleid. Ook de verplichting om de kostendekkingsgraad verder te verhogen zal zonder extra reizigers samengaan met sanering van de onderkant van de markt.

Belangrijke randvoorwaarden om te komen tot een integrale regionale aanpak zijn:

1. Gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen ten aanzien van het openbaar vervoer in de gehele provincie Utrecht. Reizigers moeten centraal staan en niet de bestuurlijke grenzen.
2. Formulering van een gemeenschappelijk gedragen visie op regionaal OV door alle betrokken overheden. Deze visie heeft zowel betrekking op het aanbod van OV (lijnvoering, normsnelheden en kwaliteit) als op flankerend beleid. Deze visie zal in operationele termen moeten worden geformuleerd. Basis kunnen de aanbevelingen zijn van de verschillende adviseurs die door de overheden recentelijk zijn ingeschakeld. Centraal daarbij staan de wensen van (potentiële) reizigers, die zich in toenemende mate over bestuurlijke grenzen verplaatsen.
3. Behoud van verantwoordelijkheden bij uitvoering van maatregelen, waarbij betrokkenen elkaar wel kunnen aanspreken op realisatie van de afgesproken maatregelen.

De volgende stappen kunnen worden gezet:

1. ontwikkeling van een gezamenlijke visie op regionaal stads- en streekvervoer op basis van de adviezen die aan verschillende autoriteiten zijn uitgebracht. Op basis van een eerste analyse van de rapporten en beleidsstandpunten blijkt inhoudelijke overeenstemming en afstemming realiseerbaar. Een kansrijke mogelijkheid is een corridor-gewijze aanpak, waarbij de betrokken OV-autoriteiten en gemeenten samen kaarten opstellen waarmee het (verbindende of hoogwaardige) lijnennet met trajectsnelheden en kwaliteitseisen wordt beschreven. Op basis hiervan kunnen de benodigde maatregelen worden gedefinieerd en in (bindende) bestuurlijke afspraken vastgelegd;
2. Inventarisatie van concrete maatregelen die nodig zijn om deze visie te realiseren met een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokkenen. Daarbij gaat het om concrete planning van routes, haltes, infrabeleid en andere flankerende beleidsmaatregelen. Ook hierbij kunnen eerder uitgebrachte rapporten worden benut, al zal wel enige aanvulling wenselijk zijn op specifieke punten;
3. Opzet van een concrete planning met bijbehorend beslismomenten en benodigde financiën in een projectenboek

Ten aanzien van de organisatie is aan te bevelen een projectgroep regionaal OV op te zetten met vertegenwoordigers van alle overheden. Deze projectgroep heeft tot taak om acties te initiëren en de voortgang te bewaken. Er wordt regelmatig over de voortgang gerapporteerd aan de bestuurders van de regio.

Het realiseren van de ambities op het gebied van regionaal OV vraagt om een forse inspanning en commitment van alle betrokken bestuurders in het Utrechtse. Slechts hierdoor worden voorwaarden geschapen waaronder het OV de gewenste substantiële rol kan spelen op de mobiliteitsmarkt.

De gesignaleerde ontwikkelingen en de voorstellen voor verbetering moeten ook meegenomen worden bij het opstellen van het Strategische Mobiliteitsplan van de provincie Utrecht.

8. Besluiten Gedeputeerde Staten

In de vergadering van Gedeputeerde Staten d.d. 14 mei 2002 is het volgende besloten:

5. Het rapport "Beleideffectrapportage Openbaar Vervoer Utrecht 1991 - 2000" voor kennisgeving aan te nemen.
6. Het rapport "Beleideffectrapportage Openbaar Vervoer Utrecht 1991 - 2000" ter kennisneming aan te bieden aan de Commissie Verkeer en Vervoer.
7. Gesignaleerde ontwikkelingen en aanbevelingen mee te nemen bij de opstelling van het nieuwe SMPU.
8. Accoord te gaan met een verdere verkenning van de mogelijkheden op het gebied van bestuurlijke samenwerking in samenspraak met de partners van het Helenaheuveloverleg. De resultaten uit het Helenaheuveloverleg zullen worden teruggekoppeld.