

Omvang BDU:
beschikbare middelen en
ambities

Peter Wilms (APE)
Edward Rosbergen (MuConsult)

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

© **A**arts De Jong Wilms Goudriaan **P**ublic **E**conomics bv (APE)/MuConsult

Den Haag/Amersfoort, oktober 2008

Doorstart project Omvang BDU – Eindrapportage
Peter Wilms en Edward Rosbergen

Ape rapport nr. 577
i.s.m. MuConsult

© 2008 **A**arts De Jong Wilms Goudriaan **P**ublic **E**conomics bv (APE)
Website: www.ape.nl
Omslag: Brordus Bunder, Amsterdam

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijk ke toestemming.

INHOUD

1	AANLEIDING EN ACHTERGROND	5
2	PROBLEEMSTELLING EN AANPAK	7
	2.1 Probleemstelling	7
	2.2 Aanpak	7
	2.2.1 Onderzoek in vier regio's	7
	2.2.2 BDU en beschikbare middelen	8
	2.2.3 Informatielevering regio's	8
	2.2.4 Informatielevering Rijk	10
	2.2.5 Meta- toetsing: Scoringsmodel	11
	2.2.6 Opschaling naar landelijk niveau	15
3	BEVINDINGEN	19
	3.1 Inleiding	19
	3.2 Besteedbare middelen	19
	3.3 Geplande uitgaven	25
	3.3.1 Weginfrastructuur	26
	3.3.2 Openbaar vervoer	29
	3.3.3 Verkeersveiligheid	34
	3.3.4 Fiets	37
	3.3.5 Overig	39
	3.4 Confrontatie van uitgaven en beschikbare middelen	41
	3.4.1 Onverplichte ruimte	42
	3.4.2 Financiële consequenties verschillende ambitieniveaus	43
	3.5 Opschaling naar landelijk niveau	44
	3.5.1 Landelijke cijfers	45
	3.5.2 Robuustheid resultaten	46
4	VERPLICHTINGEN VERSUS UITGAVEN	53
5	CONCLUSIES	57
	GERAADPLEEGDE LITERATUUR	61
	BIJLAGE: REGIONALE VERTALING VAN NOMO- DOELSTELLINGEN	67

1 AANLEIDING EN ACHTERGROND

In 2005 is de Wet BDU verkeer en vervoer in werking getreden. Hiermee is een nieuwe, grote stap gezet in het decentralisatieproces. Met de wet BDU wordt de verantwoordelijkheid voor verschillende onderdelen van verkeer- en vervoerbeleid op decentraal niveau neergelegd. De BDU is bedoeld voor de uitvoering van het verkeer- en vervoerbeleid van alle decentrale overheden: provincies, stadsregio's, gemeenten en een aantal wegbeherende waterschappen. De verlegging van verantwoordelijkheden en de bijbehorende geldstromen naar het decentrale niveau beoogt een integrale afweging te bevorderen op de meest geëigende bestuurlijke niveaus, namelijk daar waar de problemen zich voordoen.

De Wet BDU bundelt twaalf afzonderlijke regelingen in één brede doeluitkering. De regelingen die in de BDU zijn opgegaan kenden ieder voor zich hun eigen verdeelsleutel dan wel toekenning van subsidie op aanvraagbasis en hun eigen regels ten aanzien van sparen, verantwoorden etc. De BDU bundelt en ontschot deze geldstromen waardoor decentrale overheden binnen de grenzen van het verkeer- en vervoersbeleid hun eigen keuzes mogen maken bij de aanwending van de middelen. Dit houdt in dat de diverse geldstromen niet langer gekoppeld worden aan diverse deelonderwerpen, maar dat de decentrale overheden de ruimte krijgen om zelf, binnen de grenzen van de brede doeluitkering, prioriteiten te stellen (in uitgavencategorieën en tijd).

De minister van Verkeer en Waterstaat is systeemverantwoordelijke voor de werking van het geheel. Deze systeemverantwoordelijkheid komt o.a. tot uitdrukking bij een algehele evaluatie van de werking na 5 jaar (2010), een tussentijdse herijking van de verdeelsleutel en een tussentijds advies over de hoogte van de te verdelen middelen.

Wat betreft de verdeling is in 2007 in gezamenlijk overleg tussen Rijk en negentien decentrale overheden (provincies en stadsregio's) een verdeelsleutel ontwikkeld die voldoende rekening houdt met de dynamiek en van toepassing is op de gehele BDU. De verdeelsleutel is met ingang van 2008 in werking getreden.

Over de omvang van de BDU hebben Rijk en decentrale overheden reeds in het proces van de totstandkoming van de BDU afgesproken, dat gezamenlijk zou worden onderzocht of de omvang van de BDU voldoende is voor het gezamenlijk bereiken van de verkeer- en vervoerdoelstellingen uit de Nota Mobiliteit (NoMo). Vervolgens is in de wet BDU deze afspraak vastgelegd.¹

Aan de gezamenlijke afspraak over de omvang van de BDU is in eerste instantie in 2006 uitwerking gegeven door een onderzoek van Twynstra Gudde in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat onder begeleiding van ambtelijke vertegenwoordigers van alle betrokken partijen. Het onderzoek van Twynstra Gudde bood een globale schets van de financiële behoeften van

¹ Tweede Kamer, 2003- 2004, 29 469, nr. 3, p. 6.

de decentrale overheden, maar gaf geen inzicht in de gevolgen voor de beleidsdoelstellingen zoals opgenomen in de Nota Mobiliteit.

In maart 2007 is daarom in het Nationaal Mobiliteitsberaad (NMB) besloten een gezamenlijk vervolgtraject te starten van Rijk en regio's. Het vervolg moet leiden tot een nadere gezamenlijke inventarisatie van plannen en projecten in de tweede helft van de MIT-periode en latere jaren, mede aan de hand van de geactualiseerde PVVP's en RVVP's en de verder uitgewerkte netwerkanalyses. Op basis daarvan dient het NMB inzicht te krijgen in de kansen die zich aandienen, de kosteneffectiviteit ervan in relatie tot het (eerder) bereiken van beleidsdoelen en eventuele gevolgen voor het BDU-budget en andere middelen die de regio's beschikbaar hebben voor het verkeer- en vervoerbeleid.

Met het onderhavige onderzoek wordt uitvoering gegeven aan dit besluit van het NMB uit 2007.

Het onderzoek is in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in de periode april - oktober 2008 uitgevoerd door APE en MuConsult. In het kader van het onderzoek is een begeleidingscommissie geformeerd waarin waren vertegenwoordigd het ministerie van Verkeer en Waterstaat, IPO, SKVV en VNG, alsmede vertegenwoordigers van de provincies Overijssel en Gelderland en de stadsregio's Amsterdam en Haaglanden. De begeleidingscommissie heeft het plan van aanpak (inclusief de gehanteerde methode) vastgesteld dat ten grondslag ligt aan het onderzoek, en heeft de tussenresultaten en het eindrapport besproken. De begeleidingscommissie is zeven keer bij elkaar geweest.

De verantwoordelijkheid voor de uitkomsten van het rapport berust bij APE en MuConsult.

2 PROBLEEMSTELLING EN AANPAK

2.1 Probleemstelling

Gelet op de afspraken die door het Rijk en de koepels van decentrale overheden zijn gemaakt is aan de onderzoeksbureaus de volgende vraagstelling meegegeven:

“Welke omvang van de BDU is nodig om uitvoering te geven aan de gemaakte afspraken en ambities van het kabinet op het gebied van verkeer en vervoer?”

Binnen deze algemene probleemstelling komen de volgende beleidsmatige deelvragen aan de orde:

- Welke financieringsbronnen hebben de provincies en stadsregio's naast de BDU ter beschikking voor de uitvoering van de plannen op het gebied van verkeer en vervoer?
- Hoeveel (onverplichte) ruimte is meerjarig beschikbaar om de ambities op het gebied van verkeer en vervoer te financieren?
- Wat zijn de financiële consequenties van de ambities van het kabinet, van exogene kostenverhogende factoren en van verlagingen van de BDU-budgetten?

2.2 Aanpak

2.2.1 Onderzoek in vier regio's

De beperkte doorlooptijd van het project stond geen grootschalig onderzoek toe in alle negentien regio's (twaalf provincies en zeven stadsregio's). In plaats daarvan is in vier regio's uitgebreid onderzoek verricht. Het gaat om de provincies Gelderland en Overijssel en de stadsregio's Amsterdam en Haaglanden. De selectie is zodanig gekozen dat provincies en stadsregio's gelijkkelijk zijn betrokken in de steekproef, dat zowel stedelijke gebieden (stadsregio's en stedelijke netwerken in provincies) als landelijk gebieden (platteland van de provincies) zijn vertegenwoordigd en dat een ruime dekking van de BDU resulteert: tezamen vertegenwoordigen de vier regio's een aandeel van ruim 40% in de BDU. De representativiteit is verder vergroot door de maatregelen van de vier regio's die een regiospeci-

fiek karakter hebben apart te benoemen en buiten de grondslag te houden die bepalend is voor de vertaling naar een landelijk beeld.

Ten slotte is bij de selectie rekening gehouden met een vereiste snelle beschikbaarstelling van actuele meerjarige plannen, zo mogelijk inclusief informatie over de kosteneffectiviteit. De geselecteerde regio's zijn in staat gebleken in betrekkelijk korte tijd en voor een groot deel gedurende de zomermaanden antwoorden te geven op vele uiteenlopende en soms gedetailleerde vragen.

2.2.2 BDU en beschikbare middelen

De probleemstelling van dit onderzoek richt zich op de vraag of het macro-budget van de BDU aanpassing behoeft in het licht van de overeengekomen doelstellingen op het gebied van verkeer en vervoer. Bij de beantwoording van de vraag is mede relevant de omvang en ontwikkeling van andere financieringsbronnen die beschikbaar zijn voor de bekostiging van verkeers- en vervoersmaatregelen. Bij de analyse van de maatregelen die de vier regio's hebben ontwikkeld is dan ook expliciet onderzocht welke bijdragen uit andere bronnen dan de BDU zijn ingeboekt. Het gaat hierbij zowel om bijdragen die provincies beschikbaar stellen uit de eigen middelen, als om eigen bijdragen van gemeenten aan projecten van provincies en stadsregio's en eigen lokale projecten waarvoor zij een subsidie vanuit de BDU krijgen.

2.2.3 Informatielevering regio's

De voor de onderzoeksvraag noodzakelijke informatie is verkregen via desk research en interviews, zowel aan de kant van het Rijk als bij de regio's.

De informatie van de kant van de regio's moet antwoord geven op vragen als:

1. Welke plannen hebben de decentrale overheden op het gebied van verkeer en vervoer?
2. In welk stadium bevinden deze plannen zich?
3. Welke doelstellingen worden met deze plannen nagestreefd?
4. Welke kosten zijn met deze plannen gemoeid? Deze vraag beperkt zich niet tot de investeringskosten, maar omvat ook de exploitatiebijdrage aan het openbaar vervoer en eventuele kosten voor beheer en onderhoud dan wel gebruik van railinfrastructuur.
5. Wat is de aantoonbare invloed van externe kostenverhogende factoren op de kosten van deze plannen?

6. In hoeverre worden de kosten van de plannen veroorzaakt door autonome ontwikkelingen?
7. Uit welke bronnen worden de kosten gefinancierd? Hierbij komt ook de vraag aan de orde in hoeverre de regio's naast de BDU uit eigen middelen bijdragen aan de plannen.
8. Wat is de voor lopende verplichtingen gecorrigeerde beschikbare meerjarige ruimte bij de regio's?
9. Zijn de plannen kosteneffectief en hoe is dit bepaald?
10. Op welke wijze hebben de regio's hun plannen geselecteerd en geprioriteerd?
11. Welke plannen kunnen versneld in uitvoering worden gebracht en wat zijn hiervan de financiële gevolgen?

In afzonderlijke gesprekken met de regio's hebben de bureaus allereerst een toelichting gegeven op de bovenstaande vragen. Daarbij zijn de achtergronden van de vraagstelling toegelicht en is helderheid verschaft omtrent de gehanteerde definities, mede met het oog op de onderlinge vergelijkbaarheid van de regionale opgaven.

Vervolgens hebben de regio's bovenstaande vragen beantwoord op basis van de actuele versies van de PVVP's en RVVP's en, waar van toepassing, uitgewerkte netwerkanalyses, haalbaarheidstudies, kosten- batenanalyses en (plan-)MER's.

De antwoorden van de verschillende regio's zijn daarna in afzonderlijke gesprekken tussen de bureaus en de vertegenwoordigers van de regio besproken en waar nodig aangepast en gecompleteerd.

Als volgende stap hebben de bureaus een format ontwikkeld waarin verschillende scenario's zijn opgenomen. Aan de regio's is gevraagd per scenario inzage te geven in de beschikbare middelen en de benodigde uitgaven. De volgende scenario's zijn daarbij onderscheiden:

1. Nulscenario: Lopende verplichtingen binnen de voor verkeer en vervoer beschikbare middelen die de regio's bestuurlijk/juridisch zijn aangegaan.
Het nulscenario kiest als vertrekpunt de huidige meerjarige omvang van de BDU en beziet welke verplichtingen de regio's gegeven de beschikbare middelen zijn aangegaan om de NoMo-doelstellingen te kunnen realiseren. Confrontatie van de beschikbare middelen en de omvang van de lopende verplichtingen geeft inzicht in de vrije ruimte die de regio's nog hebben voor de bekostiging van aanvullende maatregelen.
2. Scenario 1: Extra maatregelen, bovenop de maatregelen genoemd in het nulscenario, die noodzakelijk zijn om de autonome ontwikkelingen

(economische groei, demografische ontwikkelingen, ontwikkelingen woningmarkt) binnen een regio te accommoderen. In scenario 1 zijn ook begrepen de exogene kostenverhogende factoren van maatregelen bijv. op het gebied van tunnelveiligheid, fijnstof en geluid, alsmede voorziene extra kosten als gevolg van de nieuwe ronde aanbestedingen openbaar vervoer.

3. Scenario 2: Extra maatregelen, bovenop de maatregelen genoemd in scenario's 0 en 1, die noodzakelijk zijn én uitgevoerd kunnen worden binnen de gestelde termijnen om de NoMo-doelstellingen te realiseren.
4. Scenario 3: Maatregelen uit de scenario's 0 t/m 2 die versneld uitgevoerd kunnen worden om zo de NoMo-doelstellingen eerder (2015) te realiseren en vervolgens dat niveau vast te houden.

Dit scenario omvat niet alleen de eenmalige investeringen om een bepaald resultaat te bereiken, maar tevens de extra kosten die een decentrale overheid moet maken om dit resultaat ook vast te houden.

Naast de maatregelen die in bovenstaande categorieën zijn ondergebracht, heeft een aantal voorbeeldregio's nog een aanvullend pakket aan maatregelen opgegeven dat nodig is om eigen ambities te realiseren die verder gaan dan de NoMo-doelstellingen. In overleg met de begeleidingsgroep is besloten de maatregelen en bijbehorende kosten uit dit vierde scenario buiten beschouwing te laten omdat de discrepantie tussen de beschikbare middelen en de kosten van de maatregelen uit het vierde scenario naar het oordeel van de begeleidingsgroep prohibitief is.

Ten slotte is een aantal maatregelen die de regio's afzonderlijk onder de scenario's 1 t/m 3 hebben opgevoerd voor de vertaling naar landelijke totalen buiten beschouwing gelaten. Het gaat om maatregelen die gerelateerd zijn aan specifieke opgaven waarvoor een regio zich gesteld ziet en die niet of niet in dezelfde mate voor andere regio's in Nederland gelden en daardoor bij de opschaling buiten beeld dienen te blijven. Het buiten beschouwing laten van deze maatregelen bij de opschaling wil met nadruk niet zeggen dat de maatregelen niet noodzakelijk zijn om de NoMo-doelstellingen te realiseren.

De maatregelpakketten in de verschillende scenario's zijn per regio besproken in de begeleidingscommissie.

2.2.4 Informatielevering Rijk

Naast een onderzoek van de plannen van de regio's is ook een analyse gemaakt van de plannen aan rijkszijde. Het gaat hierbij met name om de

doelstellingen die met programma's als de Netwerkaanpak, de Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse Regionaal openbaar vervoer, het Actieprogramma regionaal openbaar vervoer, de Quick scan regionaal spoor, de Dynamische Beleidsagenda en de MobiliteitsAanpak worden nagestreefd en de strategieën die daarbij gevolgd worden.

Informatie over de inhoud van deze programma's is noodzakelijk om inzicht te krijgen in de bijdrage van de regionale plannen aan de realisatie van de ambities van het kabinet en in de typen maatregelen die op rijksniveau kansrijk en effectief worden geacht.

De informatie van de zijde van het Rijk is aangeleverd door en besproken met de diverse projectleiders binnen V&W die verantwoordelijk zijn voor de verschillende programma's.

2.2.5 Meta- toetsing: Scoringsmodel

Gegeven het beschikbare tijdsbestek is in dit onderzoek zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande studies. De beperkte tijdsperiode liet niet toe om zelfstandig aparte kosteneffectiviteitsstudies uit te voeren.

In plaats daarvan hebben de bureaus op basis van gesprekken met de regio's en de aangeleverde informatie een scoringsmodel ontwikkeld aan de hand waarvan de relevantie van de geplande uitgaven op het gebied van verkeer en vervoer is beoordeeld.

De *eerste* dimensie van het scoringsmodel betreft de vraag of de geplande maatregelen relevant zijn voor financiering uit de BDU. Uitgaven die niet voor financiering via de BDU in aanmerking komen zijn apart gezet. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om uitgaven van de regio's voor het goederenvervoer van € 200 mln.

De *tweede* dimensie heeft betrekking op de vraag in hoeverre een maatregel(pakket) een bijdrage levert aan de realisatie van ambities/doelstellingen op het gebied van verkeer en vervoer. Toetspunten daarbij zijn de doelstellingen uit de Nota Mobiliteit ten aanzien van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid². Landelijke programma's als de MobiliteitsAanpak³ en

² De onderzoeksbureaus hebben geconstateerd dat aard van de NoMo-doelstellingen per deelterrein verschilt. Doelstellingen op het gebied van verkeersveiligheid zijn concreet geformuleerd, waarbij de verwachte bijdrage van iedere regio is geëxpliciteerd. Op andere deelterreinen zijn de doelstellingen minder geconcretiseerd en/of niet naar de regionale situatie verbijzonderd. Voor die deelterreinen hebben de regio's zelf ambities en doelstellingen geformuleerd die zoveel mogelijk in het verlengde liggen van de landelijke NoMo-doelstellingen.

³ De gevolgen van de MobiliteitsAanpak hebben de onderzoeksbureaus ontleend aan een conceptversie die op 3 september in het NMB is besproken. Deze conceptversie beschrijft

het Actieprogramma regionaal OV beogen de realisatie van deze doelstellingen te versnellen, maar streven geen nieuwe doelstellingen na, zo is uit informatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat gebleken. Wel zal het Actieplan 'Groei op het spoor' consequenties hebben voor het gebruik van het regionaal openbaar vervoer en de fiets in het voor- en natransport. Maatregelpakketten van regio's die uitstijgen boven de doelstellingen van de landelijke programma's en die eigen ambities weerspiegelen zijn buiten beschouwing gebleven. Het gaat hierbij om een bedrag van ruim € 2 mld. voor de periode 2009-2020.

De *derde* dimensie betreft de wijze waarop de regio's (pakketten) maatregelen hebben geselecteerd en aan bepaalde scenario's hebben toegewezen. Het gaat daarbij om de status van een maatregel(pakket), met als subcriteria:

- (i) Heeft de regio zich juridisch of bestuurlijk verplicht om een bepaald(e) maatregel(pakket) uit te voeren? Alle (pakketten) maatregelen waarvoor dit het geval was zijn in beschouwing genomen.
- (ii) Hebben de maatregelen betrekking op de eigen regio of gaat het om (mede)financiering van maatregelen in een andere regio? Wanneer de opgave van een regio duidde op volledige financiering van een maatregel in een andere regio, is deze maatregel buiten beschouwing gelaten. Het gaat hierbij om een bedrag van ruim € 200 mln. voor de periode 2009-2020.
- (iii) Heeft het bestuur van de regio een formeel besluit genomen om een bepaald(e) maatregel(pakket) uit te gaan voeren? Maken de maatregelen deel uit van vastgestelde beleidsplannen? Omdat de onderzoeksbureaus in een eerste gesprek met de regio's hebben aangegeven dit subcriterium te zullen hanteren, hebben de regio's (pakketten) maatregelen die niet aan dit subcriterium voldeden niet of als aanvullend maatregelpakket opgevoerd.
- (iv) In welk stadium bevindt de voorbereiding/uitvoering van een maatregel(pakket) zich? De redeneerlijn van de onderzoeksbureaus was dat de maatregelen(pakketten) die het verst qua voorbereiding en uitvoering zijn voor regio's de hoogste prioriteit hebben.

De *vierde* dimensie is de wijze waarop de verwachte bijdrage dan wel de noodzaak van een maatregel(pakket) is bepaald, namelijk op basis van:

- (i) ervaringscijfers met vergelijkbare maatregelen,
- (ii) modelberekeningen,
- (iii) algemene vuistregels (bijv. elasticiteiten) of

wel de ambities, maar niet de projecten/maatregelen die daarvoor nodig zijn noch de wijze waarop deze projecten/maatregelen gefinancierd zullen worden.

(iv) haalbaarheidsstudies, kosten-batenanalyses, (plan-)MER's en netwerkanalyses.

De wijze waarop de verwachte bijdrage is berekend hangt daarbij af van de fase waarin een maatregel(pakket) zich bevindt, een subcriterium van de vijfde dimensie van het scoringsmodel.

Omdat het niet alleen van belang is of een maatregel(pakket) bijdraagt aan de realisatie van een of meerdere doelstellingen, maar ook of een maatregel(pakket) tijdig of zelfs versneld aan de realisatie van deze doelstellingen bij zal dragen, is de waarschijnlijkheid dat een maatregel(pakket) tijdig de beoogde bijdrage levert als *vijfde* dimensie van het scoringsmodel geformuleerd. Deze dimensie omvat de volgende subcriteria:

- De vraag of een maatregel(pakket) deel uitmaakt van de Mobiliteits-Aanpak en/of een Samenwerkingsagenda. Wanneer dit het geval is, is aangenomen dat een maatregel(pakket) tijdig de beoogde bijdrage aan de NoMo-doelstellingen zal leveren.
- De verhouding tussen de omvang van het pakket maatregelen waarvoor nog geen middelen beschikbaar zijn en de omvang van het pakket maatregelen die vanuit de beschikbare middelen gefinancierd kunnen worden. Wanneer de omvang van beide pakketten voor een regio vergelijkbaar is, biedt dit meer zekerheid over tijdige realisatie van projecten dan wanneer sprake is van een forse investeringsimpuls. In het eerste geval is aangenomen dat het pakket aanvullende maatregelen tijdig de beoogde bijdrage aan de NoMo-doelstellingen zal leveren.
- De fase waarin een maatregel(pakket) zich bevindt, met daarbij een onderscheid in:
 - (i) verkenningfase,
 - (ii) planstudiefase,
 - (iii) uitwerkingsfase en
 - (iv) realisatiefase.

Met name voor (pakketten) maatregelen die zich nog in de (pre-) verkenningfase bevinden is het niet waarschijnlijk dat zij allemaal in de periode tot 2020 tot uitvoering zullen komen, zo leert de ervaring. Deels is dit terug te voeren op een tekort aan beschikbare middelen, deels op de afhankelijkheid van derden, en deels omdat uit nader onderzoek blijkt dat een maatregel(pakket) minder effectief is dan in eerste instantie werd aangenomen. Voor de bepaling van de benodigde omvang van de BDU hebben de onderzoeksbureaus aangenomen dat de helft van de (pakketten) maatregelen die zich op dit moment nog in de (pre-) verkenningfase bevinden daadwerkelijk uitgevoerd

zullen worden, zonder dat daarbij kan worden aangegeven om welke (pakketten) maatregelen het precies gaat. Het gaat hierbij om een bedrag van bijna € 1 mld. voor de periode 2009- 2020.

Ten slotte hebben de onderzoeksbureaus de consistentie van de opgaven van de regio's met onderliggende beleids- en uitvoeringsplannen gecontroleerd en zijn de onderzoeksbureaus nagegaan in hoeverre de regio's bij hun opgaven van vergelijkbare aannames zijn uitgegaan. De toets op de consistentie tussen opgaven en achterliggende plannen heeft tot een correctie van ruim € 200 mln. voor de periode 2009-2020 geleid; de uniformering van de aannames ten aanzien van de ontwikkeling van de exploitatiekosten voor het openbaar vervoer tot een correctie van bijna € 200 mln.

In tabel 2.1 is het totaal van de uitgaven die door de regio's zijn opgegeven voor de periode 2009-2020 aangegeven en de correcties die de bureaus daarop hebben aangebracht.

Op de nog niet verplichte uitgaven over de gehele periode ad € 8.630 mln. is een correctie aangebracht van bijna € 4,7 mld. Het is van belang er op te wijzen dat in dit bedrag ook uitgavenposten zijn opgenomen die wel relevant zijn voor de realisering van de NoMo-doelstellingen. Het gaat dan om de uitgaven voor goederenvervoer, schaa sprong tram Haaglanden en de investeringen in regionaal spoor. In totaal is hiermee een bedrag gemoeid van € 900 mln. Deze uitgaven zijn buiten de grondslag gehouden voor de opschaling van de benodigde middelen naar landelijk niveau, omdat zij niet uit de BDU mogen worden bekostigd of omdat andere regio's vanwege het regiospecifieke karakter van de opgave deze uitgaven niet of niet in dezelfde mate hoeven te doen.

Tabel 2.1 Correctieposten uitgaven regio's 2009-2020

	Totaal bedrag	Percentage
Totale uitgaven	€ 18.583 mln.	
- waarvan lopende verplichtingen	€ 9.953 mln.	-54%
Nog niet verplichte uitgaven	€ 8.630 mln.	46%
Correcties		
- Uitgaven t.b.v. goederenvervoer	€ 208 mln.	
- Uitgaven t.b.v. realisatie eigen ambities	€ 2.198 mln.	
- Uitgaven t.b.v. andere regio's	€ 236 mln.	
- Projecten in (pre-)verkenningfase	€ 928 mln.	
- Inconsistenties tussen de opgaven en plannen van regio's	€ 207 mln.	
- Exploitatiekosten OV (uniformering efficiency-verbetering en kostenverhoging tweede ronde aanbesteding)	€ 186 mln.	
- Totaal correcties	€ 3.963 mln.	-21%
Nog niet verplichte uitgaven na correctie	€ 4.667 mln.	25%
Schaalsprong tram Haaglanden	€ 493 mln.	
Investeringen regionaal spoor (op basis inschatting ProRail)	€ 190 mln.	
Extra uitgaven bepalend voor opschaling	€ 3.984 mln.	21%

2.2.6 Opschaling naar landelijk niveau

Op basis van de resultaten uit de analyse in de vier regio's heeft in het tweede gedeelte van het onderzoek een vertaling plaatsgevonden naar een integraal beeld voor alle regio's op basis van de huidige aandelen van de vier regio's in de BDU. Daarmee ontstaat een beeld van de middelen die nodig zijn om de autonome ontwikkelingen te accommoderen en de NoMo-doelstellingen (versneld) te realiseren.

Rekening houden met regiospecifieke opgaven

Zoals in subparagraaf 2.2.3 reeds is aangegeven zijn niet alle uitgaven van de regio's bij de opschaling meegenomen. Ondanks het feit dat de regio's een behoorlijke representativiteit kennen voor heel Nederland hebben de bureaus geconstateerd dat enkele geselecteerde regio's zich voor regiospecifieke en/of incidentele opgaven gesteld zien die zich niet, of niet in die mate, in de overige regio's voordoen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de uitgaven die de regio Haaglanden moet maken om een noodzakelijke schaa sprong in het OV-systeem te realiseren. Hiermee is een bedrag gemoeid van € 493 mln.

Een zelfde opmerking kan worden gemaakt ten aanzien van de uitgaven voor regionale spoorinfrastructuur. Volgens opgave van ProRail is hiermee landelijk een bedrag gemoeid van € 380 mln. Omdat de onderzoeksbureaus niet konden beschikken over de kosten per regionale spoorlijn, hebben zij verondersteld dat de helft van dit bedrag, € 190 mln. bestemd is voor regionale spoorlijnen in de provincies Gelderland en Overijssel⁴. Zij baseren zich daarbij op het feit dat uit de Quick Scan Regionaal Spoor blijkt dat (i) de treindiensten Arnhem – Doetinchem, Amersfoort – Ede / Wageningen, Zutphen – Apeldoorn, Zwolle – Kampen en Zwolle – Emmen tot de groep regionale treindiensten met de grootste groeipotentie behoren, waarbij (ii) met name op de spoorlijnen Arnhem – Doetinchem, Amersfoort – Ede / Wageningen, Zutphen – Hengelo – Oldenzaal en Zwolle Kampen maatregelen getroffen moeten worden om (toekomstige) capaciteits- en betrouwbaarheidsknelpunten op te lossen⁵.

Bij de opschaling zijn deze regiospecifieke uitgaven buiten de grondslag gehouden voor de opschaling naar de landelijk benodigde middelen voor (versnelde) realisatie van de NoMo-doelstellingen. In totaal gaat het in de periode 2009-2020 om een bedrag ter grootte van € 875 mln. dat door de bureaus als regiospecifiek is aangemerkt (= € 493 mln. + € 380 mln.). In dit bedrag zijn dus ook opgenomen de uitgaven voor regionaal spoorlijnen in andere regio's, maar niet de overige regiospecifieke en/of incidentele opgaven die zich in andere regio's voordoen.

Benadrukt moet worden dat het feit dat deze uitgaven niet bij de opschaling zijn meegenomen, niet wil zeggen dat deze uitgaven niet relevant zijn, maar alleen dat deze uitgaven zo regiospecifiek zijn dat zij op een andere wijze zijn meegenomen bij de bepaling van de omvang van de benodigde middelen.

Robuustheid opschaling

De vier geselecteerde regio's hebben een gezamenlijk aandeel in de BDU van ruim 41%. Omdat de vier regio's zo zijn geselecteerd dat zij tezamen een representatief beeld bieden van de financiële behoeften van alle provincies en stadsregio's in Nederland kunnen de landelijk benodigde middelen voor het accommoderen van de autonome ontwikkelingen en het (versneld) realiseren van de NoMo-doelstellingen worden bepaald door de resultaten voor de vier regio's met een factor 2,5 te vermenigvuldigen. Mid-

⁴ Merk op dat deze veronderstelling geen invloed heeft op de uitkomsten van het onderzoek. Zowel de uitgaven voor de door ProRail noodzakelijk geachte investeringen in regionale spoorlijnen in beide provincies als de door beide provincies geplande uitgaven voor additionele investeringen in de regionale spoorlijnen worden immers vanwege het regiospecifieke karakter bij de opschaling buiten beschouwing worden gelaten.

⁵ Quick Scan naar de markt en capaciteit op de gedecentraliseerde spoorlijnen, Eindconcept d.d. 26 augustus 2008.

dels een aantal aanvullende analyses is daarbij nagegaan hoe gevoelig deze wijze van opschaling is voor de regio's waarop de opschaling gebaseerd is alsmede voor bepaalde veronderstellingen die gedurende het onderzoek gedaan zijn.

Het bleek vanwege ontbrekende informatie op rijksniveau niet mogelijk een vergelijkbare analyse te maken op basis van landelijke overzichten van maatregelenpakketten per deelterrein.

3 BEVINDINGEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk onderwerpen we de opgaven van de geselecteerde regio's aan een kritische beschouwing zonder daarbij regio's en/of maatregelen bij naam te noemen. Wij gaan daarbij achtereenvolgens in op:

- de middelen waarover de regio's (kunnen) beschikken om maatregelen op het gebied van verkeer en vervoer te treffen (paragraaf 3.2),
- de lopende verplichtingen en de daarnaast noodzakelijk geachte uitgaven (paragraaf 3.3),
- de confrontatie van de uitgaven met de beschikbare middelen (paragraaf 3.4) en
- de opschaling van de resultaten van deze confrontatie naar landelijk niveau (paragraaf 3.5)

Merk op dat op het moment dat de regio's hun inkomsten en uitgaven in kaart brachten de begroting 2009 nog niet bekend was. Alle genoemde bedragen betreffen daarom het prijspeiljaar 2008.

3.2 Besteedbare middelen

De middelen die regio's voor uitgaven op het gebied van verkeer en vervoer ter beschikking hebben zijn uit de volgende inkomstenbronnen afkomstig:

- **BDU-uitkering:** Bij de inwerkingtreding van de Wet BDU verkeer en vervoer is indertijd afgesproken voor de begrotingsperiode 2005-2008 bestaande groeiafspraken te respecteren en voor de periode vanaf 2009 een jaarlijkse reële groei van 2,1% te hanteren (gebaseerd op deze groeiafspraken)⁶. In het coalitieakkoord heeft het huidige kabinet de reële groei van de BDU met ingang van 2008 structureel neerwaarts bijgesteld, en wel van 2,1% naar 1,1% per jaar⁷.

⁶ Rijksbegroting 2009, Hoofdstuk XII Verkeer en Waterstaat, Artikel 39 Bijdragen IF en BDU.

⁷ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christenunie, d.d. 7 februari 2007, p. 51.

Uitgangspunt: Conform de afspraak in het coalitieakkoord hebben de onderzoeksbureaus verondersteld dat de BDU-uitkering in de periode 2009–2020 jaarlijks reëel met 1,1% toeneemt.

Volgens opgave van het ministerie van Verkeer en Waterstaat⁸ leidt de bijstelling van de reële groei van de BDU van 2,1% naar 1,1% in de periode 2009-2011 op landelijk niveau tot een cumulatieve verlaging van het BDU-budget van € 147 mln.; tot en met 2020 bedraagt het cumulatieve effect € 1,5 mld.

Om van een reële jaarlijkse groei van 1,1% te kunnen spreken is het wel noodzakelijk dat vanaf 2009 loon- en prijsstijgingen volledig worden gecompenseerd. Is dit zoals in 2008⁹ niet het geval dan zal een deel van de 'reële' groei nodig zijn om loon- en prijsstijgingen op te vangen en is er minder ruimte voor nieuw beleid. De beslissing om vanaf 2009 de prijscompensatie 2008 niet meer uit te keren leidt op landelijk niveau tot 2011 tot een cumulatieve verlaging van het BDU-budget van € 54 mln. en tot 2020 tot een cumulatieve verlaging van € 217 mln.¹⁰

Beide maatregelen tezamen leiden op landelijk niveau derhalve tot een cumulatieve verlaging van het BDU-budget van respectievelijk € 201 mln. (2009-2011) en € 1,7 mld. (2009-2020). De regio's hebben de structurele consequenties van beide maatregelen op hun BDU-uitkering in de periode 2009-2020 meegenomen in hun opgaven. Uit de gesprekken met de regio's is duidelijk geworden dat de verlaging van de BDU-budgetten op termijn zal leiden tot uitstel van infrastructurele investeringen. De regio's geven aan dat de meeste uitgaven in de periode tot 2012 vastliggen. Het grootste gedeelte van de BDU wordt uitgegeven aan de exploitatie OV, waarvan de concessies niet tussentijds zonder boetebeding kunnen worden aangepast. Het prijsniveau en de vereiste kwaliteit liggen in de concessie voor vele jaren nagenoeg vast.¹¹

⁸ Rijksbegroting 2009, Hoofdstuk XII Verkeer en Waterstaat, pp. 199 en 121 & aanvullende notitie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

⁹ Rijksbegroting 2008.

¹⁰ Bij de berekening van het effect van het niet uitkeren van de prijscompensatie 2008 is het ministerie van Verkeer en Waterstaat uitgegaan van de volgende door het ministerie van Financiën gehanteerde indexcijfers: IMOC 2,36% en IBOI 1,48%. In de genoemde bedragen is rekening gehouden met het feit dat de korting voor 2008 (€ 16 mln.) in de begroting 2009 is gecompenseerd.

¹¹ Klaas de Vries, Gesternte van het streekvervoer: noodzaak van regie en overleg, 9 juni 2008

- **Eigen middelen provincies:** Naast hun BDU-uitkering zetten provincies eigen middelen in voor de realisatie van verkeer- en vervoersmaatregelen. Deze middelen worden verkregen vanuit het Provinciefonds¹², de provinciale opcenten op de MRB en de zgn. Overige Eigen Middelen (o.a. belangen in energiemaatschappijen).

Uit de jaarlijkse interprovinciale vergelijkingen van het ministerie van BZK blijkt dat het relatieve aandeel van de uitgaven verkeer en vervoer binnen de provinciale begroting sinds 2004 toeneemt. Tegelijkertijd zijn de provinciale begrotingen, met name door de stijging van de opbrengsten uit de provinciale opcenten op de MRB, de laatste jaren ook in absolute zin fors gestegen. Met andere woorden, sinds 2004 reserveren provincies meer middelen voor verkeer en vervoer; ook de provincies die niet beschikken over inkomsten uit energiemaatschappijen. Deze ontwikkeling wordt bevestigd door een recent uitgevoerd onderzoek naar de werking van het verdeelsysteem van het provinciefonds¹³. Uit dit onderzoek komt naar voren dat feitelijke netto-uitgaven € 160 mln. hoger zijn dan het (fictieve) budget voor Infrastructuur in het Provinciefonds.

Uit de opgaven van de in het onderzoek betrokken provincies Gelderland en Overijssel blijkt dat deze ontwikkeling zich in ieder geval tot 2011/2012 voortzet. Voor de periode na 2011/2012 gaan beide provincies voorsnog van lagere bedragen uit omdat er voor die periode nog geen zekerheid bestaat ten aanzien van de hoeveelheid eigen middelen die beide provincies voor verkeer- en vervoervraagstukken zullen reserveren. De mogelijkheid bestaat dat toekomstige colleges van Gedeputeerde Staten andere prioriteiten zullen stellen. In dat geval zou sprake zijn van een trendbreuk.

¹² Voor zover de bijdrage uit het Provinciefonds bestemd is voor het beheer en onderhoud van wegen waarvoor de provincie de verantwoordelijkheid draagt, is deze bijdrage en de bijbehorende uitgaven buiten beschouwing gelaten, omdat de BDU niet bedoeld is voor beheer en onderhoud van wegen.

¹³ Zie Cebeon, Vooronderzoek herziening verdeelmodel provinciefonds, 13 juni 2008, blz. 23. Cebeon constateert dat in 2007 de feitelijke netto-uitgaven van provincies voor het cluster Infrastructuur 23% (€ 11 per inwoner) boven het ijkpuntniveau liggen dat de basis heeft gevormd voor de herziening van het provinciefonds in 1998. Landelijk constateert Cebeon grote verschillen. De provincies Gelderland en Overijssel hebben in 2007 netto- uitgaven duidelijk boven resp. rond het ijkpuntniveau.

Uitgangspunt: Voor de periode 2012/2013 – 2020 hebben de onderzoeksbureaus verondersteld dat het bedrag dat provincies jaarlijks aan verkeer- en vervoersmaatregelen zullen besteden minimaal vergelijkbaar is met het gemiddelde bedrag per jaar in de periode 2009 – 2011/2012.

- **Bijdragen van derden aan projecten:** Niet in alle gevallen komen de volledige kosten van maatregelen voor rekening van provincies en stadsregio's. Zo dragen de vier regio's maximaal 50% bij aan de aanleg van (bovenlokale) weginfrastructuur (auto, fiets en verkeersveiligheid), de andere helft wordt door de betreffende wegbeheerder betaald (= gemeenten, provincies en waterschappen). Voor provinciale wegen geldt dat de kosten van maatregelen geheel voor rekening van provincies komen wanneer een weg volledig binnen het verantwoordelijkheidsgebied van een provincie ligt; ligt de weg (gedeeltelijk) binnen het verantwoordelijkheidsgebied van een stadsregio dan komt de provincie in aanmerking voor een financiële bijdrage van deze stadsregio. Ten slotte kunnen regio's in geval van grotere projecten (boven € 225 respectievelijk € 112,5 miljoen) of maatregelen in het kader van specifieke programma's in aanmerking komen voor een bijdrage van het Rijk.

Uitgangspunt: Voor de bepaling van de door provincies en stadsregio's benodigde middelen zijn de bijdragen van derden (met name gemeenten) zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant buiten beschouwing gelaten.

Om een indruk te geven van de bijdragen van gemeenten in verhouding tot de middelen die provincies en stadsregio's zelf voor verkeer- en vervoersdoeleinden inzetten, hebben de onderzoeksbureaus deze bijdragen wel geïnventariseerd. In tabel 3.1 is aangegeven welke bijdrage aan de regionale maatregelen van de inliggende gemeenten van de stadsregio's wordt verwacht. De conclusie dat de inliggende gemeenten van de stadsregio's Amsterdam en Haaglanden een substantiële bijdrage leveren aan verkeer en vervoersmaatregelen strookt met het beeld dat naar voren komt uit jaarlijkse rapportages van het ministerie van BZK over de uitgaven van Nederlandse gemeenten.

Uit het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) van het Gemeentefonds en uit het Financieel Overzicht Gemeenten komt naar voren dat de feitelijke netto-uitgaven van gemeenten in Nederland € 17 per inwoner hoger liggen dan de fictieve budgetten in het Gemeentefonds voor Wegen en Water. De feitelijke uitgaven van de gemeenten liggen daarmee jaar-

lijks € 275 mln. hoger dan het Gemeentefonds veronderstelt. In dichtbevolkte gemeenten (waar het bij de stadsregio's om gaat) zijn de verschillen tussen de feitelijke netto-uitgaven en de fictieve budgetten aanzienlijk groter: bij deze categorie gemeenten gaat het om een bedrag van € 35 per inwoner¹⁴.

Het Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds 2009 concludeert dan ook dat de Nederlandse gemeenten in de afgelopen jaren fors hebben geïnvesteerd in wegen en water en dat op dit taakgebied zowel relatief als in euro's door gemeenten de grootste intensivering heeft plaatsgevonden¹⁵.

- **Algemene bijdrage van derden:** Beide geselecteerde stadsregio's ontvangen van hun gemeenten jaarlijks een kleine bijdrage. Deze bijdrage is vooral bestemd voor dekking van de kosten van algemeen bestuurlijke aard (= apparaatskosten) die niet vanuit de BDU gefinancierd mogen worden.

Uitgangspunt: Bij de bepaling van de benodigde omvang van de BDU zijn de bijdragen van gemeenten aan stadsregio's (= beschikbare middelen) en de apparaatskosten van stadsregio (= uitgaven) buiten beschouwing gelaten.

Gegeven bovenstaande uitgangspunten, toont Tabel 3.1 de hoeveelheid middelen die de vier regio's tezamen voor maatregelen op het gebied van verkeer en vervoer aan kunnen wenden. De vier regio's ontvangen in de driejarige periode 2009-2011 bijna € 2,2 mld. vanuit de BDU; dit is gemiddeld € 730 mln. per jaar. Daarnaast hebben de in het onderzoek betrokken provincies in deze periode vanuit de eigen middelen € 550 mln. gereserveerd voor uitgaven op het gebied van verkeer en vervoer; gemiddeld € 180 mln. per jaar. In totaal gaat het in deze periode om € 2,7 mld., ofwel € 910 mln. per jaar. In de daaropvolgende perioden lopen de totale beschikbare middelen op tot € 950 mln. en vervolgens tot € 990 mln. per jaar.

In de genoemde bedragen is de veronderstelling van de onderzoeksbureaus verwerkt dat de BDU tot 2020 jaarlijks reëel met 1,1% zal stijgen én dat beide provincies na 2012 meer eigen middelen voor verkeer- en vervoerdoeleinden in zullen zetten dan zij in hun opgaven hebben opgenomen. Wat deze laatste vooronderstelling betreft, de bureaus gaan ervan uit dat de bijdragen uit eigen middelen van de beide provincies na 2012

¹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken, Periodiek Onderhoudsrapport 2009, p. 63.

¹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken, Periodiek Onderhoudsrapport 2009, p. 22.

reëel op hetzelfde niveau ligt als in de periode tot en met 2012. Dit betekent dat de bureaus de opgaven van de provincies voor de periode 2012-2015 hebben verhoogd met een bedrag van € 370 mln., waardoor een totaalbedrag van € 840 mln. resulteert. Voor de periode 2016-2020 is de opgave van de beide provincies opwaarts bijgesteld met een bedrag van € 520 mln. waardoor de veronderstelde bijdrage uit de eigen middelen van provincies neerkomt op € 990 mln. Voor de periode 2012-2020 betekent deze benadering ruwweg een verdubbeling van de bijdrage uit eigen middelen van de beide provincies.

Tabel 3.1 Beschikbare middelen per periode en gemiddeld per jaar voor de vier regio's gezamenlijk (afgerond op tientallen miljoenen euro's, prijspeiljaar 2008)

		Periode		
		2009-11	2012-15	2016-20
BDU-uitkering	Per periode	€ 2.190	€ 2.950	€ 3.940
	Gemiddeld per jaar	€ 730	€ 740	€ 790
Eigen middelen provincies	Per periode	€ 550	€ 840	€ 990
	Gemiddeld per jaar	€ 180	€ 210	€ 200
Totaal beschikbare middelen voorbeeldregio's	Per periode	€ 2.740	€ 3.790	€ 4.930
	Gemiddeld per jaar	€ 910	€ 950	€ 990

De totaal beschikbare middelen bestaan uit de BDU-uitkering en de eigen middelen van de provincies (stadsregio's zetten geen eigen middelen in omdat zij niet over eigen inkomstenbronnen beschikken).

De toegezegde en/of door de regio's verwachte bijdragen van gemeenten aan maatregelen zijn daarbij niet meegenomen. Omdat bij de uitgaven voor deze maatregelen alleen de eigen bijdrage van de regio is meegenomen, heeft de keuze om de bijdragen van gemeenten buiten beschouwing te laten geen gevolgen voor het verschil tussen beschikbare en benodigde middelen.

Bij de confrontatie van beschikbare middelen en benodigde middelen worden dus noch aan de kant van de middelen noch aan de uitgavenkant de bijdragen van gemeenten meegenomen. Volledigheidshalve laat tabel 3.2 de verwachte bijdragen van de gemeenten in de vier steekproefregio's zien. In de periode 2009-2011 beslaan de verwachte bijdragen van gemeenten een bedrag van € 400 mln. beslaan, ofwel gemiddeld € 130 mln. per jaar. In de periode 2012-2015 gaat het om een vergelijkbaar bedrag per jaar. Deze bedragen zijn met name bestemd voor maatregelen op het

gebied van weginfrastructuur (auto en fiets) en verkeersveiligheid; gemeenten dragen niet of nauwelijks bij aan de exploitatie- en investeringskosten van regionaal openbaar vervoer waaraan een groot deel van het BDU-budget wordt besteed. De verwachte gemeentelijke bijdrage in de periode 2016-2020 ligt met € 100 mln. per jaar vooralsnog lager, hetgeen is terug te voeren op de nog niet afgeronde besluitvorming over de maatregelen die op de langere termijn getroffen zullen worden.

Merk op dat in de hiervoor genoemde bedragen de uitgaven van gemeenten voor de aanleg van lokale auto- en fietsinfrastructuur waarvoor zij geen subsidie hebben aangevraagd/gekregen niet zijn meegenomen. Verder gaat het bij de bedragen om geplande uitgaven, waarbij gemeenten in veel gevallen de risico's van budgetoverschrijdingen dragen.

Tabel 3.2 Bijdragen gemeenten aan regionale maatregelen per periode en gemiddeld per jaar (afgerond op tientallen miljoenen euro's, prijspeiljaar 2008)

		Periode		
		2009-11	2012-15	2016-20
Bijdrage gemeenten aan	Per periode	€ 400	€ 520	€ 480
regionale maatregelen	Gemiddeld per jaar	€ 130	€ 130	€ 100

3.3 Geplande uitgaven

Aan de voorbeeldregio's is gevraagd hun verplichte en voorziene uitgaven op het gebied van verkeer en vervoer naar een aantal deelterreinen uit te splitsen, te weten:

- Weginfrastructuur
- Openbaar vervoer (zowel exploitatie als infrastructuur)
- Verkeersveiligheid
- Fiets
- Overig

Een dergelijke uitsplitsing doet weliswaar geen recht aan de multimodale duurzame mobiliteitsvisie die enkele voorbeeldregio's mede naar aanleiding van het advies van het Critical Review Team Netwerkaanpak hebben opgesteld, maar bevordert voor het onderhavige onderzoek de overzichtelijkheid van de gepresenteerde resultaten.

3.3.1 Weginfrastructuur

Landelijke doelstellingen en ambities

Ter verbetering van de bereikbaarheid van stedelijke gebieden zijn in de Nota Mobiliteit (NoMo) ten aanzien van het autoverkeer de volgende doelstellingen geformuleerd¹⁶:

- i. De reistijd met de auto tijdens de spits mag tussen steden maximaal anderhalf keer zo lang en rond en binnen steden maximaal twee keer zo lang zijn als de reistijd per auto buiten de spits;
- ii. De betrouwbaarheid op het hoofdwegennet moet zodanig verbeteren dat men in 2020 bij 95% van alle verplaatsingen in de spits op tijd is; en
- iii. Het aantal voertuigverliesuren moet in 2020 teruggebracht zijn tot het niveau van 1992.

Deze doelstellingen hebben betrekking op het hoofdwegennet; voor het onderliggend wegennet zijn in de Nota Mobiliteit geen (aparte) doelstellingen geformuleerd. De regio's hebben daarom zelf de landelijke doelstellingen vertaald naar hun eigen situatie (zie de bijlage).

In de Dynamische Beleidsagenda stellen Rijk, provincies en stadsregio's gezamenlijk vast dat zonder extra aandacht voor het onderliggend wegennet en de aansluiting daarvan op het hoofdwegennet de van-deur-tot-deur-bereikbaarheidsdoelstellingen niet zullen worden bereikt¹⁷. Het actieprogramma Wegen, onderdeel van de MobiliteitsAanpak, omvat dan ook een aantal regionale pakketten maatregelen gericht op de aansluitingen tussen het hoofdwegennet en het onderliggend wegennet alsmede op verbetering van de aansluitingen tussen weg en OV. Dit moet de van-deur-tot-deur bereikbaarheid van de stedelijke netwerken verbeteren, omdat bij de uitvoering van alleen het huidige beleid de in de netwerkanalyses geformuleerde ambities voor de van-deur-tot-deur-bereikbaarheid niet bereikt worden¹⁸.

Geplande regionale maatregelpakketten

De hierboven beschreven noodzaak tot extra investeringen in het hoofd- en onderliggend wegennet is terug te vinden in de opgaven van de voorbeeldregio's. Alle regio's voorzien dat zij de komende jaren fors in het wegennet moeten investeren om de NoMo-doelstellingen te realiseren. De regio's refereren daarbij aan de uitkomsten van gezamenlijk met het Rijk

¹⁶ Nota Mobiliteit, Deel IV, p. 14.

¹⁷ Dynamische Beleidsagenda, Actualisering Nota Mobiliteit 2008, p. 17.

¹⁸ MobiliteitsAanpak, Naar een robuust vervoersysteem van Olympische kwaliteit, p. 49.

uitgevoerde netwerkanalyses en daaruit voortvloeiende Samenwerkingsagenda's. Daarnaast zijn ter onderbouwing van bijvoorbeeld een regionaal verkeer- en vervoerplan en een regionaal structuurplan specifieke modelberekeningen uitgevoerd. In alle gevallen betreffen de analyses en berekeningen integrale pakketten aan maatregelen die nodig zijn om hetzij de autonome ontwikkelingen te accommoderen (= stand still-principe), hetzij de NoMo-doelstellingen te realiseren.

Veel (pakketten) maatregelen die in een latere periode (vanaf 2012) zijn voorzien bevinden zich (logischerwijs) nog in de (pre-)verkenningfase. Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, zijn de onderzoeksbureaus er vanuit gegaan dat uiteindelijk de helft van deze (pakketten) maatregelen gerealiseerd zal worden. Worden de opgaven van de voorbeeldregio's hiervoor gecorrigeerd dan resulteert voor de vier voorbeeldregio's tezamen het kostenoverzicht zoals weergegeven in Tabel 3.3.

Tabel 3.3 Totale uitgaven op het gebied van weginfrastructuur per scenario voor de vier voorbeeldregio's gezamenlijk, per periode en gemiddeld per jaar (afgerond op € 10 mln., prijspeiljaar 2008)

		Periode		
		2009-11	2012-15	2016-20
<i>Lopende verplichtingen</i>	Per periode	€ 650	€ 500	€ 220
	Gemiddeld per jaar	€ 220	€ 130	€ 40
<i>Scenario 1</i>				
Accommoderen van autonome ontwikkelingen	Per periode	€ 780	€ 1.020	€ 690
	Gemiddeld per jaar	€ 260	€ 250	€ 140
<i>Scenario 2</i>				
Realiseren van de NoMo-doelstellingen	Per periode	€ 820	€ 1.260	€ 1.200
	Gemiddeld per jaar	€ 270	€ 320	€ 240
<i>Scenario 3</i>				
Versneld realiseren van de NoMo-doelstellingen	Per periode	€ 900	€ 1.450	€ 960
	Gemiddeld per jaar	€ 300	€ 360	€ 190

Uit Tabel 3.3 blijkt dat de vier regio's in de periode 2009-2011 voor € 650 mln. aan verplichtingen zijn aangegaan voor maatregelen op het gebied van weginfrastructuur; dit is gemiddeld € 220 mln. per jaar. Om de autonome ontwikkelingen in deze periode op te kunnen vangen (scenario 1) is in totaal voor € 130 mln. aan extra maatregelen noodzakelijk, hetgeen neerkomt op € 40 mln. per jaar extra ten opzichte van de reeds aangegane verplichtingen. Realisatie van de NoMo-doelstellingen (scenario 2) vergt in deze periode nog eens voor in totaal € 40 mln. aan extra maatregelen (€ 10 mln. per jaar), terwijl het versneld willen realiseren van de NoMo-doelstellingen (scenario 3) in deze periode een extra investerings-

impuls van in totaal € 80 mln. vergt, hetgeen neerkomt op € 30 mln. per jaar extra.

In de periode 2012-2015 is het bedrag van € 250 mln. dat jaarlijks nodig is om de autonome ontwikkelingen te accommoderen vergelijkbaar met het bedrag in de periode 2009-2011 (€ 260 mln.). Het bedrag dat jaarlijks nodig is om maatregelen op het gebied van weginfrastructuur te treffen waarmee de NoMo-doelstellingen gerealiseerd kunnen worden ligt in deze periode zo'n 20% hoger; € 320 mln. per jaar in de periode 2012-2015 versus € 270 mln. per jaar in de periode 2009-2011. Een zelfde verschil is waarneembaar in scenario 3 dat uitgaat van versnelde realisatie van de NoMo-doelstellingen; € 360 mln. per jaar in de periode 2012-2015 versus € 300 mln. per jaar in de periode 2009-2011.

Voor de periode 2016-2020 liggen de bedragen voor alle scenario's lager. Op de langere termijn bestaat namelijk meer onzekerheid wat betreft de maatregelen die getroffen zullen worden (veel maatregelen bevinden zich nog in de (pre-) verkenningfase of nog prillere fasen).

Constateringen onderzoeksbureaus

Met betrekking tot de opgaven van de vier regio's omtrent reeds verplichte en nog geplande uitgaven op het gebied van weginfrastructuur constateren de onderzoeksbureaus dat:

- Beide stadsregio's maximaal 50% van de aanlegkosten subsidiëren. De andere helft van de aanlegkosten komt voor rekening van de betreffende wegbeheerder (= gemeente, provincie of waterschap). De wegbeheerders dragen daarnaast de financiële risico's bij de uitvoering van maatregelen, waardoor hun aandeel in de uiteindelijke aanlegkosten vaak meer dan 50% bedraagt.
- Beide provincies in veel gevallen de volledige aanlegkosten dragen omdat zij naast BDU-ontvanger ook beheerder van een aantal N-wegen zijn. Zij betalen deze aanlegkosten vanuit hun eigen middelen. Het deel van hun BDU-uitkering dat beide provincies voor weginfrastructuur hebben bestemd, wordt aangewend voor subsidiëring van kleinere regionale maatregelen die gemeenten treffen (maximaal 50% van de aanlegkosten).
- Alle regio's in toenemende mate financieel bij (moeten) dragen aan maatregelen op het hoofdwegennet (zowel A- als Rijks N-wegen). Zij hebben daarover afspraken met het Rijk gemaakt in de verwachting dat deze extra regionale opgave meegewogen zal worden bij de bepaling van de benodigde omvang van de BDU. De regio's geven aan dat het Rijk daarbij niet alleen een bijdrage vraagt wanneer een maatregel

helpt de lokale / regionale bereikbaarheid te verbeteren, maar ook wanneer maatregelen vooral bedoeld zijn om de bovenregionale bereikbaarheid te verbeteren.

Ten aanzien van de verschillende scenario's constateren de onderzoeksbureaus het volgende:

- Om de autonome ontwikkelingen te accommoderen moet op de korte (2009-2011) en middellange termijn (2012-2015) jaarlijks voor € 250 à 260 mln. aan maatregelen getroffen worden. De maatregelen die op de korte termijn getroffen moeten worden, bevinden zich grotendeels al in de voorbereidings- of uitvoeringsfase en de regio's zijn voor deze maatregelen (juridische) verplichtingen aangegaan. Voor de korte termijn zijn daarom de benodigde extra uitgaven lager dan op de middellange en lange termijn (2009-2011: € 40 mln. per jaar; 2012-2020: € 100 à € 120 per jaar).
- Om de NoMo-doelstellingen te realiseren zijn met name op de middellange en lange termijn extra maatregelen nodig bovenop de maatregelen die nodig zijn om de autonome ontwikkelingen te accommoderen. Het bedrag dat met het totale pakket aan maatregelen gemoeid is loopt op van € 270 mln. per jaar (2009-2011) naar € 320 mln. per jaar (2012-2015) en neemt dan weer af tot € 240 mln. per jaar (2016-2020). Een verklaring voor deze afname is dat op de lange termijn meer onzekerheid bestaat omtrent de maatregelen die getroffen zullen (moeten) worden.

3.3.2 Openbaar vervoer

Landelijke doelstellingen en ambities

Het regionaal openbaar vervoer is de verantwoordelijkheid van provincies en stadsregio's. Voor het regionale openbaar vervoer is in de Nota Mobiliteit een doelstelling van 2,1% groei per jaar (tot 2020) geformuleerd¹⁹; dit is ruim 30% tot 2020. Het Rijk maakt het mogelijk dat deze door de concessieverlenende overheden verwachte vervoergroei, door trein, bus, tram, metro en light rail kan worden geaccommodeerd²⁰. Op haar beurt verwacht het Rijk van provincies en stadsregio's dat zij maatregelen nemen en middelen ter beschikking stellen met het doel om:

¹⁹ Beleidsbrief Netwerkaanpak; aanbieding Actieplan 'Groei op het Spoor' en Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyses Spoor, Wegen en Regionaal OV, p. 2.

²⁰ Nota Mobiliteit, Deel IV, p. 15.

1. OV een reëel, aantrekkelijk, beschikbaar en betrouwbaar vervoerproduct te laten zijn voor de (groeïende) mobiliteit naar, in en tussen (groot)stedelijke netwerken,
2. Maatwerk te leveren in situaties met een geringe en gespreide vervoersvraag, om te voorzien in maatschappelijke participatie en bereikbaarheid van maatschappelijke voorzieningen,
3. Goede overstapmogelijkheden voor reizigers te bieden die van meerdere vervoersvormen gebruikmaken en
4. OV zo veel mogelijk te laten bijdragen aan een beter milieu.

De Dynamische Beleidsagenda herbevestigt bovenstaande ambitie²¹. De strategie blijft dat Rijk en decentrale overheden de specifieke kracht van het openbaar vervoer benutten. Daartoe wordt de mobiliteitsopgave in regio's en op corridors gekoppeld aan de potentie van het openbaar vervoer in de specifieke situatie.

In de MobiliteitsAanpak verhoogt het Rijk het ambitieniveau wanneer wordt gesteld dat in het regionaal openbaar vervoer versnelling van de groei mogelijk is²²; met name door verbetering van stadsregionale OV-netwerken maar ook door de gevolgen van het Actieplan 'Groei op het spoor' voor het regionaal openbaar vervoer (extra voor- en natransport). Om de capaciteit van het regionaal openbaar vervoer beter te benutten of te vergroten zijn/worden de volgende beleidslijnen uitgewerkt:

- Een maatregelenpakket Regionaal Spoor dat zich richt op de regionale spoorlijnen waarvoor geldt dat de Quick Scan Regionaal Spoor heeft uitgewezen dat de verwachte vervoersvraag niet met de beschikbare capaciteit kan worden gefaciliteerd; en
- Het actieprogramma Regionaal OV dat de groei van het regionaal OV ondersteunt en versnelt, met name op de zwaarste verbindingen binnen en vanaf en rond de randen van steden.

Geplande regionale maatregelpakketten

Alle voorbeeldregio's voorzien dat zij, om de autonome reizigersgroei op te kunnen vangen en eventueel te versterken, de komende jaren fors zullen moeten investeren in hun openbaar vervoersysteem – zowel in infrastructuur als in exploitatie. Zij baseren zich daarbij op de netwerkanalyses en daaruit voortvloeiende Samenwerkingsagenda's. In alle gevallen ligt een regionale OV-visie aan de basis van de opgaven van de regio's. De regio's hebben in dat kader inschattingen gemaakt van de verwachte effecten van individuele maatregelen dan wel van het totale maatregelenpakket. In het

²¹ Dynamische Beleidsagenda, Actualisering Nota Mobiliteit 2008, p. 22.

²² MobiliteitsAanpak, Naar een robuust vervoersysteem van Olympische kwaliteit, p. 51.

eerste geval gaat het om haalbaarheidsstudies, MER's en/of kosten-batenanalyses die voor grotere projecten zijn uitgevoerd en waaruit nut en noodzaak van de betreffende maatregelen blijken. Alleen voor projecten die zich nog in de (pre-)verkenningfase bevinden zijn dergelijke studies logischerwijs nog niet uitgevoerd.

De vier regio's zien zich wat betreft het openbaar vervoer voor specifieke opgaven gesteld waar niet alle provincies en/of stadsregio's in Nederland mee te maken hebben. Wij doelen daarbij op:

1. De keuze waarvoor de Stadsregio Amsterdam zich gesteld ziet bij de vervanging van de metro's. Om de bestaande en nieuwe infrastructuur efficiënter en betrouwbaarder te kunnen gebruiken, zal extra geïnvesteerd moeten worden in het besturings- en beveiligingssysteem van de metro's. Deze investering en de extra kosten voor beheer en onderhoud (in totaal € 155 mln. tot 2020) blijken niet nodig om de NoMo-doelstellingen te realiseren, maar wel om de hogere eigen ambities te realiseren.
2. De keuze waarvoor Stadsgewest Haaglanden zich gesteld ziet bij de vervanging van de trams. De capaciteit van de bestaande trams is ontoereikend om de huidige reizigersstromen te verwerken. Met extra investeringen in trammaterieel is het gegeven de huidige opzet mogelijk om de autonome ontwikkelingen op te vangen, maar niet om de NoMo-doelstellingen en de hogere rijksambities te realiseren. Voor dit laatste is een schaa sprong noodzakelijk, waarbij het vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit wenselijk is om met bredere trams te gaan rijden. Hiervoor moet niet alleen in het trammaterieel, maar ook in de traminfrastructuur geïnvesteerd worden. Stadsgewest Haaglanden raamt de kosten van deze schaa sprong op € 0,5 mld. Deze kosten zijn niet meegenomen bij de opschaling van de noodzakelijke uitgaven, maar zijn wel relevant voor de bepaling van de mogelijke discrepantie tussen de beschikbare middelen en de ambities op het gebied van verkeer en vervoer.
3. De verantwoordelijkheden die beide provincies hebben ten aanzien van een aantal regionale treindiensten. Beide provincies geven aan dat investeringen in de spoorinfrastructuur (capaciteitsverhoging en nieuwe stations) noodzakelijk zijn om deze treindiensten een rol te kunnen laten spelen bij de realisatie van de NoMo-doelstellingen (totale uitgaven van beide provincies € 466 mln.). Ook in zes andere provincies en drie stadsregio's die niet zijn geselecteerd speelt deze problematiek. Vijf provincies en vier stadsregio's hebben geen regionale treindiensten van het Rijk overgenomen en voor deze regio's gelden dergelijke opgaven niet.

Gelet op het specifieke karakter van bovengenoemde opgaven is in overleg met de begeleidingsgroep besloten de daarmee gemoeide kosten bij de opschaling van de uitgaven buiten beschouwing te laten. In Tabel 3.4. staan deze uitgaven daarom apart vermeld. Daarbij zijn de uitgaven voor investeringen in spoorinfrastructuur gebaseerd op de raming die ProRail in het kader van de Quick Scan Regionaal Spoor heeft opgesteld.

Tabel 3.4 laat zien dat met de lopende verplichtingen van de vier regio's op het gebied van openbaar vervoer in de periode 2009-2011 een bedrag van bijna € 2 mld. gemoeid is; dit is gemiddeld € 650 mln. per jaar. Van dit bedrag is 90% bestemd voor de exploitatie van het openbaar vervoer in de regio's en 10% voor investeringen.

Om de autonome ontwikkelingen te kunnen accommoderen moeten de vier regio's in deze periode extra OV-maatregelen treffen voor een bedrag van bijna € 300 mln., ofwel € 100 mln. per jaar.

Realisatie van de NoMo-doelstellingen vergt in deze periode nog eens bijna € 100 mln. extra, waarmee het totaalbedrag uitkomt op € 2,33 mld. ofwel € 780 mln. per jaar.

Ten slotte kost het versneld willen realiseren van de NoMo-doelstellingen in deze periode € 50 mln. extra.

De genoemde specifieke uitgaven bedragen in de eerste jaren € 40 mln. per jaar en lopen op naar € 90 mln. per jaar in de periode 2016- 2020.

Tabel 3.4 Totale uitgaven op het gebied van openbaar vervoer per scenario voor de vier voorbeeldregio's gezamenlijk, per periode en gemiddeld per jaar (afgerond op € 10 mln., prijspeiljaar 2008)

		Periode		
		2009-11	2012-15	2016-20
<i>Lopende verplichtingen</i>	Per periode	€ 1.950	€ 2.600	€ 3.170
	Gemiddeld per jaar	€ 650	€ 650	€ 630
<i>Scenario 1</i>				
Accommoderen van auto- nome ontwikkelingen	Per periode	€ 2.240	€ 2.990	€ 3.460
	Gemiddeld per jaar	€ 750	€ 750	€ 690
<i>Scenario 2</i>				
Realiseren van de NoMo - doelstellingen	Per periode	€ 2.330	€ 3.220	€ 3.690
	Gemiddeld per jaar	€ 780	€ 800	€ 740
<i>Scenario 3</i>				
Versneld realiseren van de NoMo-doelstellingen	Per periode	€ 2.380	€ 3.300	€ 3.570
	Gemiddeld per jaar	€ 790	€ 820	€ 710
<i>Specifieke opgaven</i>	Per periode	€ 110	€ 140	€ 440
	Gemiddeld per jaar	€ 40	€ 30	€ 90

De uitgaven per scenario in de periode 2012-2015 zijn vergelijkbaar met de uitgaven in de periode 2009-2011. De omvang van de lopende verplichtingen en de uitgaven die nodig zijn om de autonome ontwikkelingen te kunnen accommoderen zijn met respectievelijk € 650 mln. en € 750 mln. per jaar hetzelfde; de jaarlijkse uitgaven om de NoMo-doelstellingen (versneld) te realiseren liggen in de periode 2012-2015 € 20 (30) mln. hoger dan in de periode 2009-2011.

Voor de periode 2016-2020 liggen de bedragen voor alle scenario's lager, maar de verschillen zijn minder groot dan bij de uitgaven op het gebied van weginfrastructuur. Dit laatste is terug te voeren op het feit dat jaarlijks een basisbedrag nodig is om het openbaar vervoeraanbod op hetzelfde kwaliteitsniveau te houden.

Constateringen onderzoeksbureaus

Met betrekking tot de opgaven van de vier regio's omtrent reeds verplichte en nog geplande uitgaven voor investeringen in en exploitatie van het openbaar vervoer constateren de onderzoeksbureaus dat:

1. De efficiëntieverbetering van gemiddeld 15 à 20% die door de concurrentie in het openbaar vervoer is gerealiseerd in alle regio's is ingezet om het openbaar vervoeraanbod uit te breiden. De onderzoeksbureaus hebben daarbij geverifieerd of alle regio's van een vergelijkbare efficiëntieverbetering zijn uitgegaan. Wanneer dit niet het geval was is de opgave van de betreffende regio hierop aangepast.
2. De steekproefregio's verwachten dat de exploitatie van reeds aanbestede OV-concessies in de toekomst minimaal 10% duurder zal worden. Zij baseren zich op de resultaten van recente aanbestedingen van OV-concessies en ervaringen met aanbesteding in andere landen.
3. Beide provincies in hun opgaven hogere bedragen voor investeringen in regionale spoorlijnen voorzien (in totaal € 466 mln.) dan uit de kostenraming van ProRail in het kader van de Quick Scan Regionaal Spoor blijkt (€ 380 mln. voor alle regionale spoorlijnen). De onderzoeksbureaus hebben daarom verondersteld dat de extra uitgaven nodig zijn om hogere eigen ambities te realiseren. De onderzoeksbureaus tekenen daarbij aan dat bij de decentralisatie van de treindiensten geen middelen aan de BDU zijn toegevoegd voor investeringen in spoorlijnen waarvan deze treindiensten gebruik maken.

Ten aanzien van de verschillende scenario's constateren de onderzoeksbureaus het volgende:

- Om de autonome ontwikkelingen te accommoderen moeten op de korte (2009-2011) en middellange termijn (2012-2015) jaarlijks voor € 100 mln. aan extra maatregelen getroffen worden. Dit bedrag komt bovenop de lopende verplichtingen van de vier regio's.
- Om de NoMo-doelstellingen te realiseren is jaarlijks een bedrag van € 30 (2009-2011) tot 50 mln. (2012-2020) nodig bovenop het bedrag dat nodig is om de autonome ontwikkelingen te accommoderen.
- Om de NoMo-doelstellingen versneld te realiseren is op de korte en middellange termijn jaarlijks respectievelijk € 10 mln. (2009-2011) en € 20 mln. extra nodig. Het gaat hierbij vooral om een kasschuif, aangezien de uitgaven op de lange termijn (2016-2020) in dit scenario lager zijn (-€ 120 mln. voor de gehele periode). In deze bedragen zijn de gevolgen van een eventuele versnelling van de schaa sprong in Den Haag niet meegenomen. Uit opgaven van Stadsgewest Haaglanden blijkt dat in de periode 2009-2015 € 300 mln. extra nodig is om versneld met brede trams door Den Haag te kunnen rijden. Daar staat tegenover dat de uitgaven in de periode 2016-2020 € 230 mln. lager zijn, zodat de versnelling van deze schaa sprong per saldo € 70 mln. extra kost.

3.3.3 Verkeersveiligheid

Landelijke doelstellingen en ambities

Bij de vaststelling van de Nota Mobiliteit is als nationale doelstelling ten aanzien van de verkeersveiligheid onder andere geformuleerd²³:

- Een reductie van het aantal verkeersdoden tot maximaal 900 doden in 2010 en maximaal 580 in 2020 (dat is een daling ten opzichte van 2002 van respectievelijk ruim 15% en 45%); en
- Een reductie van het aantal ziekenhuisgewonden tot maximaal 17.000 in 2010 en maximaal 12.250 in 2020 (dat is een daling ten opzichte van 2002 van respectievelijk 7,5% en 34%).

In de Dynamische Beleidsagenda is de korte termijn doelstelling ten aanzien van het aantal verkeersdoden aangescherpt van 900 naar 750 doden in 2010 (een daling met 30% in plaats van 15% ten opzichte van het aantal verkeersdoden in 2002)²⁴. In de MobiliteitsAanpak wordt de lange termijn doelstelling ten aanzien van het aantal verkeersdoden aangescherpt

²³ Nota Mobiliteit, Deel IV, p. 20.

²⁴ Dynamische Beleidsagenda, Actualisering Nota Mobiliteit 2008, p. 40.

van 580 naar 500 doden in 2020²⁵. Het strategisch plan dat aangeeft met welke maatregelen deze aangescherpte doelstellingen haalbaar zijn, gaat uit van inzet op drie pijlers: samenwerking, een integrale aanpak en duurzaam veilig.

Geplande regionale maatregelpakketten

De vier regio's voorzien dat hun uitgaven op het gebied van verkeersveiligheid de komende perioden minder groot zullen zijn dan hun uitgaven voor investeringen in weginfrastructuur en voor investeringen in en exploitatie van openbaar vervoer. Als één van de redenen voeren de regio's aan dat zij maatregelen ter bevordering van de verkeersveiligheid zoveel mogelijk combineren met onderhoud of herinrichting van wegen. Verder kijken de regio's kritisch naar de locaties waar maatregelen moeten worden getroffen, waarbij veel aandacht wordt gegeven aan de kosteneffectiviteit van maatregelen. Dit is de reden dat, met uitzondering van één regio, de opgaven van de regio's één-op-één zijn overgenomen in de samenvattende cijfers van Tabel 3.5.

Tabel 3.5 Totale uitgaven op het gebied van verkeersveiligheid per scenario voor de vier voorbeeldregio's gezamenlijk, per periode en gemiddeld per jaar (afgerond op € 10 mln., prijspeiljaar 2008)

		Periode		
		2009-11	2012-15	2016-20
<i>Lopende verplichtingen</i>	Per periode	€ 40	€ 30	€ 30
	Gemiddeld per jaar	€ 10	€ 10	€ 10
<i>Scenario 1</i>				
Accommoderen van autonome ontwikkelingen	Per periode	€ 50	€ 70	€ 130
	Gemiddeld per jaar	€ 20	€ 20	€ 30
<i>Scenario 2</i>				
Realiseren van de NoMo-doelstellingen	Per periode	€ 60	€ 90	€ 140
	Gemiddeld per jaar	€ 20	€ 20	€ 30
<i>Scenario 3</i>				
Versneld realiseren van de NoMo-doelstellingen	Per periode	€ 60	€ 90	€ 130
	Gemiddeld per jaar	€ 20	€ 20	€ 30

Met de lopende verplichtingen van de vier regio's op het gebied van verkeersveiligheid is in de periode 2009-2011 een bedrag van € 40 mln. gemoed; dit is gemiddeld € 10 mln. per jaar. Om de gevolgen van de autonome ontwikkelingen voor de verkeersveiligheid op te kunnen vangen

²⁵ MobiliteitsAanpak, Naar een robuust vervoersysteem van Olympische kwaliteit, p. 41.

moeten in deze periode extra maatregelen getroffen worden waarmee een bedrag van in totaal € 10 mln. gemoeid is. Een zelfde bedrag (€ 10 mln.) is gemoeid met de extra maatregelen die de regio's in deze periode moeten treffen om de NoMo-doelstellingen te kunnen realiseren. Het versneld willen realiseren van de NoMo-doelstellingen brengt in deze periode geen extra kosten met zich mee.

De verplichte en geplande uitgaven van de vier regio's in de periode 2012-2015 zijn vergelijkbaar met die in de periode 2009-2011. In de periode 2016-2020 liggen de jaarlijkse uitgaven voor de scenario's 1 tot en met 3 € 10 mln. hoger dan in beide eerdere perioden. Dit komt overeen met een stijging van 50%.

Constateringen onderzoeksbureaus

Met betrekking tot de opgaven van de vier regio's omtrent reeds verplichte en nog geplande uitgaven op het gebied van verkeersveiligheid constateren de onderzoeksbureaus dat:

1. Alle regio's pragmatisch omgaan met de richtlijnen bedoeld om de verkeersveiligheid te bevorderen. Dit pragmatisme blijkt bijvoorbeeld uit de aanleg, of beter gezegd het achterwege laten van de aanleg van ventwegen langs regionale wegen. Alleen waar dit echt noodzakelijk is gaan regio's over tot de aanleg van deze wegen.
2. Alle regio's de wegbeheerders laten meedelen in de kosten voor met name infrastructurele maatregelen gericht op verbetering van de verkeersveiligheid (veelal 50% van de geplande kosten, waarbij de risico's bij de wegbeheerder liggen). Uitzondering zijn de maatregelen op wegen die door de provincies zelf beheerd worden; in dat geval dragen de provincies de volledige kosten.
3. Eén regio extra investeringen op het gebied van verkeersveiligheid voorziet die veel hoger zijn dan de uitgaven aan verkeersveiligheid vanuit de middelen die deze regio op dit moment tot zijn beschikking heeft. De andere drie regio's voorzien niet dat een dergelijke intensivering noodzakelijk is om de ambitieuze(re) doelstellingen op het gebied van verkeersveiligheid te realiseren. Dit is voor de onderzoeksbureaus reden geweest om de opgave van deze regio naar beneden bij te stellen.

Ten aanzien van de verschillende scenario's constateren de onderzoeksbureaus het volgende:

1. Om de NoMo-doelstellingen te realiseren, en daarmee tevens de autonome ontwikkelingen te accommoderen, moeten de vier regio's in de periode 2009-2015 jaarlijks € 20 mln. investeren in maatregelen op

het gebied van verkeersveiligheid. In de daaropvolgende periode (2016-2020) liggen de uitgaven 50% hoger. Desondanks blijven de bedragen verhoudingsgewijs laag, voornamelijk omdat regio's en wegbeheerders maatregelen ter bevordering van de verkeersveiligheid zoveel mogelijk combineren met aanleg en onderhoud van wegen.

2. De mogelijkheden om de doelstellingen ten aanzien van verkeersveiligheid versneld te realiseren zijn beperkt. Daarbij moet worden opgemerkt dat versnelling minder noodzakelijk is gelet op de positieve ontwikkelingen op het gebied van verkeersveiligheid in het recente verleden. Deze ontwikkelingen zijn aanleiding geweest om de doelstellingen op het gebied van verkeersveiligheid tot twee keer toe aan te scherpen.

3.3.4 Fiets

Landelijke doelstellingen en ambities

Ter verbetering van de bereikbaarheid van stedelijke gebieden spreekt de Nota Mobiliteit de verwachting uit dat provincies, stadsregio's en gemeenten het fietsaandeel bij verplaatsingen korter dan 7,5 kilometer zullen stimuleren door (i) het uitbouwen en verbeteren van fietsnetwerken, (ii) het aanleggen van parkeervoorzieningen onder andere bij knooppunten en (iii) het terugdringen van fietsendiefstal²⁶. Dit moet leiden tot meer fietskilometers. In de Dynamische Beleidsagenda is deze doelstelling aangescherpt tot "het stimuleren van het gebruik van de fiets als duurzame vervoerswijze, zowel zelfstandig als in voor- en natransport"²⁷. De MobiliteitsAanpak stelt in dat verband dat vanwege de afstanden er bij de fiets vooral kansen liggen in het woon-werkverkeer²⁸.

Geplande regionale maatregelpakketten

Doelstelling van de PVVP's en RVVP's is het stimuleren van het fietsgebruik in absolute zin en het vergroten van het aandeel van de fiets bij verplaatsingen korter dan 7,5 km²⁹. Om dit te realiseren worden vooral kleinere maatregelen getroffen waarmee geen grote investeringsbedragen gemoeid zijn, mede omdat de regio's van wegbeheerders een bijdrage in de kosten vragen. Dit is voor de onderzoeksbureaus reden geweest om de opgaven

²⁶ Nota Mobiliteit, Deel IV, pp. 17-18.

²⁷ Dynamische Beleidsagenda, Actualisering Nota Mobiliteit 2008, pp. 27-28.

²⁸ MobiliteitsAanpak, Naar een robuust vervoerssysteem van Olympische kwaliteit, p. 53.

²⁹ Nota Mobiliteit, Deel IV, p. 28.

van de regio's ongewijzigd over te nemen in Tabel 3.6, waarbij de mondelinge of schriftelijke toelichting leidend was.

Met de lopende verplichtingen van de vier regio's op het gebied van fietsinfrastructuur is in de periode 2009-2011 een bedrag van € 80 mln. gemeoid; dit is gemiddeld € 30 mln. per jaar. De vier regio's moeten in deze periode €60 mln. extra investeren om de NoMo-doelstellingen op het gebied van de fiets te realiseren en daarmee de autonome ontwikkelingen te accommoderen; in totaal € 140 mln. ofwel € 50 mln. per jaar. Het versneld realiseren van de NoMo-doelstellingen kost in deze periode in totaal € 150 mln.

In de perioden 2012-2015 en 2016-2020 liggen de bedragen per jaar voor alle scenario's respectievelijk € 10 mln. en € 20 mln. lager dan in de periode 2009-2011.

Tabel 3.6 Totale uitgaven op het gebied van de fiets per scenario voor de vier voorbeeldregio's gezamenlijk, per periode en gemiddeld per jaar (afgerond op € 10 mln., prijspeiljaar 2008)

		Periode		
		2009-11	2012-15	2016-20
<i>Lopende verplichtingen</i>	Per periode	€ 80	€ 70	€ 40
	Gemiddeld per jaar	€ 30	€ 20	€ 10
<i>Scenario 1</i>				
Accommoderen van auto- nome ontwikkelingen	Per periode	€ 140	€ 140	€ 150
	Gemiddeld per jaar	€ 50	€ 40	€ 30
<i>Scenario 2</i>				
Realiseren van de NoMo- doelstellingen	Per periode	€ 140	€ 160	€ 160
	Gemiddeld per jaar	€ 50	€ 40	€ 30
<i>Scenario 3</i>				
Versneld realiseren van de NoMo-doelstellingen	Per periode	€ 150	€ 170	€ 150
	Gemiddeld per jaar	€ 50	€ 40	€ 30

Constateringen onderzoeksbureaus

Met betrekking tot de opgaven van de vier regio's omtrent reeds verplichte en nog geplande uitgaven op het gebied van fietsinfrastructuur constateren de onderzoeksbureaus dat alle regio's wegbeheerders laten meedelen in de kosten voor investeringen in de fietsinfrastructuur (veelal 50% van de geplande kosten, waarbij de risico's bij de wegbeheerder liggen). Uit-

zondering zijn de maatregelen op en langs wegen die provincies zelf beheeren; in dat geval dragen de provincies de volledige kosten.

Ten aanzien van de verschillende scenario's constateren de onderzoeksbureaus het volgende:

- Om de autonome ontwikkelingen te accommoderen en de NoMo-doelstellingen te realiseren is een verdubbeling van de uitgaven ten opzichte van de lopende verplichten noodzakelijk.
- De mogelijkheden om de doelstellingen ten aanzien van de fiets versneld te realiseren zijn beperkt.
- De bedragen die jaarlijks binnen de verschillende scenario's nodig zijn nemen iedere periode met € 10 mln. af. Een mogelijke verklaring is dat op de (middel)lange termijn meer onzekerheid bestaat over de maatregelen die getroffen (zullen) moeten worden.

3.3.5 Overig

Landelijke doelstellingen en ambities

De uitgaven van de voorbeeldregio's aan andere dan de in de vorige subparagrafen behandelde deelterreinen zijn met name bestemd voor maatregelen op het gebied van ketenmobiliteit (P+R), mobiliteitsmanagement en goederenvervoer.

Mobiliteitsmanagement

In de Nota Mobiliteit zegt het Rijk toe zich te zullen inspannen voor de toepassing van mobiliteitsmanagement door het bedrijfsleven om zo vervoerstromen van alle betrokken modaliteiten zo maximaal mogelijk af te kunnen wikkelen³⁰. Provincies en stadsregio's worden geacht erop toe te zien dat op het terrein van vergunningverlening in relatie tot mobiliteitsmaatregelen geen oneigenlijke concurrentie tussen gemeenten ontstaat.

In de Dynamische Beleidsagenda verschuift het accent bij mobiliteitsmanagement naar het bieden of laten zien van mobiliteitsalternatieven aan de reiziger³¹. Eén van de elementen daarbij is de implementatie van de resultaten van de Taskforce Mobiliteitsmanagement. Uit de MobiliteitsAanpak valt op te maken dat de Taskforce bij mobiliteitsmanagement aan twee oplossingsrichtingen denkt, te weten³²:

- Afspraken in arbeidsvoorwaarden over mobiliteitsmanagement;

³⁰ Nota Mobiliteit, Deel IV, p. 11.

³¹ Dynamische Beleidsagenda, Actualisering Nota Mobiliteit 2008, p. 21.

³² MobiliteitsAanpak, Naar een robuust vervoersysteem van Olympische kwaliteit, p. 39.

- Regionale afspraken over wat werkgevers, overheden en andere betrokken partijen kunnen doen om de files te verminderen als het gaat om zakelijk verkeer en woon/werkverkeer.

Goederenvervoer

Op grond van de Nota Mobiliteit worden provincies en stadsregio's geacht specifieke knelpunten voor goederenvervoer te inventariseren en te stimuleren dat goederenvervoer zo veel mogelijk gebundeld gebruikmaakt van de beschikbare weg-, water- en spoorinfrastructuur³³.

In de Dynamische Beleidsagenda stellen Rijk, provincies en stadsregio's vast dat de groei van het goederenvervoer op sommige routes sneller is gegaan dan bij het opstellen van de Nota Mobiliteit werd verwacht³⁴. In de maatregelenpakketten worden bij het oplossen van knelpunten op corridors met veel goederenvervoer daarom specifieke maatregelen voor het goederenvervoer expliciet meegenomen. Dat is onder meer van belang voor het tijdkritische vervoer van versproducten vanuit de greenports.

In de MobiliteitsAanpak³⁵ worden de ambities op het gebied van goederenvervoer verder geëxpliciteerd. De ambitie is om op termijn een samenhangend netwerk te realiseren. Dat betekent dat wegvervoer, spoorvervoer en binnenvaart ieder voor zich kwalitatief hoogwaardig vervoer kunnen bieden, maar ook dat de verschillende modaliteiten goed op elkaar zijn aangesloten. Daarvoor moeten logistieke knooppunten gevormd worden, die met alle modaliteiten goed bereikbaar zijn.

Geplande regionale maatregelenpakketten

In overleg met de opdrachtgever zijn de geplande uitgaven van regio's voor maatregelen op het gebied van goederenvervoer bij de opschaling van de uitgaven buiten beschouwing gelaten; deze uitgaven staan apart vermeld.

De uitgaven die wel zijn meegenomen betreffen met name investeringen in P+R-terreinen en bijdragen aan derden op het gebied van mobiliteitsmanagement.

Na bovengenoemde correctie resulteert het totaaloverzicht voor de vier regio's zoals weergegeven in Tabel 3.7. Met de lopende verplichtingen van de regio's is in de periode 2009-2011 een bedrag van € 50 mln. gemoeid; dit is gemiddeld € 20 mln. per jaar. Met de extra maatregelen die getrof-

³³ Nota Mobiliteit, Deel IV, p. 12.

³⁴ Dynamische Beleidsagenda, Actualisering Nota Mobiliteit 2008, p. 21.

³⁵ MobiliteitsAanpak, Naar een robuust vervoersysteem van Olympische kwaliteit, p. 31.

fen moeten worden om de autonome ontwikkelingen te accommoderen en de NoMo-doelstellingen (versneld) te realiseren is in deze periode een bedrag van in totaal € 20 mln. gemoeid. In de daaropvolgende periode liggen de bedragen die jaarlijks nodig zijn € 10 mln. hoger; in de periode 2016-2020 zijn de benodigde bedragen per jaar voor alle scenario's vergelijkbaar met die in de periode 2009-2011.

Tabel 3.7 Uitgaven op overige gebieden per scenario voor de vier regio's gezamenlijk, per periode en gemiddeld per jaar (afgerond op € 10 mln., prijspeiljaar 2008)

		Periode		
		2009-11	2012-15	2016-20
<i>Lopende verplichtingen</i>	Per periode	€ 50	€ 40	€ 60
	Gemiddeld per jaar	€ 20	€ 10	€ 10
<i>Scenario 1</i>				
<i>Accommoderen van autonome ontwikkelingen</i>	Per periode	€ 70	€ 100	€ 100
	Gemiddeld per jaar	€ 20	€ 30	€ 20
<i>Scenario 2</i>				
<i>Realiseren van de NoMo-doelstellingen</i>	Per periode	€ 70	€ 100	€ 100
	Gemiddeld per jaar	€ 20	€ 30	€ 20
<i>Scenario 3</i>				
<i>Versneld realiseren van de NoMo-doelstellingen</i>	Per periode	€ 70	€ 100	€ 100
	Gemiddeld per jaar	€ 20	€ 30	€ 20
<i>Uitgaven op het gebied van goederenvervoer</i>	Per periode	€ 10	€ 80	€ 120
	Gemiddeld per jaar	€ 0	€ 20	€ 20

Constateringen onderzoeksbureaus

Met betrekking tot de opgaven van de vier regio's omtrent reeds verplichte en nog geplande uitgaven constateren de onderzoeksbureaus dat provincies en stadsregio's op het gebied van mobiliteitsmanagement vooral een faciliterende rol spelen, waardoor zowel de uitgaven als de mogelijkheden tot versnelling beperkt zijn.

3.4 Confrontatie van uitgaven en beschikbare middelen

In deze paragraaf zetten de onderzoeksbureaus de lopende verplichtingen en extra uitgaven van de vier regio's af tegen de middelen waarover de regio's (kunnen) beschikken. Allereerst wordt daarbij antwoord gegeven op de vraag hoeveel (onverplichte) ruimte in de vier regio's meerjarig be-

schikbaar is om de ambities op het gebied van verkeer en vervoer te financieren. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag wat de financiële consequenties van de verschillende scenario's voor de vier voorbeeldregio's zijn. In de volgende paragraaf worden de bevindingen voor de vier geselecteerde regio's opgeschaald naar landelijke totalen.

Aan de resultaten in deze en de volgende paragraaf ligt een aantal veronderstellingen van de onderzoeksbureaus ten grondslag die eerder in dit rapport zijn onderbouwd en die hier volledigheidshalve kort worden herhaald. Het gaat om de volgende veronderstellingen:

- De geselecteerde regio's geven niet alleen in financieel opzicht maar ook wat betreft de verkeer- en vervoerproblematiek een representatief beeld voor de twaalf provincies en zeven stadsregio's in Nederland.
- De BDU-uitkering aan de regio's neemt in de periode 2009-2020 jaarlijks reëel met 1,1% toe, waarbij loon- en prijsstijgingen in deze periode volledig worden gecompenseerd.
- Provincies zullen in de periode na 2012 evenveel eigen middelen voor maatregelen op het gebied van verkeer en vervoer reserveren als in de huidige coalitieperiode (2007-2011).
- Bepalend voor de benodigde uitgaven is de specifieke vertaling door de regio's van de NoMo-doelstellingen in concrete maatregelpakketten zoals vastgelegd in provinciale en regionale verkeers- en vervoerplannen en dynamische beleidsagenda's.
- Uitgaven die niet vanuit de BDU gefinancierd mogen worden (goederenvervoer) of die slechts voor één of een beperkt aantal regio's gelden (i.c. de schielsprong van de tram in Den Haag en investeringen in regionale spoorlijnen in Gelderland en Overijssel) zijn met het oog op de opschaling van de resultaten naar landelijk niveau buiten beschouwing gelaten. Dit betekent niet dat deze uitgaven niet relevant zijn voor de realisatie van de NoMo-doelstellingen. De betreffende uitgaven zijn om die reden apart vermeld.
- De helft van de uitgaven voor (pakketten) maatregelen die zich nog in de (pre-)verkenningfase bevinden zal daadwerkelijk in de beschouwde periode (2009-2020) uitgevoerd kunnen worden.

3.4.1 Onverplichte ruimte

Tabel 3.8 schetst het deel van de beschikbare middelen waarvoor de vier regio's medio 2008 nog geen juridische verplichtingen zijn aangegaan en die derhalve nog kunnen worden ingezet op een manier die het meeste bijdraagt aan de realisatie van de huidige ambities van het kabinet. Het

blijkt dat deze ruimte er op de korte termijn (2009-2011) niet is; het totaalbedrag aan lopende verplichtingen is in deze periode € 30 mln. hoger dan de middelen waarover de vier regio's beschikken. In de daaropvolgende perioden is een bedrag van respectievelijk ruim € 0,5 mld. en bijna € 1,5 mld. nog niet verplicht.

Tabel 3.8 Meerjarige onverplichte beschikbare middelen (BDU- en eigen middelen afgerond op € 10 mln.; prijspeiljaar 2008)

		Periode		
		2009-11	2012-15	2016-20
Beschikbare middelen	Per periode	€ 2.740	€ 3.790	€ 4.930
	Gemiddeld per jaar	€ 910	€ 950	€ 990
Lopende verplichtingen	Per periode	€ 2.770	€ 3.240	€ 3.520
	Gemiddeld per jaar	€ 930	€ 820	€ 700
Niet-verplichte ruimte	Per periode	-€ 30	€ 550	€ 1.410
	Gemiddeld per jaar	-€ 20	€ 130	€ 290

3.4.2 Financiële consequenties verschillende ambitieniveaus

In Tabel 3.9 zijn de financiële consequenties van de verschillende ambitieniveaus voor de vier geselecteerde regio's weergegeven. Uit de tabel komt naar voren dat de middelen waarover de regio's beschikken ontoereikend zijn om de autonome ontwikkelingen op te kunnen vangen en daarmee ook om de NoMo-doelstellingen (versneld) te kunnen realiseren. In de periode 2009-2011 bedraagt het verschil tussen benodigde en beschikbare middelen voor scenario 1, accommoderen van autonome ontwikkelingen, ruim € 0,5 mld. (+20%) en voor scenario 2, realiseren van de NoMo-doelstellingen, bijna € 0,7 mld. (+25%).

Ook in de periode 2012-2015 hebben de vier regio's € 0,5 mld. extra nodig om de autonome ontwikkelingen te kunnen accommoderen (+14%) en hebben zij € 1 mld. extra nodig om de NoMo-doelstellingen te realiseren (+27%). Vooralsnog lijken de beschikbare middelen nog toereikend om de autonome ontwikkelingen in de periode 2016-2020 te kunnen accommoderen. Voor het realiseren van de NoMo-doelstellingen is in deze periode wel een extra bedrag nodig, namelijk € 0,4 mld., met daarbij de opmerking dat op de langere termijn meer onzekerheid bestaat wat betreft de uitgaven die regio's moeten doen om autonome ontwikkelingen te accommoderen en de NoMo-doelstellingen te realiseren.

Tabel 3.9 Financiële consequenties van de verschillende ambitieniveaus voor de vier geselecteerde regio's (afgerond in tientallen miljoenen euro's; prijspeiljaar 2008)

		Periode		
		2009-11	2012-15	2016-20
Beschikbare middelen	Per periode	€ 2.740	€ 3.790	€ 4.930
	Gemiddeld per jaar	€ 910	€ 950	€ 990
<i>Scenario 1</i>				
Accommoderen van autonome ontwikkelingen	Per periode	€ 3.280	€ 4.320	€ 4.530
	Gemiddeld per jaar	€ 1.090	€ 1.080	€ 910
<i>Scenario 2</i>				
Realiseren van de NoMo-doelstellingen	Per periode	€ 3.420	€ 4.820	€ 5.290
	Gemiddeld per jaar	€ 1.140	€ 1.210	€ 1.060
<i>Scenario 3</i>				
Versneld realiseren van de NoMo-doelstellingen	Per periode	€ 3.560	€ 5.110	€ 4.900
	Gemiddeld per jaar	€ 1.190	€ 1.280	€ 980

Bij de bedragen in tabel 3.9 moet de kanttekening worden geplaatst dat hierin de kosten voor regiospecifieke opgaven en maatregelen op het gebied van goederenvervoer niet zijn meegenomen. In totaal gaat het voor de vier regio's hierbij om een bedrag van € 900 mln. Wanneer voor de financiering van deze maatregelen geen aparte financieringsbronnen beschikbaar komen, zullen de regio's gedwongen zijn keuzes te maken wat betreft de maatregelen die zij zullen uitvoeren. De betreffende regio's hebben namelijk aangegeven dat zij niet over additionele middelen beschikken waarmee deze maatregelen gefinancierd kunnen worden.

3.5 Opschaling naar landelijk niveau

In deze paragraaf worden de bevindingen voor de vier geselecteerde regio's uit de vorige paragraaf opgeschaald naar landelijke totalen, waarbij het gezamenlijke aandeel van de regio's in de BDU, zijnde 41,15%, als schalingsfactor is gehanteerd³⁶.

³⁶ Feitelijk is de schalingsfactor gelijk aan $1/(\text{gezamenlijk aandeel van de vier regio's in de BDU}) = 1/0,4115 = 2,43$.

3.5.1 Landelijke cijfers

Tabel 3.10 toont dat om de autonome ontwikkelingen te kunnen accommoderen op de korte termijn (2009-2011) landelijk een bedrag van € 1,3 mld. nodig is; ofwel gemiddeld € 400 mln. per jaar (+18%). In de daaropvolgende periode (2012-2015) is het extra bedrag dat jaarlijks nodig is € 100 mln. lager, namelijk € 300 mln. per jaar (+13%). Op de lange termijn (2016-2020) lijken de beschikbare middelen vooralsnog te volstaan om de autonome ontwikkelingen te accommoderen. Bij deze laatste constatering is echter een kanttekening op zijn plaats. Zoals de onderzoeksbureaus eerder in het rapport hebben aangegeven bestaan er ten aanzien van de maatregelen die op lange termijn (moeten) worden uitgevoerd onzekerheden. Veel maatregelen bevinden zich nog in de (pre-) verkenning-fase zodat nog geen definitieve keuzes zijn gemaakt. Daarbij komt dat de regio's de maatregelpakketten voor de lange termijn niet allemaal in dezelfde mate van detail hebben uitgewerkt en bestuurlijk hebben laten vaststellen.

Tabel 3.10 Verschil tussen benodigde en beschikbare middelen per scenario op landelijk niveau (afgerond op € 50 mln.; prijspeiljaar 2008)

		Periode		
		2009-11	2012-15	2016-20
<i>Scenario 1</i>				
Accommoderen van autonome ontwikkelingen	Per periode	€ 1.300	€ 1.300	-€ 950
	Gemiddeld per jaar	€ 400	€ 300	-€ 200
<i>Scenario 2</i>				
Realiseren van de NoMo-doelstellingen	Per periode	€ 1.600	€ 2.550	€ 850
	Gemiddeld per jaar	€ 550	€ 650	€ 150
<i>Scenario 3</i>				
Versneld realiseren van de NoMo-doelstellingen	Per periode	€ 2.000	€ 3.200	-€ 50
	Gemiddeld per jaar	€ 650	€ 800	€ 0

Om de NoMo-doelstellingen te kunnen realiseren (scenario 2) is op de korte termijn (2009-2011) landelijk € 150 mln. per jaar extra nodig ten opzichte van het eerste scenario, ofwel € 550 mln. per jaar bovenop de beschikbare middelen (+25%).

Op de middellange termijn (2012-2015) is gemiddeld per jaar ruim € 0,3 mld. aan extra maatregelen nodig bovenop de maatregelen die in die periode getroffen moeten worden om de autonome ontwikkelingen te accommoderen. Om de NoMo-doelstellingen te realiseren is in deze periode ten

opzichte van de beschikbare middelen een intensivering nodig van € 650 mln. per jaar (+ 28%).

Op de lange termijn (2016-2020) is bovenop de maatregelen die nodig zijn om de autonome ontwikkelingen te accommoderen een extra pakket aan maatregelen ter grootte van € 1,8 mld. nodig om de NoMo-doelstellingen te realiseren. Omdat een deel van deze maatregelen vanuit de vrije ruimte lijkt te kunnen worden gefinancierd (€ 950 mln.), komt het verschil tussen de voor de realisatie van de NoMo-doelstellingen benodigde middelen en de beschikbare middelen in deze periode uit op € 850 mln., ofwel € 150 mln. per jaar (+6%).

Ten slotte is op landelijk niveau voor het versneld realiseren van de NoMo-doelstellingen op korte en middellange respectievelijk € 400 mln. en € 650 mln. extra nodig ten opzichte van het tweede scenario. Op de lange termijn liggen de landelijke uitgaven in dit scenario lager dan in het tweede scenario omdat veel maatregelen eerder worden uitgevoerd. De conclusie dat in dit scenario de beschikbare middelen op de lange termijn toereikend zijn mag echter alleen getrokken worden wanneer voor de korte en middellange termijn extra middelen voor deze versnellingslag beschikbaar komen.

3.5.2 Robuustheid resultaten

Om een beeld te krijgen van de robuustheid van de in de vorige subparagraaf gepresenteerde cijfers zijn de onderzoeksbureaus voor scenario 2 – realisatie van de NoMo-doelstellingen – nagegaan wat de consequenties zijn van de samenstelling van de steekproef en van bepaalde veronderstellingen op deze cijfers. Daarnaast hebben de onderzoeksbureaus de resultaten vergeleken met resultaten van eerdere studies.

Consequenties van de samenstelling van de steekproef

In hoofdstuk 2 hebben de onderzoeksbureaus toegelicht op welke gronden de vier regio's voor dit onderzoek geselecteerd zijn. Naast een aantal pragmatische redenen speelde hierbij de randvoorwaarde dat de steekproef uit minimaal drie regio's moest bestaan die tezamen een substantieel deel van de BDU moesten vertegenwoordigen.

Gegeven deze randvoorwaarde zijn de onderzoeksbureaus nagegaan in hoeverre de samenstelling van de steekproef van invloed is op het extra bedrag dat op de korte en middellange termijn benodigd is om de NoMo-

doelstellingen te realiseren³⁷. Aangezien er geen nieuwe regio's aan de steekproef toegevoegd kunnen worden, betekent de randvoorwaarde dat ook substeekproeven een substantieel deel van de BDU moeten vertegenwoordigen³⁸ dat de Stadsregio Amsterdam deel van iedere substeekproef moet uitmaken. Dit houdt in dat met de vier geselecteerde regio's de volgende substeekproeven gevormd kunnen worden:

1. Stadsregio Amsterdam, Stadsgewest Haaglanden en Provincie Gelderland
2. Stadsregio Amsterdam, Stadsgewest Haaglanden en Provincie Overijssel
3. Stadsregio Amsterdam, Provincie Gelderland en Provincie Overijssel

Wanneer voor ieder van de drie substeekproeven het verschil wordt bepaald tussen de middelen die nodig zijn om de NoMo-doelstellingen te realiseren en de middelen waarover de regio's kunnen beschikken en dit verschil vervolgens op basis van de aandelen van deze regio's in de BDU tot landelijke bedragen worden opgeschaald, dan blijken de uitkomsten op de korte (2009-2011) en middellange termijn (2012-2015) maximaal 16% af te wijken van de bedragen genoemd in de vorige subparagraaf. Het landelijke verschil varieert op de korte termijn van € 1,45 mld. tot € 1,7 mld. en op de middellange termijn van € 2,15 mld. tot € 2,95 mld.

Consequenties van bepaalde uitgangspunten en veronderstellingen

Gedurende het onderzoek hebben de onderzoeksbureaus een aantal veronderstellingen gedaan. Deze veronderstellingen betreffen zowel de inkomsten- als de uitgavenzijde van de opgaven van de regio's. Zo is aan de inkomstenkant verondersteld dat beide provincies na 2012 in dezelfde mate eigen middelen in verkeer en vervoer blijven steken als zij deze lopende coalitieperiode doen. Zonder deze veronderstelling zou het verschil in scenario 2 tussen benodigde en beschikbare middelen met name na 2012 groter zijn uitgevallen. De discrepantie tussen benodigde en beschikbare middelen zou in dat geval toenemen met gemiddeld € 100 mln. per jaar.

Aan de uitgavenkant hebben de onderzoeksbureaus bepaalde uitgaven buiten haakjes geplaatst omdat zij (i) niet passen binnen de bestedings-

³⁷ In principe kan dezelfde exercitie ook voor de resultaten op de lange termijn worden uitgevoerd, maar zoals reeds meerdere malen is aangegeven bestaan er onzekerheden ten aanzien van de maatregelen die op lange termijn (moeten) worden uitgevoerd. Sommige regio's hebben de maatregelpakketten voor de lange termijn verder uitgewerkt en vastgesteld dan andere regio's.

³⁸ Uit de statistiek is bekend dat met het oog op de betrouwbaarheid van de uitkomsten wegings- of schalingsfactoren bij voorkeur kleiner dan 3 à 3,5 moeten zijn (Kish (1965), *Survey sampling*, p. 560). Dit betekent dat de regio's in de steekproef minimaal 30% van de BDU moeten vertegenwoordigen.

doelen van de BDU (goederenvervoer), (ii) nodig zijn vanwege specifieke opgaven waarvoor bepaalde regio's zich gesteld zien (schaalsprong tram of regionaal spoor). Merk op dat het hier om uitgaven gaat die wél relevant zijn voor het realiseren van de NoMo doelstellingen en daarmee ook doorwerken in de verschillen tussen beschikbare middelen en benodigde middelen. De reden dat de bureaus deze beide uitgavencategorieën apart hebben gezet heeft betrekking op de relevantie voor de bepaling van de omvang van de BDU. Verbreden we de scope naar de bredere vraag hoe beschikbare middelen zich verhouden tot de benodigde middelen dan dienen deze uitgavencategorieën mede in beschouwing te worden betrokken. Naar de inschatting van de bureaus is met deze uitgavencategorieën een bedrag gemoeid van € 1,4 mld. voor de periode 2009-2020 (goederenvervoer: € 0,5 mld.; regionaal spoor landelijk: € 0,4 mld.; schaa sprong tram Haaglanden: € 0,5 mld.).

Vergelijking met eerdere onderzoeken

Het onderhavige onderzoek is niet het eerste onderzoek naar de middelen die nodig zijn om de NoMo-doelstellingen (versneld) te realiseren. Recentelijk zijn in het eerder aangehaalde onderzoek van Twynstra Gudde en naar aanleiding van de LMCA Regionaal openbaar vervoer uitspraken gedaan over de toereikendheid van de huidige omvang van de BDU. In deze paragraaf zetten de onderzoeksbureaus de resultaten van het huidige onderzoek af tegen de resultaten van eerdere onderzoeken.

Twynstra Gudde

Het onderzoek "Omvang BDU" van Twynstra Gudde had tot doel om aan de Minister van Verkeer en Waterstaat advies uit te brengen over de gewenste omvang van de BDU. In het kader van dat onderzoek zijn de geambieerde investeringen afgezet tegen de middelen waarover de regio's beschikken. Twynstra Gudde constateerde dat er een gat zit tussen de beschikbare middelen en de regionale urgente behoeften en geambieerde investeringen op het gebied van verkeer en vervoer dat oploopt van € 3,3 mld. in de periode 2006-2010, € 4,6 mld. in de periode 2011-2015 tot € 5,3 mld. in de periode 2016-2020. Dit is inclusief een hogere Rijksbijdrage voor grotere regionale projecten (boven € 112,5 mln. dan wel € 225 mln.) dan op dat moment beschikbaar was.

Tabel 3.11 Samenvattend overzicht confrontatie geambieerde investeringen en beschikbare middelen grote projecten, exclusief (gewenste) middelen derden (in miljarden)

	Regio beschikbaar	Gewenst regionaal	MIT beschikbaar grote projecten	Gewenst grote projecten	Regionaal tekort
2006-2010	€ 3,3	€ 6,4	€ 1,3	€ 1,5	€ 3,3
2011-2015	€ 2,9	€ 5,9	€ 0,85	€ 2,5	€ 4,6
2016-2020	€ 3,1	€ 6,4	€ 0,85	€ 2,9	€ 5,3

Bron: Twynstra Gudde (2006), Onderzoek omvang BDU, Tabel 4 uit de samenvatting)

In bovenstaande tabel is geen rekening gehouden met een extra bijdrage van regio's in de exploitatiekosten van het regionaal openbaar vervoer. Uit Tabel 5 in het rapport van Twynstra Gudde kan worden opgemaakt dat de verwachting ten tijde van het opstellen van het rapport was dat de gecumuleerde bijdrage in de exploitatiekosten voor het regionaal openbaar vervoer in de periode 2011-2015 minimaal € 700 à 800 mln. hoger zouden moeten zijn om het regionaal openbaar vervoer te laten bijdragen aan de realisatie van de NoMo-doelstellingen. De onderzoekers geven daarbij aan dat voor € 700 mln. extra "een beperkte intensivering van het beheer en onderhoud van het regionaal, lokale openbaar vervoer mogelijk is en de groei van het gebruik van het openbaar vervoer als gevolg van de invoering van prijsbeleid kan worden opgevangen." Voor € 100 mln. extra "komt het bereiken van de doelen die de regio's met betrekking tot het openbaar vervoer nastreven dichterbij."

Combineren we de informatie in beide tabellen dan luidt de conclusie dat in de periode 2011-2015 een tekort ontstaat van € 3,8 mld.: het saldo tussen gewenste en beschikbare regionale middelen ad € 3,0 mld. (= € 5,9 mld. minus € 2,9 mld.) en een bedrag van € 0,8 mld. als extra bijdrage van de regio's voor het regionaal openbaar vervoer. Dit komt neer op een bedrag van € 760 miljoen per jaar. Hoe hoog dit bedrag in de perioden 2006-2010 en 2016-2020 is, valt op basis van het rapport niet vast te stellen omdat informatie over de verwachte verhoging van de exploitatiebijdrage voor het regionaal openbaar vervoer voor die perioden ontbreekt.

LMCA Regionaal openbaar vervoer

De LMCA Regionaal OV (= stads- en streekvervoer en gedecentraliseerd spoorvervoer) concentreerde zich op de volgende hoofdvragen:

1. Hoe ziet het aanbod en de markt van het regionaal openbaar vervoer er op dit moment uit?

2. Welke groei is in het regionaal openbaar vervoer te bereiken?
3. Wat is nodig om deze groei te verwezenlijken?

Naar aanleiding van de LMCA Regionaal OV is in de beleidsbrief 'Netwerkaanpak; aanbieding Actieplan "Groei op het Spoor" en Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyses Spoor, Wegen en Regionaal OV' d.d. 19 november 2007 de volgende kernboodschap geformuleerd ten aanzien van het regionaal openbaar vervoer:

"Voor het regionale openbaar vervoer is in de Nota Mobiliteit een doelstelling van 2,1 % groei per jaar (tot 2020) geformuleerd. De LMCA Regionaal OV toont aan dat deze groei binnen de huidige budgettaire kaders haalbaar is. Bovendien wijst deze LMCA op specifieke groeimogelijkheden in het spitsvervoer binnen de stedelijke netwerken. Deze groeimogelijkheden willen wij samen met decentrale overheden uitwerken." (p.2)

Met betrekking tot de haalbaarheid van de NoMo-doelstelling binnen de huidige budgettaire kaders stellen de onderzoeksbureaus vast dat deze conclusie gebaseerd lijkt te zijn op een verwachting die ten tijde van het opstellen van de Nota Mobiliteit is geformuleerd. De enige zin in het Eindrapport "Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse regionaal OV" d.d. 14 november 2007 die een relatie legt tussen de groeidoelstelling en de kaders staat in paragraaf 4.4 van het rapport, getiteld "Prognoses Nota Mobiliteit". Op pagina 32 staat hierover het volgende: "Deze groei in de regio's valt te realiseren uit de BDU (efficiënter besteden huidige gelden + jaarlijkse groei), MIRT gelden en reizigersopbrengsten." De strekking van deze zin is vergelijkbaar met de volgende tekst uit de Nota Mobiliteit: "Bij de aanbesteding van concessies blijkt het mogelijk te zijn om voor hetzelfde geld meer en beter OV te krijgen. Als een provincie of WGR-plusregio meerdere jaren een vervoersgroei realiseert die in redelijkheid niet meer te financieren valt uit bijvoorbeeld de BDU, efficiencyverbeteringen en reizigersopbrengsten, dan zoekt het Rijk in overleg met de betreffende WGR-plusregio of provincie naar additionele financiering." (Nota Mobiliteit Deel IV, p. 15).

De onderzoeksbureaus hebben niet kunnen vaststellen of in het Eindrapport "Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse regionaal OV" met de term "jaarlijkse groei" wordt gerefereerd aan de 2,1% reële groei van de BDU zoals die bij het opstellen van de Nota Mobiliteit is afgesproken of aan de 1,1% reële groei die in het huidige coalitieakkoord is opgenomen. Gelet op de positie in het rapport waar over de jaarlijkse groei wordt gesproken –

paragraaf 4.4 "Prognoses Nota Mobiliteit" – en het feit dat in het rapport niet wordt gerept over gewijzigde kaders ten opzichte van de Nota Mobiliteit lijkt het het meest waarschijnlijk dat een jaarlijkse reële groei van de BDU met 2,1% het uitgangspunt voor de LMCA Regionaal OV vormde.

Met betrekking tot de kansen om de groeipotentie van het regionaal openbaar vervoer in te lossen concludeert de LMCA Regionaal OV dat "de huidige capaciteit van regionale OV-systemen in staat is om de groei volgens de Nota Mobiliteit groeidoelstelling van 2,1% per jaar, op te vangen, mits in de grote steden een oplossing wordt geboden voor de capaciteitsproblemen" (p. 33). In de onderzochte stedelijke netwerken lijkt het OV gebruik op korte tot middellange termijn gemiddeld met 3-4% per jaar extra te kunnen groeien in de spits, mits de kwaliteit van het OV-aanbod verbeterd en flankerende maatregelen worden getroffen. Afhankelijk van de omvang van de stedelijke netwerken benoemt het rapport een aantal maatregelen die kunnen/zullen bijdragen aan de benutting van de groeipotentie van het regionaal OV in deze netwerken. Het rapport gaat daarbij niet in op de kosten en financiering van deze maatregelen.

Conclusie

Zowel de studie van Twynstra Gudde als het onderhavige onderzoek indiceren dat er een spanning bestaat tussen de beschikbare middelen en de ambities op het gebied van verkeer en vervoer.

De studie van Twynstra Gudde kwam voor de periode 2011-2015 tot een tekort op de BDU van € 760 mln. per jaar. Dit bedrag is berekend op het moment dat nog niet duidelijk was dat de reële groei van de BDU door het huidige kabinet naar beneden zou worden bijgesteld (van 2,1% naar 1,1%) en dat tegelijkertijd de ambities van het kabinet zouden worden opgeschroefd. De MobiliteitsAanpak moest op dat moment nog geschreven worden. Wel voorzagen de onderzoekers dat regio's bij zouden moeten dragen aan de realisatie van een aantal Rijksprojecten waarvoor zij voor de periode 2011-2015 een totaalbedrag van € 300 mln. hebben ingeboekt.

De LMCA Regionaal OV heeft zich vooral gericht op de vraag wat de groeipotentie van het regionaal openbaar vervoer is en welke maatregelen noodzakelijk zijn om deze groeipotentie in te lossen. Het rapport gaat niet in op de vraag welke kosten met deze maatregelen gemoeid zijn en hoe deze maatregelen gefinancierd kunnen/moeten worden. In de beleidsbrief valt hierover het volgende te lezen: "Welke maatregelen kunnen worden getroffen om deze groeipotentie in te lossen verdient nadere uitwerking. Daartoe stellen wij voor om samen met decentrale overheden en vervoerders, als onderdeel van de mobiliteitsvisie, een aantal concrete, regionaal

specifieke maatregelpakketten voor het regionaal OV uit te werken. Dit wordt gekoppeld aan de BDU-evaluatie in 2008." Het in de beleidsbrief uitgesproken voornemen heeft uiteindelijk geleid tot het Actieprogramma Regionaal OV dat onderdeel is van de MobiliteitsAanpak.

4 VERPLICHTINGEN VERSUS UITGAVEN

Op basis van een confrontatie tussen de beschikbare middelen en de benodigde middelen constateren de onderzoeksbureaus een spanning tussen ambities en budget. De vraag is hoe deze discrepantie valt te rijmen met de waarneming dat de feitelijke BDU-uitgaven van de (meeste) regio's achterblijven bij de beschikbare BDU-budgetten. Immers, het ministerie van Verkeer en Waterstaat constateert op basis van de financiële verantwoordingen van de regio's een substantieel en toenemend gat tussen de beschikbare middelen en de gerealiseerde uitgaven van de regio's. Bij de start van de BDU bedroeg de onderuitputting ongeveer € 700 mln., inmiddels is dit bedrag opgelopen tot circa € 1 mld.

In de eerste plaats moet een verklaring worden gezocht in het feit dat regio's geld reserveren. De BDU is ingevoerd in 2005. Voor investeringen op het gebied van verkeer en vervoer zijn forse bedragen noodzakelijk die de omvang van de jaartranche verre overtreffen. Verkeers- en vervoersprojecten tot en met € 112,5 mln. (provincies en kleinere stadsregio's) dan wel € 225 mln. (grote stadsregio's) dienen uit de BDU gefinancierd te worden. Aangezien de BDU-uitkering jaarlijks niet voldoende middelen bevat om grootschalige projecten te financieren maakt de Wet BDU verkeer en vervoer het mogelijk om voor deze projecten geld te reserveren. Daarbij dient ook bedacht te worden dat de vrije ruimte binnen de BDU voor de regio's relatief beperkt is omdat het grootste deel van de BDU wordt aangewend voor lopende verplichtingen die meerjarig vastliggen.

In de tweede plaats ligt een verklaring in afwijkende ritmes van verplichtingen en kasuitgaven.

Jaarlijks dient vóór 15 september het bestedingsplan vastgesteld te worden ten behoeve van de uitkering voor het volgende uitkeringsjaar. In het bestedingsplan wordt een overzicht opgenomen van de bestedingen en de reserveringen ten laste van de uitkering. Jaarlijks wordt dus de volledige uitkering ingezet voor het verkeer- en vervoerbeleid.

De feitelijke uitgaven laten echter een vertraging zien, omdat de regio's voor een groot deel afhankelijk zijn van het declaratiegedrag van de wegbeheerders (gemeenten, provincies en Rijk). De regio's merken dat niet alle wegbeheerders hun einddeclaratie korte tijd na afronding van een project indienen, maar hier soms langere tijd overheen laten gaan. Daarnaast is de looptijd van projecten vaak langer dan voorzien, waardoor de realisatie en de financiële afsluiting en verantwoording later plaatsvindt. Het gevolg van beide situaties is dat uitgaven doorschuiven naar latere jaren. Dit

betekent echter niet dat er sprake is van vrijval. Er kunnen dus geen extra verplichtingen worden aangegaan of uitgaven worden gedaan in het lopende uitkeringsjaar.

Stadsregio's en provincies proberen weliswaar met decentrale overheden te komen tot afspraken over het kasritme, maar de uitvoering blijft nog achter bij de afspraken. Daarbij komt dat het met de inwerkingtreding van de Wet BDU verkeer en vervoer niet langer is toegestaan om de door de regio's aan wegbeheerders verstrekte voorschotten als uitgaven te verantwoorden.

In de derde plaats moet gewezen worden op de introductie van SISA (single audit single information). Met dit principe van de enkelvoudige informatie en controle vervallen de afzonderlijke verantwoordingen en accountantsverklaring per specifieke uitkering en wordt de informatie- en controle-intensiteit beperkter. Het Rijk vraagt bij SISA naar informatie die zo veel mogelijk aansluit bij de informatiebehoefte en verantwoordelijkheidsmomenten van de gemeenten en provincies zelf. Dat betekent dat het Rijk en de provincie in principe voldoende hebben aan het jaarverslag inclusief de jaarrekening van een gemeente. Deze jaarstukken moeten ieder jaar volgend op het jaar waarover de verantwoording wordt afgelegd uiterlijk 15 juli worden aangeleverd aan het Rijk en/of de provincie. Het principe van SISA is van toepassing op de financiële verhouding tussen Rijk en decentrale overheden, maar ook op de verhouding tussen provincie en gemeenten.

Door de komst van SISA dient veel sneller aan het Rijk verantwoord te worden, namelijk medio juli in plaats van medio oktober, waardoor niet alle verantwoordingen van derden meegenomen kunnen worden in de BDU-verantwoording. Hierdoor worden niet alle gerealiseerde projecten meegenomen in de BDU-verantwoording. Gemeenten gaan vanaf 2008 ook via SISA verantwoorden. Aangezien de jaarrekening van de decentrale overheden gelijktijdig worden aangeleverd bij het Rijk, kan de jaarrekening van de gemeente pas een jaar later worden meegenomen in de BDU-verantwoording. Hierdoor worden alle gerealiseerde gemeentelijke projecten in een bepaald uitkeringsjaar twee jaar later verantwoord in de BDU. Dit betekent dat in de reservering projecten zijn opgenomen die wel gerealiseerd zijn, maar door de verantwoordingssystematiek nog niet meegenomen kunnen worden als besteding.

Ten slotte mag met de komst van de SISA alleen op kasbasis verantwoord worden. Dit betekent dat alle facturen van wegbeheerders die in december of januari ontvangen worden en daardoor niet in het lopende uitkeringsjaar voldaan kunnen worden pas op de betaaldatum in het volgende jaar verantwoord mogen worden. Voor invoering van de SISA was het de re-

gio's toegestaan ook de ontvangen maar nog niet betaalde facturen als uitgaven te verantwoorden.

Bovenstaande situatie doet zich in vrijwel alle regio's in Nederland voor. Er is echter ook een regio die geen onderuitputting van de BDU kent. In die regio worden de BDU gelden gestort in een mobiliteitsfonds, waarbij de gemeenten zich garant stellen voor eventuele verliezen. Het bestuur van deze regio heeft een aantal jaren geleden besloten dat, uitgaande van een meerjarenraming van de BDU-uitkering, de verplichtingen die op enig moment zijn aangegaan de op dat moment via beschikkingen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat toegezegde BDU-uitkering met één vrije jaartranche (= circa 30% van de jaartranche) mogen overstijgen. Door vertraging in projecten, latere declaraties etc. houden uitgaven en inkomsten jaarlijks ongeveer gelijke tred met elkaar ondanks de overplanning.

In de visie van de onderzoeksbureaus geeft bovenstaand voorbeeld aan dat regio's mogelijkheden hebben om jaarlijks meer projecten te verplichten dan het jaarlijkse budget om het stuwmeer te verminderen. Dat betekent dat de regio's uit eigen middelen (of reserves) extra geld beschikbaar moeten houden om deze extra verplichtingruimte te dekken.

De regionale partijen hebben aangegeven zeer sterke twijfels hierbij te hebben. Een aantal van hen heeft mogelijkheden hiervoor onderzocht en kwam tot de conclusie dat het niet mogelijk is zonder dat aanvullende dekking voor de extra verplichtingen wordt verkregen. Het zou volgens de regionale partijen substantieel kunnen helpen als het rijk de BDU langjarig zou kunnen beschikken. Na afbouw van een stuwmeer zouden dan de kasritmes beter kunnen aansluiten op de kasritmes van de uitbetaling van de BDU. Ook zou het dan mogelijk zijn om de uitvoering van een aantal projecten eerder te laten aanvangen wat leidt tot sneller resultaat.

5 CONCLUSIES

- Provincies, stadsregio's en gemeenten hebben voor de uitvoering van plannen op het gebied van verkeer en vervoer verschillende financieringsbronnen ter beschikking. De belangrijkste bronnen zijn de BDU, de bijdragen die provincies beschikbaar stellen uit de eigen middelen en de bijdragen van gemeenten aan projecten van provincies en stadsregio's of eigen lokale projecten die al dan niet met subsidie vanuit de BDU gerealiseerd worden. Gemeenten en provincies hebben de afgelopen jaren meer uitgegeven op het taakgebied infrastructuur dan de ijkpunten voor dit taakgebied in het gemeente-fonds en provinciefonds. Bij gemeenten gaat het om een bedrag van € 275 mln. per jaar, bij provincies bedragen de extra uitgaven uit eigen middelen € 160 mln. per jaar.
- Op basis van een onderzoek bij vier regio's is het beeld dat de beschikbare middelen, waaronder begrepen de BDU-uitkering en de eigen middelen van de regio's, niet toereikend zijn om de NoMo-doelstellingen te realiseren. Op korte termijn (2009-2011) hebben de vier regio's geen (onverplichte) financiële ruimte om de ambities op het gebied van verkeer en vervoer te financieren.
- Opschaling van de bevindingen voor de vier regio's naar landelijk niveau leert dat om de NoMo-doelstellingen te kunnen realiseren de beschikbare middelen in de periode 2009-2011 dienen te worden verhoogd met € 550 mln. per jaar. Dit komt overeen met een verhoging van 25%. Op de middellange (2012-2015) en lange termijn (2016-2020) bedraagt het jaarlijkse bedrag dat extra nodig is om de NoMo-doelstellingen te realiseren respectievelijk € 650 mln. (+28%) en € 150 mln. (+6%) per jaar. Bij laatstgenoemde bedrag moet worden aangetekend dat de maatregelen die op lange termijn (moeten) worden uitgevoerd thans minder eenduidig zijn. Veel maatregelen bevinden zich nog in de (pre-)verkenningfase zodat nog geen definitieve keuzes zijn gemaakt. Daarbij komt dat de regio's de maatregelpakketten voor de lange termijn niet allemaal in dezelfde mate van detail hebben uitgewerkt en bestuurlijk hebben laten vaststellen.
- De spanning tussen beschikbare middelen en benodigde middelen is ook zichtbaar wanneer de ambities worden gericht op het accommoderen van autonome ontwikkelingen, zij het in geringere mate. Ook in dat geval zijn extra maatregelen en daarmee extra middelen noodzakelijk. Zo constateert de MobiliteitsAanpak dat de afgelopen jaren de files harder zijn gegroeid dan was voorzien in de Nota Mobiliteit. Het aantal voertuigverliesuren lag in 2007 al op het in de NoMo voorspelde

niveau van 2010. Met name in de Randstad is de verkeersomvang groot, terwijl in Gelderland en Noord-Brabant de verkeersomvang relatief sterk is toegenomen. Het wegen- en OV-netwerk is qua functie, omvang en structuur onvoldoende meegegroeid met deze ontwikkeling.

- Het opvangen van de autonome ontwikkelingen vergt een verhoging van de beschikbare middelen met jaarlijks € 400 mln. (+ 18%) in de periode 2009- 2011. In de daaropvolgende periode (2012-2015) is het extra bedrag dat jaarlijks nodig is € 100 mln. lager, namelijk € 300 mln. per jaar (+13%). Op de lange termijn (2016-2020) lijken de beschikbare middelen vooralsnog te volstaan om de autonome ontwikkelingen te accommoderen, maar hierbij geldt dezelfde kanttekening als bij het eerste punt.
- Een (statistische) gevoeligheidsanalyse laat zien dat er voor de korte en middellange termijn een bandbreedte is van maximaal 16% waarbinnen de uitkomsten van het onderzoek zich bewegen.
- Bij de bovenstaande conclusies is nog geen rekening gehouden met uitgaven in het kader van regiospecifieke/incidentele opgaven. Deze opgaven hebben betrekking op noodzakelijke schaa sprongen in het OV en uitgaven voor regionaal spoor voor alle regio's. Voor de periode 2009-2020 is hiermee een bedrag gemoeid ter grootte van € 875 mln. De onderzoeksbureaus achten het overigens niet denkbeeldig dat voor deze uitgaven andere financieringsbronnen gezocht en gevonden moeten worden, temeer daar bij de decentralisatie van regionale treindiensten naar provincies en stadsregio's geen middelen aan de BDU zijn toegevoegd voor investeringen in de spoorlijnen waarvan deze treindiensten gebruik maken.
- Evenmin is in bovenstaande conclusies rekening gehouden met de opgave goederenvervoer, omdat de uitgaven die hiermee samenhangen niet via de BDU worden bekostigd. Naar de inschatting van de bureaus is hiermee een bedrag gemoeid van € 0,5 mld. voor alle regio's.
- De discrepantie tussen benodigde en beschikbare middelen doet zich voor ondanks het feit dat gemeenten en provincies meer bijdragen aan de uitgaven voor infrastructuur dan zij geacht worden te ontvangen uit het Gemeentefonds resp. Provinciefonds. Zouden provincies en gemeenten hun feitelijke uitgaven aan verkeer en vervoer precies afstemmen op de veronderstelde budgetten in het Provincie- resp. Gemeentefonds dan neemt de discrepantie toe met € 0,3 mld. per jaar.
- De spanning tussen beschikbare en benodigde middelen wordt deels veroorzaakt door de verlaagde reële groei van het BDU-budget vanaf 2008 en de beslissing om de prijscompensatie 2008 vanaf 2009 niet meer uit te keren. Het (met terugwerkende kracht) terugdraaien van

de korting op de BDU neemt de spanning tussen de benodigde en beschikbare middelen niet weg. Met de korting is voor de periode 2009-2011 een bedrag gemoeid van € 201 mln. terwijl in die periode € 1,6 mld. extra nodig is om de NoMo-doelstellingen te realiseren.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Landelijk

1. Ape (2004), *Transparantie, consistentie en robuustheid van de Start-sleutel BDU Verkeer en Vervoer*
2. Ape/MuConsult (2007), *Nieuwe sleutel BDU*
3. Adviesdienst Verkeer en Vervoer (2006), *Kosteneffectiviteit maatregel-pakketten bij Regionale Netwerkanalyses*
4. Critical Review Team Netwerkaanpak (2007), *Eindadvies: Brief aan de Minister van Verkeer en Waterstaat*
5. Buitendijk, Van Dijk, Van der Harst en Koolen (2006), *Uitgangspunten en handreiking voor openbaar vervoer in de netwerkanalyses*
6. Expertcommissies Netwerkanalyses (2006), *Op tijd bewegen: Eindadvies*
7. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006), *Nota Mobiliteit Deel IV*
8. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006), *Van netwerkanalyse naar netwerkaanpak: Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer met algemene conclusies en regiospecifieke afspraken over de 11 regionale netwerkanalyses*
9. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007), *Ketenbenadering in de Netwerkaanpak: Een hulpmiddel bij de uitwerking*
10. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007), *Eindrapport Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse regionaal OV*
11. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007), *Beleidsbrief Netwerkaanpak; aanbieding Actieplan "Groei op het spoor" en Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyses Spoor, Wegen en Regionaal OV*
12. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007), *Randstad Urgent: Hoe versterken we de internationale concurrentiepositie en verbeteren we de bereikbaarheid?*
13. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008), *Dynamische Beleidsagenda: Actualisering Nota Mobiliteit 2008, Versie NMB 3 september 2008*
14. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008), *MobiliteitsAanpak: Naar een robuust vervoerssysteem van Olympische kwaliteit, conceptversie d.d. 26 augustus 2008*
15. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008), *Quick Scan naar de markt en capaciteit op de gedecentraliseerde spoorlijnen, Eindconcept d.d. 26 augustus 2008*
16. Stuurgroep Nationale Mobiliteitsmonitor (2007), *Nationale Mobiliteitsmonitor 2007*

17. TNO Bouw en Ondergrond (2006), *Handreiking deur-tot-deurbereikbaarheid: Een hulpmiddel bij de regionale Netwerkanalyses*
18. Tweede Kamer, vergaderjaar (2003–2004), *Regels met betrekking tot het verstrekken van een brede doeluitkering aan provincies en regionaal openbare lichamen ten behoeve van de uitvoering van een integraal verkeer- en vervoerbeleid (Wet BDU verkeer en vervoer), 29 469, nr. 3*
19. Twynstra Gudde (2006), *Eindrapport onderzoek omvang BDU*

Stadsregio Amsterdam

1. dIVV (2003), *Rapportage IJtram: Herijking MIT aanvraag IJtram en keuzedocument IJtram fase 2*
2. Gemeente Amsterdam (2007), *Een enkeltje Topstad: Amsterdamse OV-Visie 2007-2020*
3. Gemeente Amsterdam (2008), *Meerjaren Werk- en Investeringsprogramma 2008-2012*
4. Gemeente Zaanstad (2006), *Beslisdocument busstation Zaandam*
5. Grontmij (2008), *HOV Aalsmeer – Amstelveen: Vervoerwaardestudie Voorkeursvariant*
6. Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Platform Bereikbaarheid Noordvleugel (2006), *Netwerkanalyse Noordvleugel*
7. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Provincie Noord-Holland, Provincie Flevoland, Gemeente Amsterdam, Gemeente Almere en Stadsregio Amsterdam (2007), *Samenwerkingsagenda Noordvleugel 2008*
8. ROA (2002), *Probleemverkenning corridor Amsterdam-Zaanstad: MIT-beslisdocument 1*
9. ROA (2004), *Regionale Verkeer & Vervoerplan*
10. ROA (2005), *Regionale Vervolgstudie openbaar vervoer Corridor Amsterdam – Schiphol – Haarlemmermeer*
11. ROA (2005), *Naar een voorkeursoplossing: Openbaar vervoer in de corridor tussen Uithoorn/Aalsmeer en Amstelveen/Amsterdam*
12. ROA (2005), *Zuidtangent-Oost, De sprong naar IJburg: Businesscase*
13. ROA en dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (2002), *Vervoerwaardestudie corridor Amsterdam - Zaanstad*
14. Stadsregio Amsterdam (2006), *Probleemverkenning Amstelveenlijn*
15. Stadsregio Amsterdam (2006), *Faseringsstudie CASH*
16. Stadsregio Amsterdam (2007), *Doelstellingen RVVP en BDU-budget*
17. Stadsregio Amsterdam (2007), *Regionaal Verkeer en Vervoerplan: Uitvoeringsprogramma 2008*
18. Stadsregio Amsterdam (2007), *Inpassing CASH in de Zuidas: Quick Scan Ontwerp en Kosten, Technische bijlage Faseringsstudie CASH*

19. Stadsregio Amsterdam (2007), *Busverbinding oude Haagseweg – Zuid/WTC (CASH 7RB)*
20. Stadsregio Amsterdam (2008), *Haalbaarheidsstudie Ombouw Amstel-veenlijn Doortrekking Noord/Zuidlijn*
21. Stadsregio Amsterdam (2008), *Regionaal OV als impuls voor de Metropool Amsterdam: OV-visie 2010-2030 Stadsregio Amsterdam*
22. Stadsregio Amsterdam, Gemeente Almere, Gemeente Amsterdam, Provincie Flevoland en Provincie Noord-Holland (2007), *Naar metropoolitaan OV in de Noordvleugel: Schiphol Amsterdam Almere Lelystad (SAAL)*
23. XTNT (2008), *Verkenningenstudie HOV Schiphol Oost*
24. XTNT (2008), *Verkenningenstudie HOV Schiphol Oost/Fokkerweg: Bijlagen deel a*
25. XTNT (2008), *Verkenningenstudie HOV Schiphol Oost/Fokkerweg: Bijlagen deel b*

Stadsgewest Haaglanden

1. Arcadis (2006), *Openbaar vervoer naar een hoger plan: Randstadrail tweede fase, verkenningsstudie*
2. Decisio (2006), *Maatschappelijke kosten-batenanalyse verbetering bereikbaarheid Den Haag: Extra verbinding Centrale Zone - Rijkswegennet*
3. DHV (2007), *MER verbetering bereikbaarheid Den Haag: Extra verbinding Centrale Zone – Rijkswegennet, Samenvatting*
4. Rijkswaterstaat (2007), *Trajectnota/MER A4 Delft-Schiedam*
5. Stadsgewest Haaglanden (2004), *Netwerken voor Haaglanden: Strategische verkenning wegennet Haaglanden*
6. Stadsgewest Haaglanden (2005), *Regionale Nota Mobiliteit Haaglanden: Naar een beter bereikbare regio*
7. Stadsgewest Haaglanden (2006), *Uitvoeringsprogramma Regionale Nota Mobiliteit Haaglanden 2006-2009*
8. Stadsgewest Haaglanden (2006), *Beleidsplan toegankelijke openbaar vervoer in het Stadsgewest Haaglanden*
9. Stadsgewest Haaglanden (2006), *Fietsen met voorrang: Vierjarenprogramma fiets Haaglanden 2007-2010*
10. Stadsgewest Haaglanden (2006), *Gerust met het openbaar vervoer: Meerjarenplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer Haaglanden 2006 - 2009*
11. Stadsgewest Haaglanden (2007), *Bewust en slim op weg: Samenwerkingsagenda Mobiliteitsmanagement Haaglanden 2007-2010*

12. Stadsgebwest Haaglanden (2007), *Nota Voorkeursalternatief "Nieuwe autoinfrastructuur voor de Centrale Zone, economisch en cultureel hart van Haaglanden*
13. Stadsgebwest Haaglanden (2007), *Analyse Omvang BDU*
14. Stadsgebwest Haaglanden (2008), *Naar een toekomstbestendige bereikbaarheid: supplement RNM 2005*
15. Stadsgebwest Haaglanden (2008), *Investeringsprogramma verkeer en vervoer 2009 en actualisatie 2008*
16. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Provincie Zuid-Holland, Stadsgebwest Haaglanden en Stadsregio Rotterdam (2008), *Stadsgebwest Haaglanden, Samenwerkingsagenda Zuidvleugel*

Provincie Gelderland

1. Provincie Gelderland (2004), *Op weg naar duurzame mobiliteit: Provinciaal Verkeer en Vervoer Plan 2, deel A "Hoofdlijnen van beleid"*
2. Provincie Gelderland (2004), *Op weg naar duurzame mobiliteit: Provinciaal Verkeer en Vervoer Plan 2, deel B "Dynamische beleidsagenda"*
3. Provincie Gelderland (2004), *Op weg naar duurzame mobiliteit: Provinciaal Verkeer en Vervoer Plan 2, deel C "Bijlagenrapport"*
4. Provincie Gelderland (2006), *Netwerkanalyse Gelderland: Een verkenning voor de periode 2010-2020*
5. Provincie Gelderland (2007), *Gelderland maakt het verschil: Gelders coalitieakkoord 2007-2011*
6. Provincie Gelderland (2008), *Werken aan duurzame mobiliteit 2008-2009: Uitvoering Coalitieakkoord en PVVP*
7. Provincie Gelderland (2008), *Dynamische beleidsagenda verkeer en vervoer 2009 – 2010: Beleidsaccenten 2009 en 2010 en actualisatie Provinciaal Verkeer en Vervoer Plan 2*
8. Provincie Gelderland (2008), *Regionaal actieprogramma Verkeer en Vervoer 2008: De Vallei*
9. Provincie Gelderland (2008), *Regionaal actieprogramma Verkeer en Vervoer 2008: Noord-Veluwe*
10. Provincie Gelderland (2008), *Regionaal actieprogramma Verkeer en Vervoer 2008: Rivierenland*
11. Provincie Gelderland (2008), *Regionaal actieprogramma Verkeer en Vervoer 2008: Stedendriehoek*
12. Provincie Gelderland en Stadsregio Arnhem Nijmegen (2008), *Monitoring Verkeer en Vervoer: 2-meting 2008*

13. Stadsregio Arnhem Nijmegen (2006), *Netwerkanalyse: Mobiliteitsagenda voor een aantrekkelijke, bereikbare en concurrerende stadsregio*
14. Stedendriehoek, Provincie Gelderland, Provincie Overijssel, Rijkswaterstaat en ProRail (2006), *Netwerkanalyse Stedendriehoek: Verkenning voor de periode 2010-2020, Samenvatting*
15. Stedendriehoek, Provincie Gelderland, Provincie Overijssel, Rijkswaterstaat en ProRail (2006), *Netwerkanalyse Stedendriehoek: Verkenning voor de periode 2010-2020*
16. Stedendriehoek, Provincie Gelderland, Provincie Overijssel en Rijkswaterstaat (2006), *Beter Bereikbaar Stedendriehoek, Regionale maatregelen voor de bereikbaarheid van de Stedendriehoek*
17. Stuurgroep Beter Bereikbaar Vallei (2006), *Regionale maatregelen voor de bereikbaarheid van De Vallei*

Provincie Overijssel

1. Provincie Gelderland, Provincie Overijssel en Rijkswaterstaat (2006), *Beter Bereikbaar Stedendriehoek: Regionale maatregelen voor de bereikbaarheid van de Stedendriehoek*
2. Provincie Overijssel (2007), *Vertrouwen verbinden versnellen: Coalitieakkoord 2007-2011*
3. Provincie Overijssel (2003), *Raamplan Fietspaden 2003: Een inventarisatie van de veranderingen aan het fietspadennetwerk sinds 1998*
4. Provincie Overijssel (2007), *Dynamische Beleidsagenda Verkeer en Vervoer 2008: Uitvoerings- en ontwikkelingsprogramma provinciaal verkeers- en vervoerplan*
5. Provincie Overijssel (2007), *Werkplan A1-zone*
6. Provincie Overijssel (2008), *Aanpak A1: "van proces naar project"*
7. Provincie Overijssel (2008), *OV tactiek: OverIJssel: Kwaliteit in duurzame mobiliteit*
8. Provincie Overijssel (2008), *Actieprogramma regionaal OV provincie Overijssel*
9. Provincie Overijssel, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Regio Stedendriehoek (2007), *Samenwerkingsagenda Overijssel*
10. Provincie Overijssel, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Regio Stedendriehoek (2008), *Inhoudsopgave Samenwerkingsagenda Overijssel*
11. Provincie Overijssel, ProRail en gemeenten (2006), *Regionale Netwerkanalyse Noord-Overijssel: Bijlagenrapport*
12. Regio Twente (2006), *Twente Mobiel tweede fase "Investeren in benutting"*

13. Regionaal Orgaan voor de Verkeersveiligheid in Overijssel (2007), *VerkeersOngevallenConcentraties Overijssel 2004/2006*
14. Stuurgroep netwerkanalyse Regio Twente (2006), *Netwerkanalyse regio Twente*

BIJLAGE: REGIONALE VERTALING VAN NOMO- DOELSTELLINGEN

In paragraaf 3.3 zijn per beschouwd deelterrain binnen het beleidsveld verkeer en vervoer de voor het onderzoek relevante doelstellingen uit de Nota Mobiliteit opgenomen. In deze bijlage geven de onderzoeksbureaus weer hoe de geselecteerde regio's deze landelijke doelstellingen hebben vertaald naar hun eigen situatie. De informatie in deze bijlage is ontleend aan de volgende documenten:

- Stadsregio Amsterdam: Uitvoeringsprogramma 2008 van december 2007 behorende bij het Regionaal Verkeer en Vervoerplan uit 2005 & Regionaal OV als impuls voor de Metropool Amsterdam, OV-visie 2010-2030 Stadsregio Amsterdam van juni 2008
- Stadsgewest Haaglanden (2008), Naar een toekomstbestendige bereikbaarheid, supplement bij de Regionale Nota Mobiliteit uit 2005
- Provincie Gelderland (2008), Dynamische beleidsagenda verkeer en vervoer 2009-2010
- Provincie Overijssel (2007), Dynamische Beleidsagenda Verkeer en Vervoer 2008

Weginfrastructuur

In de Nota Mobiliteit (NoMo) zijn ten aanzien van het autoverkeer de volgende doelstellingen geformuleerd:

- i. De reistijd met de auto tijdens de spits mag tussen steden maximaal anderhalf keer zo lang en rond en binnen steden maximaal twee keer zo lang zijn als de reistijd per auto buiten de spits;
- ii. De betrouwbaarheid op het hoofdwegennet moet zodanig verbeteren dat men in 2020 bij 95% van alle verplaatsingen in de spits op tijd is; en
- iii. Het aantal voertuigverliesuren moet in 2020 teruggebracht zijn tot het niveau van 1992.

Uit onderstaand schema blijkt dat de regio's ieder één van de drie bovenstaande doelstellingen als vertrekpunt voor hun doelstellingen op het gebied van autobereikbaarheid hebben geselecteerd, waarbij de Stadsregio Amsterdam en Stadsgewest Haaglanden zelf inmiddels een van-deur-tot-deur-bereikbaarheidsdoelstelling hebben geformuleerd.

Regio	Vertaling landelijke doelstellingen
Stadsregio Amsterdam	Het streven is dat de netwerken de verplaatsingen die nodig zijn voor een bloeiende regio zo goed mogelijk accommoderen, waarbij het merendeel van de dagelijkse verplaatsingen in de regio binnen een aanvaardbare reistijd blijft van 30 tot maximaal 45 minuten.
Stadsgewest Haaglanden	De doelstelling voor het autoverkeer voor 2020 zoals geformuleerd in de RNM, wordt gecontinueerd tot 2030. Deze doelstelling luidt: Een autorit binnen Haaglanden duurt in de spits maximaal 15 minuten langer dan in de daluren.
Provincie Gelderland	De voertuigverliesuren op provinciale wegen handhaven, of verbeteren, op het niveau zoals vastgesteld in 2005. En in 2015 moet de kwaliteit van de afwikkeling van het verkeer op 90% van de wegen goed zijn.
Provincie Overijssel	Goede bereikbaarheid van economische centra, waarbij alle wegvakken een intensiteit/capaciteit (I/C) verhouding kleiner dan 0,85 hebben.

Openbaar vervoer

Het regionaal openbaar vervoer is de verantwoordelijkheid van provincies en WGR-plusregio's. Voor het regionale openbaar vervoer is in de Nota Mobiliteit een doelstelling van 2,1% groei per jaar (tot 2020) geformuleerd³⁹; dit is ruim 30% tot 2020. Het Rijk maakt het mogelijk dat deze door de concessieverlenende overheden verwachte vervoergroei, door trein, bus, tram, metro en light rail kan worden geaccommodeerd⁴⁰. Op haar beurt verwacht het Rijk van provincies en stadsregio's dat zij maatregelen nemen en middelen ter beschikking stellen met het doel om:

1. OV een reëel, aantrekkelijk, beschikbaar en betrouwbaar vervoerproduct te laten zijn voor de (groeierende) mobiliteit naar, in en tussen (groot)stedelijke netwerken,
2. Maatwerk te leveren in situaties met een geringe en gespreide vervoersvraag, om te voorzien in maatschappelijke participatie en bereikbaarheid van maatschappelijke voorzieningen,
3. Goede overstapmogelijkheden voor reizigers te bieden die van meerdere vervoersvormen gebruikmaken en
4. OV zo veel mogelijk te laten bijdragen aan een beter milieu.

Drie van de vier regio's hebben een expliciete groeidoelstelling voor het regionaal openbaar vervoer gedefinieerd; alleen de Stadsregio Amsterdam kiest voor een

³⁹ Beleidsbrief Netwerkaanpak; aanbieding Actieplan "Groei op het Spoor" en Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyses Spoor, Wegen en Regionaal OV, p. 2.

⁴⁰ Nota Mobiliteit, Deel IV, p. 15.

gecombineerde groei-doelstelling voor openbaar vervoer en fiets om ongewenste substitutie te vermijden (zie onderstaand schema).

Regio	Vertaling landelijke doelstellingen
Stadsregio Amsterdam	Verbeteren en uitbreiden van het regionaal openbaar vervoer zodat dat openbaar vervoer gaat functioneren als drager van de Metropoolregio. Omdat het vanuit duurzaamheid niet de bedoeling is dat het openbaar vervoer concurreert met de fiets, geldt als ambitie dat in 2030 het gezamenlijk spitsaandeel van fiets en openbaar vervoer in hoogstedelijke gebieden naar 70 procent moet groeien, in grote kernen naar 50 procent en in kleine kernen naar 30 procent.
Stadsgewest Haaglanden	Streven is 50% meer instappers in 2030 ten opzichte van 2005. Dit is een forse extra opgave ten opzichte van de doelstelling RNM: 40% meer instappers in 2020.
Provincie Gelderland	De ambitie is een toename van het gebruik van het openbaar vervoer: 5% reizigersgroei op het spoor en minimaal 2,1% reizigersgroei in het regionaal OV per jaar.
Provincie Overijssel	Stimuleren gebruik openbaar vervoer met als resultaat een groei van het aantal reizigers met 3% per jaar.

Bij de beoordeling van de maatregelpakketten van de regio's zijn de onderzoeksbureaus nagegaan in hoeverre deze pakketten bedoeld zijn om de positie van het openbaar vervoer in stedelijke gebieden te versterken, de focus van de LMCA Regionaal OV en het actieprogramma Regionaal Openbaar Vervoer. Daarbij zijn alleen maatregelpakketten gericht op de stedenclusters die in de LMCA Regionaal OV benoemd zijn, in beschouwing genomen. Van andere maatregelpakketten is verondersteld dat deze bedoeld zijn om hogere eigen ambities van de regio te realiseren.

Verkeersveiligheid

Bij de vaststelling van de Nota Mobiliteit is als nationale doelstelling ten aanzien van de verkeersveiligheid onder andere geformuleerd:

- Een reductie van het aantal verkeersdoden tot maximaal 900 doden in 2010 en maximaal 580 in 2020 (dat is een daling ten opzichte van 2002 van respectievelijk ruim 15% en 45%); en
- Een reductie van het aantal ziekenhuisgewonden tot maximaal 17.000 in 2010 en maximaal 12.250 in 2020 (dat is een daling ten opzichte van 2002 van respectievelijk 7,5% en 34%).

In de Dynamische Beleidsagenda is de korte termijn-doelstelling ten aanzien van het aantal verkeersdoden aangescherpt van 900 naar 750 doden

in 2010 (een daling met 30% in plaats van 15% ten opzichte van het aantal verkeersdoden in 2002). In de MobiliteitsAanpak wordt de lange termijn doelstelling ten aanzien van het aantal verkeersdoden aangescherpt van 580 naar 500 doden in 2020.

Alle regio's hebben deze (aangescherpte) doelstellingen één-op-één overgenomen in hun beleidsplannen, zo blijkt uit onderstaand schema.

Regio	Vertaling landelijke doelstellingen
Stadsregio Amsterdam	Uitgaande van een afname van respectievelijk 15% van het geregistreerde aantal doden en 7,5% van het aantal ziekenhuisgewonden ten opzichte van 2002, luidt de regionale doelstelling: maximaal 52 doden en 656 ziekenhuisgewonden in 2010.
Stadsgewest Haaglanden	De aangescherpte doelstellingen voor Haaglanden voor 2010 en 2020 t.o.v. het basisjaar 2002 zijn als volgt: <ul style="list-style-type: none"> • Aantal doden: 25 in 2010 (-30%) en 20 in 2020 (-45%) • Aantal ziekenhuisgewonden: 353 in 2010 (-7,5%) en 247 in 2020 (-30%)
Provincie Gelderland	De doelstelling voor verkeersveiligheid is aangescherpt: 30% minder doden en 25% minder ziekenhuisgewonden in 2010 t.o.v. het jaar 2002. Dit betekent dat nog meer ingezet moet worden op de verdere integratie van de drie zijden van de verkeersveiligheidsdriehoek (educatie, handhaving en infrastructuur).
Provincie Overijssel	In 2010 een reductie van 15% van het aantal doden t.o.v. 2002 (van 63 naar 54 doden) en 7,5% ziekenhuisgewonden (van 944 naar 873). De bijstelling van de landelijke NoMo-doelstellingen heeft geen consequenties voor de Overijsselse doelstelling omdat deze al op het aangescherpte niveau zat.

Fiets

Ter verbetering van de bereikbaarheid van stedelijke gebieden verwacht de Nota Mobiliteit van provincies, stadsregio's en gemeenten dat zij het fietsaandeel bij verplaatsingen korter dan 7,5 kilometer zullen stimuleren door (i) het uitbouwen en verbeteren van fietsnetwerken, (ii) het aanleggen van parkeervoorzieningen onder andere bij knooppunten en (iii) het terugdringen van fietsendiefstal. Dit moet leiden tot meer fietskilometers. In de Dynamische Beleidsagenda is deze doelstelling aangescherpt tot "het stimuleren van het gebruik van de fiets als duurzame vervoerswijze, zowel zelfstandig als in voor- en natransport." De MobiliteitsAanpak stelt in dat

verband dat vanwege de afstanden er bij de fiets vooral kansen liggen in het woon-werkverkeer.

Ook voor dit deelterrein geldt dat de regio's de landelijke doelstellingen in (geactualiseerde versies van) hun provinciale of regionale verkeer- en vervoerplannen hebben overgenomen.

Regio	Vertaling landelijke doelstellingen
Stadsregio Amsterdam	Om te zorgen dat de fiets een aantrekkelijker alternatief wordt op afstanden tot ongeveer tien kilometer, zet de Stadsregio in op het verder verbeteren en ontwikkelen van een regionaal fietsnetwerk. Dit netwerk bedient niet alleen zelfstandige fietsverplaatsingen, maar laat de fiets ook een beter vervoer zijn met goede aansluitingen op de (regionale) netwerken van openbaar vervoer en auto.
Stadsgewest Haaglanden	Streven is 50% meer verplaatsingen op de fiets in 2030 t.o.v. 2005. Een goed, geactualiseerd knelpuntenvrij regionaal fietsroutenetwerk is absoluut noodzakelijk om voor de korte en de langere termijn de ambitie en de doelstellingen te kunnen halen en de ruimte opgaven te kunnen accommoderen.
Provincie Gelderland	Een groei van het aantal fietskilometers per persoon per dag naar 2,9 km (t.o.v. het landelijk aantal van 2,47 km p.p.p.d.). Acties zijn gericht op het verbeteren van het comfort en de samenhang van het fietsnetwerk en het opheffen van barrières waardoor de directheid van de fietsverbindingen verbeterd.
Provincie Overijssel	Stimuleren van het gebruik van de fiets zodat 38-40% van het aantal verplaatsingen tot 7,5 km met de fiets plaatsvindt.