

Vergaderjaar 2017–2018

23 645

Openbaar vervoer

Nr. 666

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2018

Hierbij stuur ik u de in het AO Openbaar Vervoer, OV-chipkaart en Taxi van 17 januari jl. toegezegde brief over het openbaar vervoer in stedelijke gebieden (Kamerstuk 23 645, nr. 656). In deze brief zal ik allereerst ingaan op de trend van verstedelijking en de uitdagingen die daarmee gepaard gaan op gebied van bereikbaarheid en leefbaarheid. Vervolgens deel ik met u welke rol ik zie voor het openbaar vervoer om deze uitdagingen het hoofd te bieden, waarna ik aangeef welke overwegingen voor mij belangrijk zijn bij de besluitvorming hierover. Ik zal specifiek ingaan op lightrail in relatie tot andere modaliteiten, omdat ik constateer dat lightrail een prominente plek inneemt in het politieke en maatschappelijke debat. In deze brief geef ik tevens aan dat ik eraan hecht verder te kijken naar mogelijkheden van alternatieve bekostiging en financiering en ga ik conform mijn toezegging in het AO Openbaar Vervoer, OV-chipkaart en Taxi van 17 januari jl. in op het vraagstuk inzake beheer, onderhoud en vervanging van de tram en metrosystemen (Kamerstuk 23 645, nr. 656). Tot slot informeer ik u over de vervolgstappen om te komen tot besluitvorming.

Uitdagingen in stedelijke gebieden

In Nederland is sprake van een toenemende verstedelijking, zowel in de Randstad als de steden daarbuiten. Naar verwachting zal deze trend de komende jaren doorzetten. De stad is populair als plek om te wonen, werken en recreëren. Steden leveren een belangrijke bijdrage aan de brede welvaart in Nederland. Deze verstedelijking resulteert in een aantal samenhangende uitdagingen ten aanzien van woningbouw, bereikbaarheid, leefbaarheid en duurzaamheid. De Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse (NMCA) laat zien dat de corridors tussen de grote steden en de diverse binnenstedelijke gebieden meerdere bereikbaarheidsknelpunten hebben voor het jaar 2030 en/of 2040 (NMCA, 2017). De grote steden groeien tot 2040 naar verwachting aanzienlijk: de Zuidelijke Randstad met circa 210 duizend extra woningen, de Metropoolregio

Utrecht met ongeveer 90 duizend woningen en de Metropoolregio Amsterdam met 230 duizend woningen. Ook andere stedelijke gebieden zoals Eindhoven, Arnhem–Nijmegen en Groningen groeien de komende jaren naar verwachting fors.

Het OV als drager van stedelijke mobiliteit

Het openbaar vervoer biedt de mogelijkheid om de stad op een schone en ruimte-efficiënte wijze bereikbaar te houden. De nieuwe coalitieakkoorden in de grote steden laten zien dat het openbaar vervoer en de fiets steeds nadrukkelijker als alternatief voor binnenstedelijke automobiliteit wordt gezien. Collectieve vormen van vervoer, zoals bus, tram, trein en metro, al dan niet in combinatie met de fiets en taxi, kunnen grote groepen mensen snel en comfortabel naar de stedelijke (economische) centra brengen. Het vormgeven aan het stedelijk OV is primair aan de steden, provincies en vervoersregio's zelf, maar omdat het OV ook vanuit Rijksperspectief een belangrijke drager is van de mobiliteit in en tussen de grote steden, wordt ook door het Rijk fors in het OV geïnvesteerd. Zo worden door (gezamenlijke) investeringen in Amsterdam, Rotterdam en Utrecht de komende tijd nieuwe tram- en metroverbindingen in gebruik genomen (Noord/Zuidlijn, Hoekse lijn, Uithoftram Utrecht). Tevens worden diverse stations getransformeerd en geschikt gemaakt voor het toenemend aantal reizigers. Ook investeren Rijk en regio in meer fietsenstallingen op stations. Om te voorzien in leefbare en schone steden zet ik ook stevig in op het stimuleren van schone en innovatieve vormen van mobiliteit. Begin dit jaar heb ik met zeven steden de City Deal «elektrische deelmobiliteit in stedelijke gebiedsontwikkeling» ondertekend en werk ik in het kader van «tour de force» aan afspraken over het verbeteren van de fietsbereikbaarheid. Dat neemt niet weg dat we de komende jaren maatregelen moeten nemen en plannen moeten uitwerken om het OV mee te laten groeien met de toenemende mobiliteitsvraag.

Overwegingen bij besluitvorming over stedelijk OV

Het Regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) benadrukt dat het OV in alle delen van Nederland een goed alternatief moet zijn voor de auto. De reiziger moet veilig, comfortabel, snel en betaalbaar met het OV van A naar B kunnen reizen. In het regeerakkoord is daarom afgesproken om, in aanvulling op de middelen van decentrale overheden, ook vanuit het Rijk middelen ter beschikking te stellen voor stedelijke bereikbaarheid. Desondanks zullen keuzes en afwegingen moeten worden gemaakt om de hoge ambities die Rijk en regio hebben te realiseren want het budget is gelimiteerd. De uitdagingen en oplossingen zijn complex. Ik vind het belangrijk met een integrale blik naar de uitdagingen te kijken en baseer mijn keuzes met name op een combinatie van urgentie van de opgave en kosteneffectiviteit, oplossend vermogen, en toekomstvastheid van de maatregel. Ik zie dit als een gezamenlijke uitdaging met de regio's en bezie welke wederkerige afspraken gemaakt kunnen worden over ruimtelijke ordening en cofinanciering.

In de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's wordt door Rijk en regio gekeken naar de (samenhang tussen) woningbouw, ruimtelijke ontwikkeling, innovatieve oplossingen en de verschillende varianten van versterking van OV. Bij planuitwerking en besluitvorming over stedelijk OV is het ook van belang dat rekening wordt gehouden met de onderlinge samenhang tussen de verschillende netwerken (inclusief knooppunten) en de aansluiting op andere vervoersvormen waaronder de auto, taxi en vooral de fiets. Bij het bezien van potentiële maatregelen wordt gekeken naar een breed palet aan opties. De opties variëren van prioritering van bouwlocaties in afstemming met mijn collega van BZK, het beter benutten

van bestaande infrastructuur, het faciliteren van innovatieve vervoersconcepten en gerichte investeringen in nieuwe aanleg of uitbreiding van bestaande infrastructuur. In de uitwerking van het Toekomstbeeld OV en de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's voor de Metropoolregio's Amsterdam, Rotterdam Den Haag en Utrecht wordt nu onderzocht op welke wijze de samenhang het best gestalte kan krijgen. In de MRDH zoeken we bijvoorbeeld in de Werkplaats OV, Ruimte en Bereikbaarheid samen uit hoe verdere verstedelijking en gefaseerde versterking van het OV goed op elkaar kunnen worden afgestemd in de tijd en wat dat betekent voor de financiering en bekostiging. Ook in de regio Utrecht zijn we over een vergelijkbare aanpak in gesprek. Mijn inzet in deze gesprekken is partijen ertoe te bewegen om, waar mogelijk, nieuwe woningen te realiseren langs bestaande hoogwaardige OV-assen met ruimte voor reizigersgroei.

Lightrail in relatie tot andere vervoersmodaliteiten

Ik constateer dat lightrail in de recente politieke en maatschappelijke discussies over de bereikbaarheidsopgaven een prominente plek inneemt als een kansrijke oplossing om de bereikbaarheid in (groot)stedelijke gebieden te behouden of verbeteren. Ik deel deze observaties, railgebonden collectief OV is immers ruimte-efficiënt, leidt tot weinig omgevingsoverlast en maakt snel, comfortabel en veilig vervoer van reizigers mogelijk. Lightrailprojecten vergen echter vaak grote investeringen, die van tevoren niet altijd goed zijn in te schatten zijn. Ook worden dergelijke projecten gekenmerkt door een hoge mate van bestuurlijke en technische complexiteit. Daar komt bij dat het veel tijd kost dergelijke projecten te realiseren, waardoor ze geen oplossing op korte termijn kunnen bieden. Het is dus van belang om bij eventuele planuitwerking en besluitvorming alle voor- en nadelen en (rand)voorwaarden goed in kaart te brengen.

Lightrail is geen doel op zich maar staat in mijn ogen voor een product voor de reiziger die snel en comfortabel met het stedelijk openbaar vervoer wil kunnen reizen. De gekozen oplossing moet (kosten)efficiënt bijdragen aan doelen zoals de bereikbaarheid van economische centra, kwaliteit van de openbare ruimte, verduurzaming en ruimtebeslag door mobiliteit. Zo kan een (bestaande) busdienst mogelijk een net zo goede reisoptie bieden als de aanleg van of ombouw naar een lightrailverbinding. Daarvoor zijn aanzienlijk minder forse investeringen in infrastructuur nodig, geldt dat de routing flexibeler aan te passen is en het aantal voertuigen makkelijker is af te stemmen op de vervoersvraag. In en tussen stedelijke gebieden zoals in Brabant, het vliegveld Eindhoven en in de regio Groningen-Assen wordt expliciet gekeken hoe bestaande en nieuwe hoogwaardige busverbindingen bij kunnen dragen aan de versterking van het (inter)stedelijk OV. Zoals dat bijvoorbeeld het geval is bij de Zuidtangent en delen van het zogeheten R-net. Ook de rol van andere modaliteiten zoals de fiets, lopen, auto, taxi en deelconcepten moet bij de uitwerking van oplossingen in beschouwing worden genomen.

Financiering en bekostiging van toekomstige OV-investeringen

De opgaven op het vlak van stedelijk OV raken ontegenzeggelijk ook aan de financiering en bekostiging van potentiële oplossingen. De opgaven en onze ambities zijn aanzienlijk, de beschikbare middelen beperkt of begrensd. Mede daarom wordt naast publieke middelen steeds vaker gekeken naar de potentie van private financiering en alternatieve (aanvullende) vormen van bekostiging.

Het is van belang om in deze discussie een onderscheid te maken tussen de begrippen financiering en bekostiging. Met financiering worden tijdelijk middelen tegen een vergoeding beschikbaar gesteld totdat deze worden afgelost. De aflossing kan (later) plaatsvinden via bijvoorbeeld een betaling door het Rijk of decentrale overheid en/of exploitatie-opbrengsten. Bij private financiering worden de financiële middelen beschikbaar gesteld door private partijen zoals institutionele beleggers of banken.

Van bekostiging is sprake wanneer een partij de daadwerkelijke kosten van de investering (deels) voor zijn rekening neemt. In het geval van publieke bekostiging worden de kosten gedragen door de publieke sector, bijvoorbeeld via betaling uit de Brede Doeluitkering (BDU), een Provinciefonds of het Infrastructuurfonds. Bij private bekostiging komt de bekostiging ten laste van private partijen, zoals vervoerbedrijven, vastgoedbeleggers, gebiedsontwikkelaars of andere private partijen. Bij investeringen in het OV waarbij het niet alleen gaat om aanleg of ombouw, maar ook om exploitatie en beheer-, onderhoud- en vervangingslasten, is in de regel al sprake van gedeeltelijk publieke en private bekostiging.

De aandacht voor en discussie over alternatieve vormen van financiering en bekostiging om investeringen in stedelijk OV beter mogelijk te maken komt op het juiste moment. Het sluit aan bij een meer integrale benadering van opgaven op het vlak van mobiliteit, ruimtelijke ordening, duurzaamheid en leefbaarheid. In deze context verkennen we met decentrale overheden en sectorpartijen hoe we de opgaven het hoofd kunnen bieden en wat dit vraagt ten aanzien van toekomstige samenwerking en verantwoordelijkheidsverdeling. Het gesprek tussen overheden en marktpartijen over alternatieve financiering en bekostiging bevindt zich nog wel in een verkennende fase. Om meer scherpte in dit gesprek te krijgen, heb ik tijdens de OV en Spoorafel van 18 april 2018 afgesproken dit onderwerp te agenderen voor de Bestuurlijke Oploop van het Toekomstbeeld OV op 9 juli.

BOV-kosten tram- en metrosysteem Amsterdam, Rotterdam en Den Haag

De afgelopen maanden is in opdracht van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag, Vervoerregio Amsterdam en het ministerie onderzoek gedaan naar de financiële ruimte van deze regio's voor investeringen in het regionaal OV nadat noodzakelijke uitgaven aan exploitatie en BOV vanuit de BDU zijn gedaan. Het peiljaar daarbij is 2040. In het onderzoek is tevens in beeld gebracht welke mobiliteitsopgaven de beide regio's voor zich zien tot 2040 in relatie tot verstedelijking en economie. De eerdergenoemde budgettaire krapte blijkt ook te gelden voor de beide regio's, die voor mobiliteit voornamelijk uit de BDU-middelen putten. Na de zomer worden de resultaten van dit onderzoek verwacht en worden besproken met de nieuwe bestuurders in deze regio's. Daarbij zal dan ook de vraag aan de orde komen op welke wijze de uitgaven aan de BOV efficiënter zouden kunnen en waar de prioriteiten van de regionale bestuurders liggen m.b.t. de mobiliteitsopgaven in relatie tot verstedelijking en economie. Omdat het steeds meer om gezamenlijke opgaven gaat zal ook nadrukkelijk worden ingegaan op de rol die de decentrale overheden en het Rijk hebben, welke – financiële – bijdrage zij kunnen leveren en welke alternatieven van bekostiging mogelijk zijn. De resultaten van de nazomerse bijeenkomst rapporteer ik aan uw Kamer.

Tot slot

De stedelijke gebieden in Nederland groeien en worden als gevolg van deze verstedelijking en de vervoergroei in het OV geconfronteerd met

uitdagingen op het gebied van woningbouw, bereikbaarheid en leefbaarheid. Ik zie stedelijk OV in combinatie met de fiets als een belangrijke oplossing voor deze uitdagingen. Bij het verkennen van oplossingen kunnen alle soorten van stedelijk OV aan de orde komen, waaronder lightrail. Voor mij geldt echter dat bij besluitvorming met name kosteneffectiviteit, oplossend vermogen en toekomstvastheid leidend zijn. Bij de besluitvorming over stedelijk OV kijk ik daarom ook nadrukkelijk naar de mogelijkheden van hoogwaardige busverbindingen en sprinterdiensten.

Om de reiziger nu en in de toekomst goed te blijven bedienen voer ik samen met de Minister van IenW en de Minister van BZK de regie door met de regio's samen te werken in de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's. Ik beschouw de uitdagingen woningbouw en stedelijke bereikbaarheid als een gezamenlijke opgave van Rijk en regio. In de bereikbaarheidsprogramma's zie ik hoe we stap voor stap tot de benodigde verbeteringen kunnen komen. In de BO MIRT's van aankomend najaar zal de stand van zaken worden besproken. Uw Kamer wordt hierover schriftelijk geïnformeerd.

Daarnaast kijk ik in het kader van het Toekomstbeeld OV naar de mogelijkheden voor alternatieve bekostiging- en financiering. Het is van belang om inzicht te krijgen in de (on)mogelijkheden hiervan en de wijze waarop we dit bestuurlijk verder kunnen brengen, bijvoorbeeld door het uitwerken van een daadwerkelijke casus. De bespreking tijdens Bestuurlijke Oploop van 9 juli is daarbij een belangrijke mijlpaal.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer