

Aanleiding

In de *Nota Ruimte; ruimte voor ontwikkeling* (2004) staat dat de Zuidvleugel van de Randstad drie projecten heeft aangedragen om de verstedelijking volgens de gewenste lijnen te leiden en tegelijkertijd de bereikbaarheid te verbeteren: *Randstadrail*, *Rijn-Gouwelijn* en *Stedenbaan*. Uitgangspunt is “de bestaande infrastructuur (spoor en wegen in onderlinge samenhang) beter te benutten, en derhalve een substantieel deel van de verstedelijkingsopgave nabij met name bestaande stations en infrastructuur te realiseren.” (Nota Ruimte, blz. 149.)

In tegenstelling tot *Randstadrail* en *Rijn-Gouwelijn* kreeg het concept *Stedenbaan* tot op heden nog niet veel aandacht. Het Platform Zuidvleugel heeft dit concept een jaar geleden gepresenteerd als een onderdeel van het stedelijk netwerk van de Deltametropool. Het is een planconcept, dat uitgaat van de Zuidvleugel als een samenhangend stedelijke gebied dat is ontstaan uit afzonderlijk gegroeide steden en stadsgewesten. Het mobiliteitssysteem is nog voor een belangrijk deel op die ontstaanswijze georiënteerd, wat onder meer tot gevolg heeft dat regionaal verkeer nationaal verkeer (van en naar de mainports Schiphol en de Rotterdamse haven) in de weg zit en omgekeerd.

Het concept Stedenbaan

Aan *Stedenbaan* ligt de volgende gedachte ten grondslag. Als gevolg van de groei van de verstedelijking en de mobiliteit alsmede de ontwikkeling van Europa en de mainports moet het gehele stelsel van ontsluiting en verstedelijking worden geherdefinieerd. Een belangrijke vraag daarbij is of nu de nationale hoofdinfrastructuur ook functioneel moet zijn voor regionale en metropolitane ontsluiting en moeten op hun beurt de lokale stedelijke netwerken uitgroeien tot regionale netwerken? Als deze vraag met “ja” wordt beantwoord, kan dit vervolgens wel eens inhouden dat de functionaliteit van nu bestaande vervoersdragers alsmede de rollen van de huidige eigenaren, beheerders en exploitanten van die systemen moeten worden herzien.

Stedenbaan houdt concreet in: *ruimte die op het kernnet door de HSL en de Betuwelijn vrijkomt (baanvakcapaciteit het traject Hillegom/Sassenheim – Dordrecht), biedt de mogelijkheid om het (deels) viersporige NS-kernnet gedeeltelijk als intercitynet en gedeeltelijk als Zuidvleugelmegosysteem te gaan exploiteren. Om dit te ondersteunen wordt de verstedelijking in dit gebied afgestemd op dit nieuwe metrosysteem, i.c. vervoerswaarde toevoegen door verdichting nabij stations. Samen met de Rijn-Gouwelijn en Randstadrail en de Rotterdamse metrolijnen ontstaat een metropolitaan stelsel van openbaar vervoer voor de Zuidvleugelstad met haar 3,5 miljoen inwoners.*

Door koppeling van het autowegennet en andere mobiliteitsvoorzieningen aan de haltes van dit stelsel en door verstedelijking rond bestaande en nieuw te openen stations bestaat de mogelijkheid op die wijze een samenhangende en bereikbare stad te ontwikkelen. De verstedelijking zorgt daarbij voor een bijdrage aan de investeringen en natuurlijk voor meer reizigers die de exploitatie van het openbaar-vervoerssysteem ondersteunen.

Kernvragen voor het beraad

Tegen de hiervoor geschetste achtergrond zijn tijdens het Breed Beraad de volgende kernvragen aan de orde gesteld:

1. Is er voldoende inzicht in huidige en toekomstige mobiliteitspatronen (woon-werkverkeer; recreatieverkeer) van de Zuidvleugelstad en wijst dit inzicht op een zodanige verstopping van de (inter)nationale mobiliteitsfunctie van dit stedelijk gebied, dat een oplossing zoals *Stedenbaan* noodzakelijk is.
Daarbij rees vanzelfsprekend de vraag of het gebied de komende 25 tot 50 jaar voldoende verstedelijkingspotentie heeft.
2. Is het *Stedenbaan* (naast *Randstadrail* en *Rijn-Gouwelijn*) een verkeerstechnisch preferente oplossing voor het gestelde verstoppingsprobleem? En is het concept ook preferent uit een oogpunt van voortgaande verstedelijking, onder andere uit een oogpunt van dominante woonpreferenties?
3. Omdat de schaal van *Stedenbaan* die van de meest betrokken instanties, instellingen, bedrijven en particulieren in het gebied overtreft, is het vervolgens de vraag of deze (van provinciebestuur tot gemeenten, van grote bedrijven tot bewoners in staat om hun in de

algemeen lokaal georiënteerde belangen dienstbaar te maken aan een dergelijk lange termijn concept? Kortom: kan er een effectieve probleemeigenaar worden gecreëerd?

Kenmerkend van *Stedenbaan* is dat er tegelijkertijd inhoudelijke én bestuurlijke procesvoorwaarden worden aangesneden. De inhoud zal zich toespitsen op capaciteitstoedeling, vervoersaspecten, verstedelijkingsmogelijkheden en milieudifferentiatie rondom stations. Voorbereiding en implementatie vergen samenwerking tussen verkeer- en vervoerdeskundigen, ruimtelijke ordening deskundigen, bestuurslagen en een aantal partijen in zowel de particuliere als de publieke sector.

Verstedelijking en mobiliteit

Uitdieping van de vraagstelling leidde tot de opmerkingen en nadere vragen:

1. De kritische stelling dat vooralsnog zicht ontbreekt op de potentiële verstedelijkingsmogelijkheden en daarmee de ontwikkeling van de potentiële vervoersvraag heeft het eerste deel van het beraad beheerst. *Stedenbaan* dient zich eerder aan het einde van een verstedelijkingsfase van een halve eeuw aan, terwijl vergelijkbare succesvolle concepten in bijv Duitse stedelijke regio's (S-Bahnstelsel) aan het begin van de grote verstedelijking zijn aangelegd. Daardoor konden zij richting geven aan de verstedelijking, temeer omdat in de eerste helft van de twintigste eeuw het particuliere autobezit gering was. Het is nogal pragmatisch-Nederlands om aan een vrijval van capaciteit op een spoorwegbaanvak meteen een heel verstedelijkingsmodel op te hangen.
2. De vraag is of verdichting en nieuwe woningbouw maximaal langs de corridor *Stedenbaan* (a) past op de trends in de woningvraag, (b) kwaliteiten kan leveren die worden verlangd en (c) past op wensen van andere categorieën van ruimtebehoefte (groen en blauw).
3. Verstedelijking rond bestaande en rond nieuw aan te leggen stations zal alleen lukken wanneer excellente kwaliteit wordt geboden en de vraag is of dat zich verdraagt met de verdichtingsdoelstelling. Dan dient wel heel zorgvuldig onderzocht te worden wat de marktpotenties van welke (deel)locatie voor welke doelgroepen zijn.
4. In de Zuidvleugel heeft de verstedelijking al min of meer een definitieve vorm en omvang bereikt, gelet op de groeipotentie van de bevolking en de economie.
5. Vervolgens is het dan de vraag wat toegevoegde verstedelijking nog betekent in een automobiele samenleving. Er lijkt op het eerste gezicht niet meer behoefte aan hart-op-hart verbindingen vanuit nationaal optiek maar aan tangentiële verbindingen. Deze laatste zullen voor de toegevoegde verstedelijking eerder leidend zijn dan hart-op-hart verbindingen. Daarnaast dient er de sprong gemaakt te worden van lokale naar regionale infrastructuur.
6. Van belang voor een ov-net is dat vooral de dikke stromen binnen de steden door middel van goede ketenmobiliteit worden afgewikkeld. Doet *Stedenbaan* dat?
7. Een van de prangende vragen van *Stedenbaan* bij dit concept is hoe infrastructuur en mobiliteit gefinancierd zouden kunnen worden buiten de bijdrage om van de overheid. Overheidsgelden zelf worden schaarser. Zijn er nieuwe (creatieve) financieringsconstructies denkbaar en uitvoerbaar die tot nu toe niet mogelijk of niet noodzakelijk waren? En zijn particuliere partijen te verleiden tot mede-investeringen? Ligt die verleiding in deelneming in de vastgoedontwikkeling in en rond de (nieuwe) stations?

Dit deel van het beraad leidde onder meer tot de conclusie dat voortgezette verstedelijking tenminste enige concentraties van voldoende massa zou moeten opleveren om nieuwe 'dikke vervoersstromen' op te wekken op wat in wezen een al lang bestaand spoorwegnet is dat zijn rol heeft gespeeld in de verstedelijking van de afgelopen eeuw. Daarmee ligt de bewijslast op het bord van het onderzoek naar verstedelijkingspotenties, de verzoening van mogelijk kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen en te maken afwegingen tussen verschillende ruimte-vragende sectoren.

De onderzoeksopgave voor *Stedenbaan* is te onderbouwen hoe de mobiliteit in de netwerkstad Zuidvleugel zich verder zal ontwikkelen en welke ontwikkeling wenselijk is. Ook de relatie van verstedelijking in de directe stationsomgeving met de vervoermodaliteiten zal nader moeten worden verkend. Is dat een hechte relatie of vertoont het mobiliteitspatroon te veel onzekerheden in termen van beheersbare richtingen en omvang van stromen. Tenslotte zou

duidelijk gemaakt moeten worden dat *Stedenbaan* superieure oplossingen biedt voor huidige en te verwachten verkeersproblemen.

Bestuurlijke organisatie en uitvoering

Ook dit deel van het beraad droeg een verkennend karakter, veelal resulterend in vragen die om betere antwoorden vragen.

1. De huidige situatie, waarin alleen nog maar sprake is van een planconcept, leidt al tot klemmende vragen omtrent de verhoudingen tussen de 'eigenaar' of bedenker van het concept (enige samenwerkende instanties in de regio) en bijv. de rijksoverheid die concessieverlener is op het hoofdrailnet. Er heeft tot nu toe uitsluitend decentralisatie van zeggenschap plaatsgevonden over regionale spoorlijnen naar de regionale opdrachtgevers en niet van regionale vervoer (i.c. een metrostelsel) over het hoofdrailnet.
2. Een groot probleem bij decentralisatie op het gebied van verkeer en vervoer is dat V&W wel een aantal bevoegdheden heeft gedecentraliseerd (regionale vervoersautoriteiten zoals provincies en kaderwetgebieden) maar niet het bijbehorende beleid. Dit maakt regiovoering op het regionale niveau moeilijk.
3. Voorts is de positie van de NS onduidelijk: is dit bedrijf er alleen voor het hoofdspoorweg-net of ook voor de regionale netten of moeten er juist hier nieuwe partijen komen? De feitelijke situatie is nu dat NS zowel (inter)nationaal vervoer als regionaal vervoer exploiteert. De concessieverlening voor het beheer en onderhoud voor het regionale vervoer wordt niet gezien als belangrijk voor het regionale vervoer. De diensten kunnen van ProRail ingekocht worden. Er is derhalve sprake van een geïntegreerd stedenbouwkundig en openbaar vervoersconcept dat speelbal is van zowel verschillende vervoers- als verschillende planologische autoriteiten.
4. Geopperd wordt dat voorlopig de regionale organisatiestructuur met name op het gebied van verkeer en vervoer moet blijven zoals deze nu is. Tussen de diverse marktpartijen en de vervoersregio kan nu reeds aan meer afstemming worden gewerkt en meer eenheid in beleid worden verkregen. Zij ook zullen in het hart van de financiering van de *Stedenbaan* moeten staan. Als nieuw vehikel hiervoor is een op te richten vereniging *Stedenbaan* denkbaar. Daarvan zouden verschillende Verkeers- en vervoersregio's, de NS, de provincie, busondernemingen, maar ook de ANWB lid kunnen zijn. De vereniging kan verschillende projecten ontwikkelen, zoals de aanleg van nieuwe stations. De vereniging borgt de continuïteit van het concept.
5. Voor het succes van *Stedenbaan* is het van belang dat de overheid een ander beeld krijgt van het begrip markt. De overheid opereert net als particulieren op de 'markt die ruimtelijke ontwikkeling en inrichting' heet. Het is een misvatting dat de overheid het prerogatief van ruimtelijke kwaliteit zou hebben. Met marktpartijen moet overeen uitwisseling plaatsvindt over de randvoorwaarden waarbinnen het concept *Stedenbaan* volgens beide partijen succesvol kan zijn. Hierbij zal vooral ook het aanbestedingstraject moeten worden betrokken.

De kunst zal zijn, zo luidde grosso modo de conclusie, om een PPS-vorm te ontwikkelen die publiekrechtelijk een gecombineerd planologisch en mobiliteitsopdrachtgeverschap kan dragen, waarbij marktpartijen van meet af aan deelnemen in de regie en een belangrijk deel van de uitvoering van de plannen voor hun rekening nemen. Daarbij kwam gelijk de vraag naar de organisatie van het openbaar bestuur zelf aan de orde. Op welke wijze kan dat naar zo'n situatie toewerken?

1. Om te beginnen zouden de regionale vervoersautoriteiten zich achter *Stedenbaan* moeten scharen en met gemeenten tot overeenstemming komen. De Vervoersautoriteiten zullen de prioriteit in mobiliteit en modaliteit in de regio moeten bepalen en optreden als verantwoordelijk opdrachtgever van het beoogde regionale metrosysteem.
2. Op gemeentelijk niveau dienen belangen bij de uitvoering van *Stedenbaan* onderkend en/of geschapen te worden te worden. Dat betekent aanvaarding van de verantwoordelijkheid voor de verdere ontwikkeling en implementatie van het verstedelijkingsprogramma dat *Stedenbaan* zal moeten dragen. Zoals eerder opgemerkt, vergt dat nog het nodige onderzoek
3. Voor de planologie, grondbeleid en huisvesting, zal een 'grondautoriteit' moeten worden opgericht. De gedachte die hieraan ten grondslag ligt is deze: regionale regie vergt een

federale aanpak dan wel regie vanuit de provincie op basis van de mogelijke nieuwe wet RO. Het grondbeleid zal hiervoor het uitgangspunt moeten zijn. Ontwikkelingsplannen worden gekoppeld aan het grondinstrumentarium binnen het kader van de bestemmingsplannen.

4. Tenslotte zullen van meet af aan de particuliere partijen moeten worden betrokken, van projectontwikkelaar tot vervoerder.