

Vergaderjaar 2009–2010

31 305

Mobiliteitsbeleid

Nr. 180

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2010

Hierbij wil ik u informeren over de hoofdlijnen van de Nationale Markt en Capaciteitsanalyse (NMCA). Het betreft een indicatief inzicht in de nationale bereikbaarheidsproblematiek op middellange (2020) en lange termijn (2028). Deze resultaten geven aan waar de belangrijkste bereikbaarheidsproblematiek wordt verwacht.

De NMCA is een *multimodale* analyse naar de staat van de bereikbaarheid in 2020 en 2028. Daarmee komt de samenhang tussen modaliteiten in beeld. De NMCA kijkt op dit punt af van de Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyses (LMCA's) uit 2007, die *unimodaal* zijn uitgevoerd. De NMCA geeft een confrontatie tussen de markt (vraag naar mobiliteit) en de capaciteit (aanbod) voor de modaliteiten/netwerken van weg, spoor, regionaal openbaar vervoer en vaarwegen. In deze brief wordt gefocust op de nationale netwerken.

Deze analyse geeft een beeld van de bereikbaarheidsproblematiek op *nationaal niveau*, maar biedt geen oplossingsrichtingen. Het is aan een nieuw kabinet om politieke en beleidsmatige conclusies te trekken, dan wel een financiële vertaling te geven.

Voor conclusies *op regionaal niveau* is nog een verdere gebiedsuitwerking nodig waarin ook het onderliggend wegennet en decentraal spoor worden betrokken.

Vervolgens kunnen rijk en regio in het bestuurlijke MIRT-overleg per regio conclusies trekken op basis van de gebiedsuitwerking van de NMCA en de integrale gebiedsagenda's.¹

Voor de interpretatie van de hier gepresenteerde conclusies is het van belang te beseffen dat voorgenomen investeringen van rijk en regionale overheden input zijn voor de analyse. Dat betekent dat de effecten van reeds aanvaard beleid (van rijk en regio) in de berekeningen zijn verdisconteerd. Alle projecten uit het MIRT 2010 (met uitzondering van de verkenningen) zijn in 2020 als uitgevoerd verondersteld. Dit geldt ook voor het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS)², het Actieprogramma

¹ Opgesteld in 2009 door rijk en regio voor het gehele ruimtelijke domein.

² Kabinetsbesluit 4 juni 2010.

Regionaal Openbaar Vervoer en regionale investeringen in weg- en andere infrastructuur. Deze investeringen zijn voorzien binnen de bestaande kaders van het Infrastructuurfonds en regionale middelen. Tussen 2020 en 2028 zijn in de analyse geen nieuwe projecten als gerealiseerd verondersteld.

De NMCA brengt in beeld welke problematiek resteert na het uitvoeren van het voorziene programma. De NMCA is geen onderzoek naar (de effectiviteit van) mogelijke additionele oplossingen (projecten of beleidskeuzes). Daarover zal een nieuw kabinet besluiten. De mogelijke effecten van een vorm van beprijzing (als beleidsinstrument) zijn in deze probleemanalyse buiten beschouwing gelaten, evenals andere oplossingsrichtingen. Aan het eind van deze brief wordt daar nader op ingegaan.

De hier gepresenteerde hoofdlijnen van de NMCA zijn gebaseerd op modelmatige analyses met het Landelijk Modelsysteem (LMS). Het betreft een indicatief inzicht in de meest hardnekkige nationale bereikbaarheidsproblematiek op middellange (2020) en lange termijn (2028). Het LMS wordt momenteel geactualiseerd. Voor de toetsing van de uitgevoerde berekeningen kon deze actualisering reeds worden benut. De voorlopige gegevens uit deze actualisering zijn geschikt voor het trekken van conclusies op hoofdlijnen. Voor meer gedetailleerde uitkomsten zal ik een gebiedsuitwerking opstellen, na volledige afronding van de actualisering van het LMS. Ik zal die gebiedsuitwerking in overleg met decentrale overheden opstellen. Naast het LMS kunnen bij de gebiedsuitwerking ook de geactualiseerde regionale (NRM¹) modellen worden gebruikt.

Om een beeld te krijgen van de omvang van de problematiek is de verhouding tussen markt en capaciteit afgezet tegen de normen uit de Nota Mobiliteit (NoMo-normen) en de ambities uit de MobiliteitsAanpak. Daarbij is expliciet gekeken naar de multimodale samenhang van het mobiliteitssysteem als geheel. Per gebied is de problematiek op de weg, het spoor, de binnenvaart en in het regionaal OV bij elkaar gebracht om zo over de totale staat van het mobiliteitssysteem voor 2020 en 2028 uitspraken te kunnen doen.

Uit de NMCA komen twee hoofdconclusies naar voren die ik zal toelichten in deze brief:

- I. **De doelen van de Nota Mobiliteit voor 2020 worden naar verwachting niet overal gehaald.**
- II. **In de periode tussen 2020 en 2028 doet zich een verdere toename van de bereikbaarheidsproblematiek voor rondom Amsterdam, Rotterdam-Den Haag-Gouda, Stedelijk Netwerk BrabantStad en Arnhem-Nijmegen.**

I. Doelen Nota Mobiliteit voor 2020 worden naar verwachting niet overal gehaald

De economie zit op dit moment in een fase van herstel na de financiële crisis. Als dit herstel richting 2020 doorzet, zijn de maatregelen uit het MIRT 2010 niet toereikend om in 2020 de doelen uit de Nota Mobiliteit te halen. Dit geldt specifiek voor het wegnennetwerk. Voor het spoornetwerk zijn met PHS omvangrijke investeringen gepland, die naar verwachting toereikend zijn om de reizigersgroei in 2020 op het hoofdspoornet op te vangen. Voor regionaal openbaar vervoer moet nog het nodige gebeuren om de verwachte groei van de vraag te faciliteren. De problematiek is daarmee niet sectoraal van aard, maar nadrukkelijk multimodaal. Maatregelen zijn niet alleen van belang om reactief de mobiliteitsgroei bij economisch herstel op te kunnen vangen, maar óók om proactief de randvoorwaarden te scheppen voor economisch herstel. Internationale

¹ Nederlands Regionaal Model.

bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat Nederland er serieus aan werkt om ook qua bereikbaarheid te kunnen concurreren met andere landen.

Met name in de Randstad en in sommige stedelijke gebieden daarbuiten is er een aanmerkelijke kans dat de doelen niet worden gerealiseerd¹. Dat geldt met name voor de wegen en het binnenstedelijk en stadsgewestelijk OV:²

- In de Zuidvleugel worden op de weg problemen verwacht in de driehoek Rotterdam-Den Haag-Gouda en op en rond de Rotterdamse Ruit. Verder zijn er capaciteitsproblemen in het binnenstedelijk OV van Rotterdam, Den Haag en Leiden. In de lopende verkenning spoorontsluiting Tweede Maasvlakte wordt de capaciteitsproblematiek op de havenspoorlijn nog onderzocht.
- In Noord-West Nederland wordt op de weg het doel van de Nota Mobiliteit niet gehaald aan de noordkant van Amsterdam en op de as Schiphol, Amsterdam, Almere. Verder zijn er capaciteitsproblemen in het binnenstedelijk OV van Amsterdam en op de drukbezette stadsgewestelijke lijnen rond Amsterdam.
- In het stedelijk netwerk BrabantStad en op de as tussen Brabant en Arnhem-Nijmegen ontstaan problemen op de weg, alsmede in het binnenstedelijk OV van Breda, Eindhoven, Arnhem en Nijmegen.
- In de regio Utrecht zijn de problemen op de hoofdnetwerken van wegen en spoor in 2020 opgelost, uitgaande van uitvoering van het bereikbaarheidspakket Ring Utrecht en de voorgenomen investeringen in het spoor (zie hieronder). Er ontstaan wel diverse capaciteitsproblemen in het binnenstedelijk en stadsregionaal OV in en rond Utrecht.

Hoewel ook op het spoor in de bovenstaande gebieden de meeste groei van reizigers wordt verwacht, resten er tot 2020 – met het voorkeursbesluit Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (6 Intercity's en 6 stoptreinen op de belangrijkste corridors), het Herstelplan Spoor fase 2 en de projecten uit het MIRT 2010 – geen capaciteitsproblemen in het personenvervoer per spoor over het hoofdrailnet.³

Op de vaarwegen worden op belangrijke achterlandverbindingen problemen verwacht bij bruggen en sluizen in de verbindingen tussen de Randstad en Zeeland/Antwerpen en Oost-Nederland/Duitsland.

Indien de economische groei langjarig zou stagneren⁴ resteren er (met name in de Randstad) nog steeds congestieknelpunten. Ook in die situatie wordt op de wegen niet overal aan de normen uit de Nota Mobiliteit voldaan, hoewel op kleinere schaal dan bij hogere economische groei. Voor de overige modaliteiten/ netwerken is de problematiek nagenoeg hetzelfde als bij hogere economische groei.

¹ Uitgaande van het Global Economy-scenario van de studie WLO, zonder een vorm van beprijzing.

² Bij het binnenstedelijk en stadsgewestelijk OV betekent een capaciteitstekort dat er extra materieel en/of infrastructuur nodig is. Projecten waarvoor regionale investeringen in het ov systeem reeds zijn vastgesteld, zijn voor 2020 als gerealiseerd verondersteld. De eventuele vraagontwikkeling op ontbrekende schakels die momenteel nog in discussie zijn, zijn in de NMCA niet onderzocht.

³ Markt en capaciteit op het decentraal spoor worden verder onderzocht in de gebiedsgerichte uitwerking.

⁴ Uitgaande van het Regional communities-scenario van de WLO-studie.

⁵ Deze kaart is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

II. In de periode tussen 2020 en 2028 doet zich een verdere toename van de bereikbaarheidsproblematiek voor rondom Amsterdam, Rotterdam–Den Haag–Gouda, Stedelijk Netwerk BrabantStad en Arnhem-Nijmegen

In de periode tussen 2020 en 2028 verergert de bereikbaarheidsproblematiek zich, uitgaande van een aanhoudende economische groei. Naar verwachting zullen de mobiliteitsproblemen zich met name manifesteren in de volgende drie gebieden (zie «rode» gebieden op de kaart):⁵

- Driehoek Den Haag-Gouda-Rotterdam (inclusief Rotterdamse Ruit);
- Metropoolregio Amsterdam (inclusief uitlopers naar Amersfoort, Lelystad, Hoorn en Alkmaar);
- Stedelijk Netwerk BrabantStad (waaronder Brainport Eindhoven) en de verbindingssas met Arnhem-Nijmegen.

De «rode» gebieden op voorgaande kaart¹ geven aan waar de bereikbaarheids-problematiek zich concentreert. Het gaat in essentie om dezelfde gebieden als in de vorige paragraaf (tot 2020) omschreven. Echter, de problemen zullen zich na 2020 meer uitstrekken over het gehele gebied dat in «rood» is aangegeven. De «verkeerslichten» op de kaart geven aan waar de problematiek in het regionaal OV wordt verwacht.

Zowel de doelstellingen uit de Nota Mobiliteit als die uit de Mobiliteits-Aanpak worden zonder extra investeringen en andere beleidsinspanningen (bij een middelmatige tot hogere economische groei) in deze gebieden niet gehaald. De problemen nemen met name toe op de weg door een (forse) toename van de automobilititeit c.q. congestie. Op het spoor, in het regionaal openbaar vervoer en in de binnenvaart is er sprake van een minder sterke toename van de problematiek tussen 2020 en 2028.

Voor de internationale bereikbaarheid is goede doorstroming op de (inter)nationale corridors die onze mainports verbinden met het achterland van groot belang voor onze internationaal georiënteerde economie. Uit de analyse blijkt dat verkeer op deze assen in meerdere gebieden naar verwachting met knelpunten wordt geconfronteerd op de weg. Voor vaarwegen worden knelpunten verwacht in Noord-Nederland (sluizen), Oost-Nederland en Zeeland (enkele sluizen en bruggen). Deze problemen kunnen door klimaatverandering worden vergroot.

Driehoek Den Haag – Gouda – Rotterdam (inclusief Rotterdamse Ruit)

Belangrijke wegverbindingen in dit gebied raken bij voortgaande economische groei overbelast. Datzelfde geldt voor het spoorvervoer. Daarnaast presteert het binnenstedelijk openbaar vervoersysteem in Den Haag en in Rotterdam onvoldoende om de verwachte reizigersgroei te kunnen opvangen.

Het bereikbaarheidsprobleem in dit gebied strekt zich ook uit tot aan de onderkant van de Rotterdamse Ruit. Hier doen zich zowel op de weg als op het spoor (havenspoorlijn) de nodige problemen voor die samenhangen met de ontsluiting van de mainport Rotterdam.

De mogelijke verklaring voor de toename is de voortgaande groei van de mobiliteit in deze regio (onder meer door de groei van het aantal woningen en bedrijvigheid), in relatie tot een in de afgelopen decennia nog onvoldoende gerealiseerde verbetering van de infrastructuur.

Metropoolregio Amsterdam (inclusief uitlopers naar Amersfoort, Lelystad, Hoorn en Alkmaar)

Rond Amsterdam worden op belangrijke wegen en in het binnenstedelijk en stadgewestelijk openbaar vervoer capaciteitsproblemen verwacht bij aanhoudende economische groei. Tussen 2020 en 2028 strekt de problematiek zich steeds verder uit richting de randen van het gebied (Amersfoort, Almere, Lelystad, Hoorn en Alkmaar). Door aanhoudende groei in het (goederen)vervoer ontstaan op het Amsterdam-Rijnkanaal mogelijke knelpunten bij een aantal bruggen.

De verklaring voor de problematiek in dit gebied ligt in de toenemende metropoolvorming die zich kenmerkt door bedrijvigheid op en rond de Zuidas, een toenemend aantal woon-werk verplaatsingen tussen Amsterdam en Almere en het aan elkaar groeien van verschillende kernen (bijvoorbeeld op de as Schiphol-Amsterdam-Almere) waardoor het (regionaal) openbaar vervoer tussen steden in deze regio hard groeit. Ook

¹ Deze kaart is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

in Utrecht worden in het binnenstedelijk regionaal openbaar vervoer capaciteitsproblemen verwacht.

Stedelijk netwerk BrabantStad (waaronder Brainport Eindhoven) en de verbinding met Arnhem-Nijmegen

Binnen het stedelijk netwerk BrabantStad wordt zowel op de weg als in het binnenstedelijk openbaar vervoer (met name Eindhoven en Breda) in de periode van 2020 tot 2028 een verergering van de bereikbaarheidsproblematiek verwacht. Zo worden voor deze modaliteiten de NoMo-normen en de MobiliteitsAanpak ambitie zonder extra inspanningen niet gerealiseerd.

De verklaring voor de problematiek in Brabant ligt in de toenemende verstedelijking en bedrijvigheid (waaronder Brainport Eindhoven). Bovendien doorkruisen een aantal belangrijke en drukbezette internationale corridors de regio die de Rotterdamse en Antwerpse havens verbinden met het achterland.

Op de verbinding met Arnhem-Nijmegen treedt tussen 2020 en 2028 ook een verslechtering op. Zo worden de NoMo-normen en de MobiliteitsAanpak ambitie op delen van het wegennet niet gehaald (bij aanhoudende economische groei). In het binnenstedelijk/stadsregionaal OV in Arnhem en Nijmegen zijn dan ook capaciteitsproblemen te verwachten.

Indien de economische groei richting 2028 tegenvalt zullen de problemen in het mobiliteitssysteem uiteraard minder groot zijn. Toch is duidelijk dat ook bij een laag groeiscenario de doelen uit de Nota Mobiliteit (die gericht zijn op 2020) in 2028 niet overal worden gehaald. Het gaat dan in hoofdlijn om dezelfde gebieden als op de kaart zijn ingetekend, echter op kleinere schaal (met name minder in de uitlopers van de «rode» gebieden). Voor het realiseren van het ambitieniveau van de MobiliteitsAanpak is ook in een laag groeiscenario een fors maatregelenpakket noodzakelijk.

Handelingsperspectief

Nationaal

Deze resultaten op hoofdlijnen geven aan waar de grote bereikbaarheidsproblematiek ligt. Op basis hiervan kan een nieuw kabinet op nationaal niveau keuzes maken. Met een gerichte inzet van maatregelen in een brede beleidsmix zijn er mogelijkheden de problematiek te verminderen. Een multimodale benadering is voor het oplossen van de problematiek noodzakelijk.

Regionaal

Als gezegd is -naast de hier gepresenteerde nationale problematiek op hoofdlijnen- in het kader van de NMCA nog een gebiedsuitwerking nodig om beter zicht te krijgen op de omvang en aard van de problematiek op regionaal niveau (inclusief het onderliggend wegennet en decentraal spoor), ook in de koppeling tussen de verschillende verkeer- en vervoersystemen. Bij die gebiedsuitwerking dient een duidelijke relatie te worden gelegd met de update van de gebiedsagenda's, lopende verkenningen en de internationale corridors die onze mainports verbinden met het achterland. Op basis van de integrale gebiedsagenda en de gebiedsuitwerking voor verkeer en vervoer, kunnen rijk en regio in het bestuurlijk MIRT-overleg per regio conclusies trekken.

Oplossingsrichtingen

Deze NMCA, en ook de gebiedsuitwerking, richt zich niet op het analyseren van oplossingsrichtingen. Duidelijk is dat, zeker bij een redelijke tot goede economische groei, voor het halen van de doelen uit de Nota Mobiliteit en de ambities uit de MobiliteitsAanpak een brede inzet van maatregelen noodzakelijk is. De beleidsmix van bouwen, benutten en beprijzen is nog immer actueel. De OESO wijst daar in haar recente rapportage (Economic Survey 2010) ook op. Verder verdient de relatie met ruimtelijke ontwikkeling (locaties van wonen en werken) alle aandacht.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings