

An aerial photograph of a city, likely Rotterdam, showing a dense urban landscape with a river (the Scheldt) winding through it. The foreground features a large highway interchange and several modern buildings, including a prominent orange and white structure. The background shows a vast expanse of residential and commercial buildings under a clear sky.

ADVIES Q-TEAM

MIRT-VERKENNING OV EN WONEN

Juli 2024

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Aandachtspunten	3
Aanbevelingen vervolgfase	4
Inleiding.....	6
Opdracht.....	6
Aandachtspunten	8
2. Zie de MIRT-verkenning als een (eerste) stukje van de puzzel.....	9
3. Maak verdelingseffecten inzichtelijk en voer het debat erover.....	10
4. Behandel de aanlanding op Utrecht CS als een integraal onderdeel van de ov-terminal.....	11
5. Hou rekening met toekomstige ambities bij de keuze voor de lengte van de tunnel.....	12
Aanbevelingen vervolgfase	14
1. Start het gesprek over extra benodigde middelen.....	15
2. Laat de toegevoegde waarde en verdelingseffecten zien in een brede MKBA.....	15
3. Stel logische samenhangende varianten samen.....	15
4. Maak de spoorpartijen mede eigenaar van de opgave	15
5. Knip de MIRT-verkenning op in twee losse projecten.....	16
6. Betrek in het vervolg een Q-team al in de analysefase.....	16
Samenstelling Q-team.....	17
Colofon.....	18

Voorwoord



Achter een naam gaat vaak al veel schuil. Het feit dat in de MIRT-verkenning, waar dit advies betrekking op heeft, gesproken wordt over openbaar vervoer én wonen, geeft glashelder de onlosmakelijkheid aan van ruimte en mobiliteit. De toevoeging van de 'R' van Ruimte aan het MIT in 2007 was een erkenning van de samenhang tussen mobiliteit en ruimte en van de

noodzaak dit meer in samenhang te bezien. Hiermee werden investeringen in mobiliteit niet langer gezien als louter kostenpost, maar als aanjager van regionale ontwikkeling.

De drie centrale doelen in deze MIRT-verkenning – het voorkomen van overbelasting rond Utrecht Centraal, het beter bereikbaar maken per ov van Utrecht Science Park (USP) en het beter bereikbaar maken per ov van nieuwe woon- en werklocaties in Utrecht Zuidwest en Nieuwegein in 2030 en verder – staan in de schaduw van een grotere ambitie: het realiseren van een duurzame en toekomstbestendige ontwikkeling van een centraal gelegen en cruciale regio in Nederland.

De complexiteit van een dergelijke ontwikkeling is enorm. De opgaven zijn groot: niet alleen de woningbouwopgave, maar ook het faciliteren van de mobiliteit die daarbij hoort én de noodzaak om duurzaamheid hierbij als absolute randvoorwaarde mee te nemen, vragen van bestuurders en beslissers om een breed afwegingskader te hanteren. Een afwegingskader dat verder gaat dan een 'droge' MKBA, maar waarin ook rekening gehouden wordt met verdelingseffecten, verbetering van leefbaarheid en 'the cost of doing nothing'.

Met dit advies proberen wij degenen die deze ingewikkelde afwegingen moeten maken te voorzien van aanknopingspunten, suggesties en perspectieven, die hen helpen bij het maken van verstandige keuzes. In samenhang, dat wel, waarbij we weten dat iedere losse investering slechts één klein puzzelstukje is in een complexe wereld.

Pieter Litjens, voorzitter Q-team

Samenvatting

Aandachtspunten

1. Beschouw zowel de kosten als de baten voor evenwichtige besluitvorming

Er is veel aandacht voor de kosten van de Merwedelijn. Het risico hiervan is dat de toegevoegde waarde ervan aan de grote maatschappelijke opgaven onderbelicht blijft. De effecten van deze ruimtelijke ingreep zijn structurerend voor hoe niet alleen de stad Utrecht, maar de gehele regio zich de komende decennia kan en zal ontwikkelen. Voor het maken van een zorgvuldige afweging is het van belang om de kosten in relatie tot de brede maatschappelijke baten op de lange termijn te beschouwen. Wat ons betreft dient een MKBA hier duidelijk inzicht in te verschaffen. We zoeken naar cijfers die inzicht geven in de kosten als er niets wordt gedaan. In dat geval zal een groot deel van de geplande woningbouw in de regio niet mogelijk zijn. Waar deze woningen dan landen en wat daar aan aanvullende (auto)-infrastructuur voor nodig is moet worden meegewogen in deze beslissing. Vooral omdat deze voor heel Nederland essentiële infrastructuur nu al overbelast is.

2. Zie de MIRT-verkenning als een (eerste) stukje van de puzzel

De MIRT-verkenning geeft slechts invulling aan een deel van de verstedelijkingsstrategie. Onderdeel van het slagen van de bredere verstedelijkingsstrategie is om een mobiliteitstransitie te faciliteren. Goed ontworpen openbaar vervoer kan hiervan de ruggengraat vormen, maar ov is slechts een deel van de oplossing. Investeren in openbaar vervoer is alleen zinvol als dit in nauwe samenhang met lopen, fietsen, deelmobiliteit en overig ov wordt gedaan. Zorg er daarom voor dat er plannen en budget zijn voor flankerende maatregelen die nodig zijn voor een succesvolle (financiële en maatschappelijke) exploitatie van het ov-systeem. Laat deze plannen meewegen in het eindoordeel van de verkenning. Tegelijkertijd moeten de ogen niet gesloten worden voor het feit dat de auto, zowel privé

als gedeeld de komende decennia een belangrijke en blijvende bijdrage zal blijven leveren aan de mobiliteitsmix in de regio.

3. Maak verdelingseffecten inzichtelijk en voer het debat hierover

Als beslissingen over ov voornamelijk worden genomen op basis van vervoerskundige analyses en kostenramingen, dan wordt niet automatisch bijgedragen aan het verminderen van kansenongelijkheid. De Merwedelijn biedt voor veel mensen een snellere verbinding, maar dit leidt niet automatisch tot verbeterde bereikbaarheid voor iedereen. Daarom is het belangrijk om nu al na te denken over de verdelingseffecten van deze lijn, zowel in ruimtelijke als sociaaleconomische zin. Maak inzichtelijk waar en voor wie de bereikbaarheid verbetert, en wie daarvan profiteert. Maar ook, wie de negatieve effecten ondervindt, en welke plannen er zijn of gemaakt kunnen worden om deze negatieve effecten te minimaliseren. Wees bewust van welke rechtvaardigheidsprincipes kunnen worden gehanteerd bij het maken van een keuze. Wij adviseren om het debat hierover (meer dan nu gebeurt) mogelijk te maken door de verdelingseffecten inzichtelijk te maken.

4. Behandel de aanlanding op CS als integraal onderdeel van de ov terminal

Het bouwen van een ondergrondse halte op het drukste treinstation van Nederland is een zeer complexe puzzel en verdient daarom ook alle aandacht. Dit kan je maar in één keer goed doen. Een dergelijke ingreep zou benut moeten worden om de ov terminal op een toekomstbestendige manier uit te breiden. Betrokken partijen zouden daarom gezamenlijk moeten streven naar een aanlanding op Utrecht CS die in lijn is met het concept van de ov-terminal en de stedenbouwkundige opzet van het stationsgebied, en die de knoop versterkt.

Daarnaast moeten vervoerkundige aspecten zwaar meewegen in het maken van een keuze. De inrichting bepaalt namelijk in belangrijke mate de aantrekkelijkheid van de lijn, en daarmee of de investering van toegevoegde waarde blijkt, of niet.

5. Hou rekening met toekomstige ambities bij de keuze voor de lengte van de tunnel

Een zorgvuldige afweging dient gemaakt te worden voor de lengte van de tunnel in relatie tot de toekomstvastheid en de impact op veiligheid en leefbaarheid. Een tram op maaiveld deelt infrastructuur met overig verkeer en openbaar vervoer. Daar zitten grenzen aan het haalbare wat betreft maximale frequentie en snelheid vanwege de veiligheid en betrouwbaarheid van overig verkeer en ov. Een tram die op maaiveld met 70 km/h door een woonwijk rijdt strookt wat ons betreft niet met de ambitie om voet- en fietsverkeer te stimuleren, en ook niet met de ambitie om binnenstedelijk de wegen te herwaarderen naar 30 km/u.

Daarnaast heeft de ambitie om de Merwedelijn drager van de stedelijke ontwikkeling van de komende decennia te laten zijn consequenties voor keuzes nu. Als het gewenste eindbeeld duidelijk is zou gestreefd moeten worden naar een oplossing, waarvan de totale kosten (al dan niet gefaseerd) het laagst zijn, en de bijdrage het grootst. Als faseren onvermijdelijk is, dan is de meest robuuste keuze een oplossing waarmee nu met benodigde frequenties en snelheid gereden kan worden en waarmee een eerste stap in de woningbouw gezet kan worden, zonder daarbij toekomstige mogelijkheden af te sluiten. Ook is het van belang in beeld te brengen in welke mate toekomstige extra investeringen, voor bijvoorbeeld het ongelijkvloers maken van belangrijke kruispunten of het op een alternatieve manier ontsluiten van Rijnenburg,, nodig zijn. En hoe die zich verhouden tot de kosten en de baten van het nu al verder doortrekken van de tunnel. Uiteraard mag dit op de korte termijn niet zorgen voor onveiligheid en onacceptabele hinder voor de bestaande stad. De totale systeemkosten zullen echter altijd hoger zijn bij een gefaseerde aanpak.

Aanbevelingen vervolgfase

1. Start het gesprek over extra benodigde middelen

Wij begrijpen dat er op basis van de huidige beslisinformatie nog geen keuze kan worden gemaakt voor een voorkeursalternatief. Een verdiepingsfase is daarom op zijn plek. Echter, wij zien ook dat een verdiepingsfase niet het financiële tekort voor een robuuste oplossing gaat verhelpen. Benut de komende periode dus om met elkaar het gesprek te voeren over wat de bijdrage van de Merwedelijn waard is. De scope van de MIRT-verkenning is nu gericht op 2040, terwijl we weten dat de effecten ervan de komende honderd jaar bepalend zullen zijn. Durf daarom ook te kijken naar het vergroten van de scope. Zorg er daarnaast voor dat de verdiepingsfase start met een brede vertegenwoordiging vanuit alle partijen en disciplines waarbij een kritische blik op eerder gemaakte keuzes en uitgangspunten niet geschuwd wordt.

2. Laat de toegevoegde waarde en verdelingseffecten zien in een brede MKBA

Een 'standaard' aanpak voor een MKBA is niet voldoende voor een complex project als de MIRT-verkenning ov en wonen. De maatschappelijke baten moeten hierin breed inzichtelijk worden gemaakt. De referentie waar van wordt uitgegaan dient een realistische weergave te zijn van de situatie waarin de maatregelen niet worden genomen. We weten dat woningen in de A12 zone en Rijnenburg niet gebouwd kunnen worden als er geen degelijke HOV ontsluiting wordt georganiseerd. We weten ook dat er hard woningen nodig zijn om het landelijk tekort op te lossen. Besteed dus veel aandacht aan het in beeld brengen van de werkelijke baten. Daarnaast is de MKBA het uitgewezen instrument om de verdelingseffecten adequaat in beeld te brengen.

3. Stel logische samenhangende varianten samen

Wij zien dat het met de gekozen onderzoeksmethode, waarbij maatregelen bestaande uit bouwstenen, die gecombineerd zijn tot onderscheidende alternatieven, erg moeilijk is gebleken om de effecten van individuele bouwstenen te herleiden. Bovendien laten de effectstudies veel ruimte over voor interpretatie. Een logische en onderbouwde keuze voor een voorkeursalternatief blijkt daardoor nog niet naar voren te komen omdat informatie ontbreekt op het niveau van het samengestelde voorkeursalternatief. Wij raden daarom aan om in de vervolgfase logische samenhangende varianten te onderzoeken. Dit kan helpen in het maken van de juiste afweging, maar ook in het meenemen van het publiek in de onderbouwing van de keuze. Voorkom dat er over een jaar weer meer informatie nodig is om een keuze op te kunnen baseren.

4. Maak de spoorpartijen mede-eigenaar van de opgave

De aanlanding van de Merwedelijn op Utrecht CS wordt nog niet als integrale uitbreiding van het stationsgebied gezien, terwijl de kennis, expertise en middelen van de spoorpartijen hard nodig zijn voor de opgave. Wij adviseren daarom de spoorpartijen in de aankomende verdiepingsfase nadrukkelijker aan tafel plaats te nemen, en mede-eigenaar te worden van de opgave. Zij zijn een belangrijke partner in het realiseren van een kloppende oplossing.

5. Knip de MIRT-verkenning op in twee losse projecten

Wij zien dat de meeste aandacht uitgaat naar de Merwedelijn. De andere maatregelen en opgaven zijn echter niet minder relevant. Wat ons betreft kan de MIRT-verkenning in feite als twee aparte projecten beschouwd worden. Voor de vervolgfase raden wij daarom ook aan om besluitvorming over deze twee projecten van elkaar los te knippen.

6. Betrek een Q-team al in de analysefase

Wij raden voor andere verkenningen aan, om al eerder, tijdens de analysefase van de MIRT-verkenning, een Q-team te betrekken, en ook om eerder gemaakte keuzes goed te beargumenteren. In die fase is nog meer ruimte om structurele keuzes te maken. Wij merkten dat we soms geneigd waren eerder gemaakte keuzes te bediscussiëren, en op het abstractieniveau van de analysefase na te denken over de opgave. Desalniettemin is het verstandig om, in welke fase dan ook, kritische vrienden een rol te geven. We raden daarom ook aan om dit te blijven doen.

Inleiding

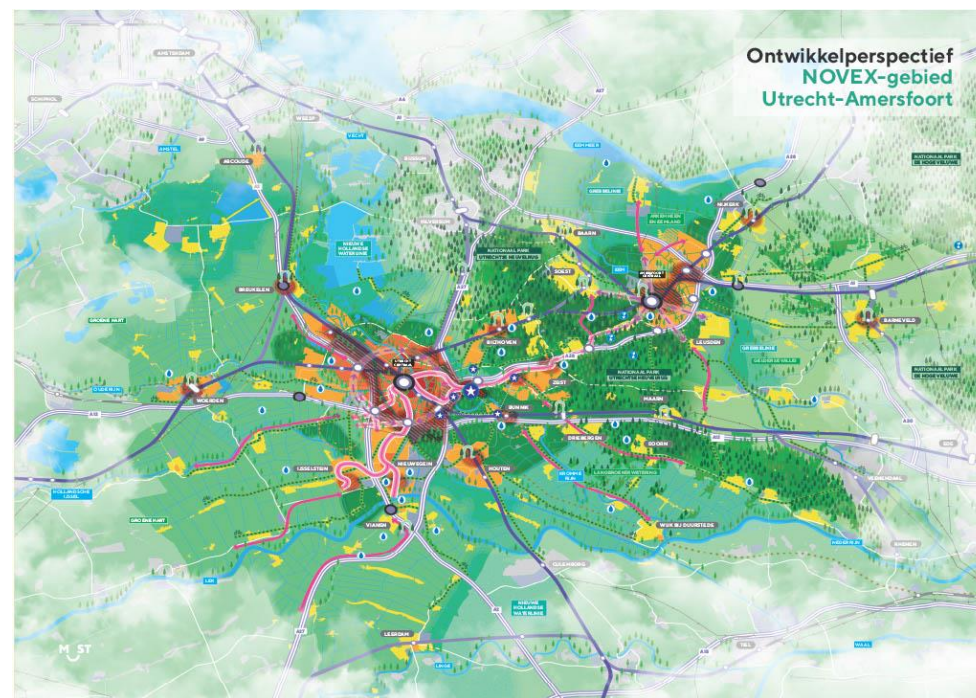
De Metropoolregio Utrecht (MRU) is de snelst groeiende regio van Nederland. Tot 2040 kunnen er 165.000 woningen worden gebouwd, en komen er 110.000 arbeidsplaatsen bij de regio. Deze groei concentreert zich met name aan de Zuidwestkant van Utrecht en in Nieuwegein, in het grootschalige NOVEX woningbouwgebied 'Groot Merwede'. Tot 2030 wordt het Stationsgebied, Beurskwartier, de Merwedekanaalzone, Nieuwegein City en Rijnhuizen afgebouwd. Daarna ligt de grootste ontwikkelpotentie in de A12-zone en Rijnenburg. Met groei van die omvang ontstaan knelpunten, vooral op het gebied van bereikbaarheid en het realiseren van een gezonde leefomgeving. In 2020 is er een MIRT-verkenning gestart gericht op een onderdeel van de bredere verstedelijkingsopgave: het realiseren van de ov bereikbaarheid. In deze MIRT-verkenning staan de volgende doelen centraal::

1. Het voorkomen van overbelasting rond Utrecht Centraal;
2. Het beter bereikbaar maken per ov van Utrecht Science Park (USP);
3. Het beter bereikbaar maken per ov van nieuwe woon- en werklocaties in Utrecht Zuidwest en Nieuwegein in 2030 en verder.

Momenteel wordt er toegewerkt naar een voorkeursalternatief. Er zijn echter nog belangrijke keuzes te maken. De Merwedelijn is verreweg de grootste ingreep en brengt twee belangrijke dilemma's met zich mee: welk deel van het tracé wordt ondergronds en wat is de beste aanlanding bij Utrecht CS.

Juist in deze fase, waarin er nog veel open ligt en de gevolgen van deze keuzes groot zijn, is een brede blik zeer welkom. Het projectteam van de MIRT-verkenning ov en wonen heeft daarom in begin 2023 een zogenaamd "Q-team" ingesteld om onafhankelijk advies te geven richting het voorkeursalternatief. Dit Q-team is samengesteld uit experts met autoriteit

op uiteenlopende vakgebieden die het ruimtelijke domein raken. In de bijlage is een overzicht gegeven van de leden van het Q-team.



NOVEX-GEBIED UTRECHT AMERSFOORT

Opdracht

De opdracht die het Q-team heeft gekregen is om met een blik van buitenaf de brede benadering van het project te borgen en een aanvullend perspectief te bieden op wat er al onderzocht wordt. Daarbij fungeert het als 'kritische vriend' die reflecteert op zowel inhoud, methoden en keuzes van het projectteam.

Om hier invulling aan te geven is het Q-team in vier bijeenkomsten door alle facetten van de MIRT-verkenning meegenomen. Daarbij is gesproken over diverse onderwerpen. Variërend van de maakbaarheid van de aanlanding van de Merwedelijn op Utrecht CS, de impact van maatregelen op bestaande en nieuwe inwoners, de toekomstvastheid van de oplossingen in relatie tot de groei van de regio, en over het beoordelingskader zoals vastgesteld in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau.

Tussentijds – in de sessies – heeft het Q-team observaties, complimenten en suggesties in een open en fijne sfeer kunnen delen met het projectteam. Dat heeft al geleid tot aanvullende onderzoeksinspanningen en nadere uitleg bij het maken van bepaalde keuzes.

In dit eindverslag worden de belangrijkste aandachtspunten en aanbevelingen gegeven die het Q-team betreft van belang acht in de vervolgfase en bij het maken van een keuze. Vanwege de omvang, complexiteit en belang van de maatregel wordt in dit advies gefocust op de Merwedelijn. Het Q-team spreekt daarbij geen voorkeur uit voor een variant.

Aandachtspunten

We zijn onder de indruk van de grondigheid van het proces dat het projectteam van de MIRT-verkenning heeft doorlopen en de hoeveelheid beslisinformatie die daarbij geproduceerd is. Tegelijkertijd zien we de zoektocht naar hoe al deze informatie op verschillende abstractieniveaus te interpreteren en op waarde te schatten. Het vereist een balans tussen technische precisie en het bredere perspectief van maatschappelijke impact en welzijn.

In een complexe puzzel als deze is het echter een illusie om alles bij voorbaat te kunnen weten. Natuurlijk zijn er talloze diepgravende onderzoeken nodig naar de maakbaarheid, haalbaarheid en de te verwachten effecten. Alle onderzoeken leiden echter zelden tot een eenduidig voorkeursalternatief. Het uitbreiden van het openbaar vervoer doe je niet alleen omdat uit de effectstudies blijkt dat het zinnig is; je doet het ook omdat je bepaalde waarden nastreeft, en er in gelooft dat de maatregelen een juiste stap in de richting zijn van een gewenste toekomst.

Wat ons betreft staan hierin het leveren van een bijdrage aan de grote maatschappelijke vraagstukken van deze tijd centraal: de klimaatcrisis, kansengelijkheid en het op een robuuste manier bijdragen aan de woningbouwopgave. De maatregelen zullen dan ook vooral op lange termijn grote impact hebben op de ruimtelijke, economische en sociale ontwikkelingen van stad en regio. Het gaat hier dus om een project dat niet alleen ons aangaat, maar ook onze kinderen, kleinkinderen en generaties daarna.

Naast alle onderzoeken is er daarom ook daadkracht nodig. Daadkracht om gedurfde besluiten te nemen.

Dat gezegd hebbende snappen wij ook dat dit geen gemakkelijke keuze is. Het budget is altijd beperkend, en de meest aantrekkelijke keuzes zijn waarschijnlijk onhaalbaar. In onderstaande hoofdstukken geven wij een aantal hoofdboodschappen mee die wat ons betreft moeten worden overwogen bij het maken van een keuze. De eerste drie gaan over de doelmatigheid van de MIRT-verkenning. De laatste twee gaan meer specifiek over de inhoudelijke uitwerking van de varianten binnen de verkenning.

Na de aandachtspunten geven wij ook een aantal concrete aanbevelingen mee voor de vervolgfase.

1. Beschouw zowel de kosten als de brede maatschappelijke baten voor evenwichtige besluitvorming

Het aanleggen van een ondergrondse tram met metrofrequenties is een complexe opgave. Een dergelijk groot ov project komt niet vaak voor. Voorbeelden van budgetoverschrijdingen, zoals bij de Noord-Zuidlijn en de Uithoflijn het geval waren, staan velen nog in het geheugen gegrift. In tijden van bezuinigen is het dan ook niet gek dat er veel aandacht is voor de kosten, en dat er zorgvuldig onderzoek gedaan wordt alvorens te beginnen. Wij zien dat er in de MIRT-verkenning ov en wonen ook veel aandacht gaat naar de discussie over het budget, en het almaar doorstuderen op de effecten.

Wij maken ons echter zorgen dat hierdoor een cruciaal aspect gemist kan worden in de afweging. Namelijk de toegevoegde waarde die infrastructuur kan bieden op de lange termijn. Zowel op nationale, regionale

en lokale schaal. Ons land staat voor een aantal grote, samenhangende opgaven, zoals het woningtekort, de klimaatverandering, en een groeiende kloof van ongelijkheid. Overheden, op alle lagen, hebben hier een rol in te nemen; niets doen is simpelweg geen optie.

Om deze opgaven op een duurzame, eerlijke en toekomstbestendige manier te faciliteren, is verdichting in (de buurt van) bestaand stedelijk gebied essentieel. Volgens de principes van nabijheid gecombineerd met een opwaardering van de openbare ruimte, meer ruimte voor voetgangers en fietsers, en een duidelijke focus op het voorkomen van groei in het huidige autogebruik. Dat vraagt om een systeemsporg van het openbaar vervoer waarbij ruimtelijke ontwikkelingen en ontwikkeling van het mobiliteitssysteem hand in hand gaan.

Het is goed dat de Rijksoverheid de regie in de ruimtelijke ordening met het aanwijzen van de grootschalige NOVEX-woningbouwgebieden weer oppakt. Wezenlijk onderdeel daarvan is het strategisch sturen op de aanleg van nieuwe infrastructuur. Het is een oeroude vuistregel dat aanbod zijn eigen vraag creëert. De effecten van deze ruimtelijke ingreep zijn dan ook bepalend voor hoe niet alleen de stad Utrecht, maar de gehele regio zich de komende decennia kan en zal ontwikkelen. Dat houdt niet op bij 2030, of 2040, maar geeft richting voor de komende 100 jaar. Benut als investerende overheden daarom deze sturende kracht van infrastructuur om de ruimtevraag te laten landen op de plekken waar die het beste past.

Daarbij is het uiteraard van belang om de kosten in relatie tot de baten te beschouwen. Zorg er echter wel voor dat je de baten over de volledige breedte inzichtelijk maakt. Wat ons betreft is een standaard MKBA hier niet voldoende. Wat zijn de kosten als er geen keuze wordt gemaakt in de MIRT-verkenning? Waar en wanneer worden al deze woningen dan gebouwd? En welke (extra) kosten hangen daar aan? Van gespreid over het

land bouwen weten we dat dit leidt tot extra files, en daarmee tot extra benodigde ingrepen op het hoofdwegenet.

2. Zie de MIRT-verkenning als een (eerste) stukje van de puzzel

De integrale verstedelijkingsstrategie voor het grootschalige NOVEX-gebied Utrecht Groot Merwede is breed uiteengezet in de diverse Rijk-regio visiestukken die ten grondslag liggen aan de groeiopgave van stad en regio. De MIRT-verkenning is een concrete uitwerking hiervan, maar omvat slechts een deel van de bredere verstedelijkingsopgave.

Hoewel de maatregelen die worden onderzocht in de MIRT-verkenning een concrete uitwerking zijn van eerder geschreven visies, zouden de doelen die ermee worden nagestreefd niet wezenlijk mogen verschillen. De doelen waar in deze verkenning oplossingen worden gezocht zijn echter al nauwer geformuleerd. Ter illustratie: het doel: 'Het beter bereikbaar maken per ov van nieuwe woon- en werklocaties in Utrecht Zuidwest en Nieuwegein in 2030 en verder' laat weinig ruimte over voor verschillende oplossingsrichtingen; het middel zit al in het doel. Dat hoeft niet erg te zijn, zo lang duidelijk is dat deze sectorale insteek een deeloplossing is voor een bredere opgave. Het risico bestaat echter dat de beoordeling daardoor ook te nauw wordt ingestoken. Ons advies is dus om de maatregelen te beoordelen aan de hand van de doelen gesteld in de bredere verstedelijkingsstrategie, en daarbij af te vragen of de gekozen voorkeursvariant nog bijdraagt aan datgene wat ermee beoogd was.

Vanwege de kosten en de lange doorlooptijd van infrastructuurmaatregelen zal het geschetste eindbeeld zoals beschreven in de verstedelijkingsvisie niet in één keer worden gerealiseerd. Het is goed te blijven realiseren dat met de MIRT-verkenning ov en wonen slechts een eerste stap wordt gezet in de richting van het gewenste eindbeeld.

Onderdeel van het slagen van de verstedelijkingsstrategie is om een mobiliteitstransitie te faciliteren. Goed ontworpen openbaar vervoer kan de ruggengraat vormen van een duurzaam mobiliteitssysteem. Vanwege de kracht om grote groepen reizigers in een relatief beperkte ruimte te vervoeren. Maar ov is slechts onderdeel van de oplossing. Investeren in ov is alleen zinvol als dit in nauwe samenhang met lopen, fietsen, deelmobiliteit en overig ov wordt gedaan. Een geïntegreerde aanpak is cruciaal om een echt duurzame mobiliteitstransitie te realiseren. Zorg er daarom voor dat er plannen en budget zijn voor flankerende maatregelen die nodig zijn voor een succesvolle (financieel en maatschappelijk) exploitatie van het ov systeem. Laat deze plannen meewegen in het eindoordeel van de verkenning.



RUIMTEGEBRUIK VAN VERSCHILLENDE VERVOERSMIDDELEN

Tegelijkertijd moeten de ogen niet gesloten worden voor het feit dat de auto, zowel privé als gedeeld de komende decennia een belangrijke en blijvende bijdrage zal leveren aan de mobiliteitsmix in de regio. Daar waar ruimte een beperkende factor is, moeten keuzes worden gemaakt om de leefbaarheid, veiligheid en gezondheid van inwoners te waarborgen. Maar voor heel veel herkomst-bestemming ritten is en blijft de auto een logischere keus. Hou hier dus ruimte voor in de plannen.

3. Maak verdelingseffecten inzichtelijk en voer het debat erover

Het bieden van bereikbaarheid voor iedereen is een van de belangrijkste functies van het openbaar vervoer. Het stelt mensen in staat om toegang te krijgen tot basisbehoeften zoals werk, onderwijs, gezondheidszorg en andere diensten. Daarvoor dient kwalitatief hoogwaardig ov beschikbaar te zijn, voor iedereen. Efficiëntie en effectiviteit garanderen echter niet dat de kosten en baten van het transportsysteem eerlijk verdeeld zijn. Als beslissingen over ov voornamelijk worden genomen op basis van vervoerskundige analyses en kostenramingen, dan wordt niet automatisch bijgedragen aan het verminderen van kansenongelijkheid.

De Merwedelijn zorgt voor een grote groep mensen voor een snellere verbinding, maar het draagt niet automatisch bij aan verbeterde ontsluiting. Het is daarom belangrijk om in deze fase al na te denken over de verdelingseffecten van de maatregelen en deze systematisch in beeld te brengen; hierbij gaat het tenminste om verdeling over de ruimte en over sociaaleconomische groepen. Voor wie wordt de bereikbaarheid verbeterd? En wie profiteert daarvan? Maar ook: wie ondervinden de negatieve effecten? En welke plannen zijn er of kunnen er worden gemaakt om die negatieve effecten tegen te gaan?

Daarvoor is het nodig om te weten welke principes van rechtvaardige mobiliteit kunnen worden gehanteerd. Wordt er gestreefd naar gelijkwaardige bereikbaarheid voor iedereen, laat je dit afhangen van waar de meeste mensen ervan gebruik maken, of wil je een bepaald minimum voor iedereen garanderen? Hierbij moet breder gekeken worden dan naar de ov reiziger alleen. Ook de voetganger, fietser en de automobilist wordt beïnvloedt door de Merwedelijn. Veel inwoners in stad en regio zijn nog steeds afhankelijk van de auto, omdat ze nachtdiensten werken, er (nog) geen volwaardig ov-alternatief is of omdat ze slecht ter been zijn. Advies is deze principes niet op te leggen, maar het debat erover (meer dan nu gebeurt) mogelijk te maken door de verdelingseffecten inzichtelijk te maken.

Principes van rechtvaardigheid in mobiliteitsbeleid (KiM, 2022)

De drie hoofdbegrippen voor rechtvaardigheid zijn utilitarisme, egalitarisme en suffiëntarisme.

- Het utilitarisme streeft naar de grootst mogelijke bijdrage aan het algemene nut voor alle mensen samen. Een rechtvaardige verdeling van beleidseffecten is een verdeling die de totale welvaart maximaliseert.
- Het egalitarisme streeft naar het verminderen van kansenongelijkheid. Volgens dit rechtvaardigheidsbegrip is mobiliteitsbeleid eerlijk als het de positieve en negatieve effecten verdeelt op een manier die de verschillen tussen groepen verkleint.
- Het suffiëntarisme streeft naar een basisstandaard voor iedereen. Voor iedereen geldt bijvoorbeeld een bepaalde maximum reistijd naar het dichtstbijzijnde ziekenhuis.

Hoe de rechtvaardigheid van de effecten van mobiliteitsbeleid wordt beoordeeld is dus een keuze, en hangt af van het rechtvaardigheidsbegrip dat je wilt toepassen.

4. Behandel de aanlanding op Utrecht CS als een integraal onderdeel van de ov-terminal

Het bouwen van een ondergrondse tramhalte op het drukste treinstation van het land is een zeer complexe puzzel en verdient daarom ook alle aandacht. Bus- en tramhaltes kunnen worden verplaatst. Busbanen en tramrails verplaatsen is al ingrijpender, maar een ondergronds in beton gegoten tramstation op Utrecht Centraal, het grootste spoorknoppunt van Nederland, is een majeure ingreep voor de lange termijn die alle aandacht verdient op een moment dat er nog structureel gedacht kan worden. Je kan dit maar één keer goed doen.

Waar voorheen Utrecht Centraal telkens werd uitgebreid en vernieuwd, en er dus een lappendeken van oplossingen ontstond, is sinds 2013 met de verbouwing tot de ov-terminal het concept: "een integraal centraal station dat onder één kap de afhandeling regelt voor fiets, trein, sneltram en bus". Als gevolg van de herontwikkeling is ook het gebied rondom het station, met name aan de westzijde, een aantrekkelijke locatie geworden voor vastgoedontwikkeling.

Net als een stad is een stationsomgeving natuurlijk nooit af. Het realiseren van de halte van de Merwedelijn op Utrecht CS moet wat ons betreft gezien worden als een integraal onderdeel en uitbreiding van de ov-terminal. Tot 60.000 reizigers per dag, waarvan 66% wil overstappen op een trein kan niet als een apart project gezien worden. Ter vergelijking: dit zijn bijna evenveel in- en uitstappers als op station Amsterdam Sloterdijk en Eindhoven Centraal. De aanlanding op CS is dus een gezamenlijke opgave van Ministerie, ProRail, NS, Provincie en Stad.

Partijen zouden gezamenlijk moeten streven naar een aanlanding op Utrecht CS die in lijn is met het concept van de ov-terminal en de stedenbouwkundige opzet van het stationsgebied en de toekomstige vastgoedontwikkelingen versterkt. Daarbij is het nu al van belang om vervoerkundige aspecten zwaar te laten meewegen. De inrichting bepaalt in belangrijke mate de aantrekkelijkheid van de lijn, en daarmee of de investering van toegevoegde waarde blijkt, of niet.

Maak daarom nu al inzichtelijk hoe de halte voor de reiziger in het knooppunt functioneert. Waar komt men uit bij het uitstappen van de Merwedelijn? Hoe lang is de route daarheen? Hoe veel bochten moet men maken om er te komen. Hoeveel trappen op of af? Is er een duidelijke zichtlijn op het station? Een dergelijke keuze is van te groot belang om alleen van een macro-model te laten afhangen. Meer micro-analyses en visualisaties op ooghoogte zouden op hun plek zijn om het totaalbeeld te verscherpen. Tevens zijn er talloze voorbeelden in binnen- en buitenland waarvan geleerd kan worden. Voorkom dat wanneer er op basis van de modellen niet goed een antwoord kan worden gegeven, de keuze wordt gebaseerd op (voornamelijk) de kosten.

5. Hou rekening met toekomstige ambities bij de keuze voor de lengte van de tunnel

Het graven of boren van een tramtunnel en bijbehorende haltes is een grote klus, die gepaard gaat met veel overlast. In stedelijk gebied is boren te verkiezen boven graven vanwege de grote hinder die graven met zich meebrengt. De hoge initiële kosten voor het mobiliseren van een boor zorgen ervoor dat dit pas een kostenefficiënte methode is bij een langere tunnel. Dat zou echter geen doorslaggevend argument mogen zijn om te kiezen voor een langere tunnel. Een zorgvuldige afweging dient gemaakt te

worden in relatie tot de toekomstvastheid en de impact op veiligheid en leefbaarheid.

Een tram op maaiveld deelt infrastructuur met overig verkeer en openbaar vervoer. Er zitten grenzen aan het haalbare wat betreft maximale frequentie en snelheid in relatie tot de veiligheid en betrouwbaarheid van overig verkeer en ov. Een snelle verbinding is nodig om de nieuwe woonwijken met het centrum, het landelijk treinnetwerk en de regio te verbinden. Een tram die op maaiveld met 70 km/h door een woonwijk rijdt zal volledig in de hekken moeten staan, en alle oversteken zullen moeten worden beveiligd met slagbomen. Wat ons betreft strookt dat niet met de ambitie om lopen en fietsen te stimuleren, en ook niet met de ambitie om binnenstedelijk de wegen te herwaarderen naar 30 km/u. Bovendien draagt dit niet bij aan de verkeersveiligheid.



HUIDIGE TRAM OP MAAIVELD IN KANALENEILAND EN TRANSWIJK

Wanneer er met dit soort snelheden wordt gereden is een lange tunnel in stedelijk gebied daarom op zijn plaats. Andersom geredeneerd, wanneer een deel van de Merwedelijn op maaiveld vanuit budgettaire overwegingen onvermijdelijk is, dan dient de snelheid en frequentie daarop aangepast te worden. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met de toekomstbestendigheid van de Merwedelijn. Snelheid en frequentie hebben een directe relatie met de mogelijkheden om toekomstige woningbouw te faciliteren en regionaal busverkeer af te vangen.

De ambitie om de Merwedelijn drager van de stedelijke ontwikkeling van de komende decennia te laten zijn heeft consequenties voor keuzes nu. Als het gewenste eindbeeld duidelijk is zou gestreefd moeten worden naar een oplossing, waarvan de totale kosten (al dan niet gefaseerd) het laagst zijn. Als fasen onvermijdelijk is, dan is een zo robuust mogelijke keuze een oplossing waarmee nu met benodigde frequenties en snelheid gereden kan worden en waarmee een eerste stap in de woningbouw gezet kan worden, zonder daarbij toekomstige mogelijkheden af te sluiten. Ook is het van belang in beeld te brengen in welke mate toekomstige extra investeringen, voor bijvoorbeeld het ongelijkvloers maken van belangrijke kruispunten, of het op een alternatieve manier ontsluiten van Rijnenburg, nodig zijn, en hoe die zich verhouden tot de kosten en de baten van het nu al verder doortrekken van de tunnel. Uiteraard mag dit op de korte termijn niet zorgen voor onveiligheid en onacceptabele hinder voor de bestaande stad. De totale systeemkosten zullen echter altijd hoger zijn bij een gefaseerde aanpak.



SCHEIDENDE WERKING BOVENGRONDSE INFRASTRUCTUUR



EEN INTEGRAAL CENTRAAL STATION DAT ONDER ÉÉN KAP DE AFHANDELING REGELT VOOR ALLE MODALITEITEN

Aanbevelingen vervolgfase

1. Start het gesprek over extra benodigde middelen

Wij begrijpen dat er op basis van de huidige beslisinformatie nog geen keuze kan worden gemaakt voor een voorkeursalternatief. Er zijn vragen over de technische haalbaarheid van de oplossing in het stationsgebied, maar belangrijker nog; binnen budget is er geen oplossing mogelijk die voldoende bijdraagt aan de doelen zoals die in de in alle voorgaande visiestukken zijn beschreven door de partners. Een verdiepingsfase is daarom op zijn plek. Echter, wij zien ook dat een verdiepingsfase niet het financiële tekort voor een robuuste oplossing gaat verhelpen. Natuurlijk zal er gezocht moeten worden naar optimalisaties, maar een tekort van meerdere honderden miljoenen wordt daar niet mee gedicht. Ondergronds bouwen in sterk verstedelijkt gebied is nou eenmaal niet goedkoop. Benut de komende periode dus om met elkaar het gesprek te voeren over wat de bijdrage van de Merwedelijn waard is. De scope van de MIRT-verkenning is nu gericht op 2040, terwijl we weten dat de effecten ervan de komende honderd jaar bepalend zullen zijn. Durf daarom ook te kijken naar het vergroten van de scope.

2. Laat de toegevoegde waarde en verdelingseffecten zien in een brede MKBA

Een 'standaard' aanpak voor een MKBA is niet voldoende voor een complex project als de MIRT-verkenning ov en wonen. De maatschappelijke baten moeten hierin breed inzichtelijk worden gemaakt. De referentie waar van wordt uitgegaan dient een realistische weergave te zijn van de situatie waarin de maatregelen niet worden genomen. We weten dat woningen in de A12 zone en Rijnenburg niet gebouwd kunnen worden als er geen

degelijke HOV ontsluiting wordt georganiseerd. We weten ook dat er hard woningen nodig zijn om het landelijk tekort op te lossen. Besteed dus veel aandacht aan het in beeld brengen van de werkelijke baten. Daarnaast is de MKBA het uitgewezen instrument om de verdelingseffecten adequaat in beeld te brengen.

3. Stel logische samenhangende varianten samen

Wij zien dat het met de gekozen onderzoeksmethode van maatregelen bestaande uit bouwstenen, die gecombineerd zijn tot onderscheidende alternatieven erg moeilijk is gebleken om effecten van individuele bouwstenen te herleiden. Een logisch voorkeursalternatief blijkt daardoor nog niet naar boven te komen, en de effectstudies laten veel ruimte over voor interpretatie. Wij raden daarom aan om in de vervolgfase logische samenhangende varianten te onderzoeken. Dit kan helpen in het maken van de juiste afweging, maar ook in het meenemen van het publiek in de redeneerlijn van de keuze. Voorkom dat er over een jaar weer meer informatie nodig is om een keuze op te kunnen baseren.

4. Maak de spoorpartijen mede eigenaar van de opgave

De aanlanding van de Merwedelijn op Utrecht CS wordt nog niet als integrale uitbreiding van het stationsgebied gezien, terwijl de kennis, expertise en middelen van de spoorpartijen hard nodig zijn voor de opgave. Wij adviseren daarom om de spoorpartijen in de aankomende verdiepingsfase nadrukkelijker aan tafel te plaats nemen, en mede eigenaar te worden van de opgave. Zij zijn een belangrijke partner in het realiseren van een kloppende oplossing.

5. Knip de MIRT-verkenning op in twee losse projecten

Wij zien dat de meeste aandacht uitgaat naar de Merwedelijn. De andere maatregelen en opgaven zijn echter niet minder relevant. Wat ons betreft kan de MIRT-verkenning in feite als twee aparte projecten beschouwd worden. Voor de vervolgfase raden wij daarom ook aan om besluitvorming over deze twee projecten van elkaar los te knippen.

6. Betrek in het vervolg een Q-team al in de analysefase

Als laatste raden wij voor andere verkenningen aan, om al eerder, tijdens de analysefase van de MIRT-verkenning, een Q-team te betrekken, en ook om eerder gemaakte keuzes goed te beargumenteren. In die fase is nog meer ruimte om structurele keuzes te maken. Wij merkten dat we soms geneigd waren eerder gemaakte keuzes te bediscussiëren, en op het abstractieniveau van de analysefase na te denken over de opgave. Desalniettemin is het verstandig om, in welke fase dan ook, kritische vrienden een rol te geven. We raden daarom ook aan om dit te blijven doen.

Samenstelling Q-team

Het Q-team van de MIRT-verkenning ov en wonen bestaat uit de volgende deelnemers:

Pieter Litjens

Pieter neemt deel als voorzitter aan het Q-team. Momenteel is Pieter algemeen directeur van het CROW. Daarnaast is Pieter is wethouder geweest in Amsterdam Zuidoost in de periode van 2002-2007 (Stadsdeel Zuid-oost) en van de gemeente Amsterdam in 2014-2018 (verkeer en vervoer), Burgemeester van Aalsmeer van 2007-2012, en lid van de Tweede Kamer op de portefeuille ruimtelijke ordening en openbaar bestuur.

Eva Gaaff

Eva werkt als strategisch consultant bij Arcadis. Ze adviseert op integrale stedelijke ontwikkeling, publiek-private samenwerking, governance en besluitvorming. Haar focus ligt op duurzaamheid, klimaatadaptatie en transparante samenwerking. In het verleden was Eva junior raadslid van de Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur.

Niels van Oort

Niels is universitair hoofddocent openbaar vervoer en deelmobiliteit aan de TU Delft. Zijn onderzoek focust zich op de planning en ontwerp van openbaar vervoer, het perspectief van de passagier en betrouwbaarheid van de dienstverlening. Niels is tevens co-directeur van het Smart Public Transport Lab van de TU Delft waarin er gezocht wordt naar een optimale mobiliteitsmix richting een efficiënter en duurzamer openbaar vervoer. Dit wordt onder andere gedaan door modellen en methodes te ontwikkelen om reizigersgedrag te begrijpen en te voorspellen, om op die wijze betere netwerken, dienstregelingen en bijsturingprotocollen te ontwikkelen. Niels neemt op persoonlijke titel deel aan het Q-team.

Ton Schaap

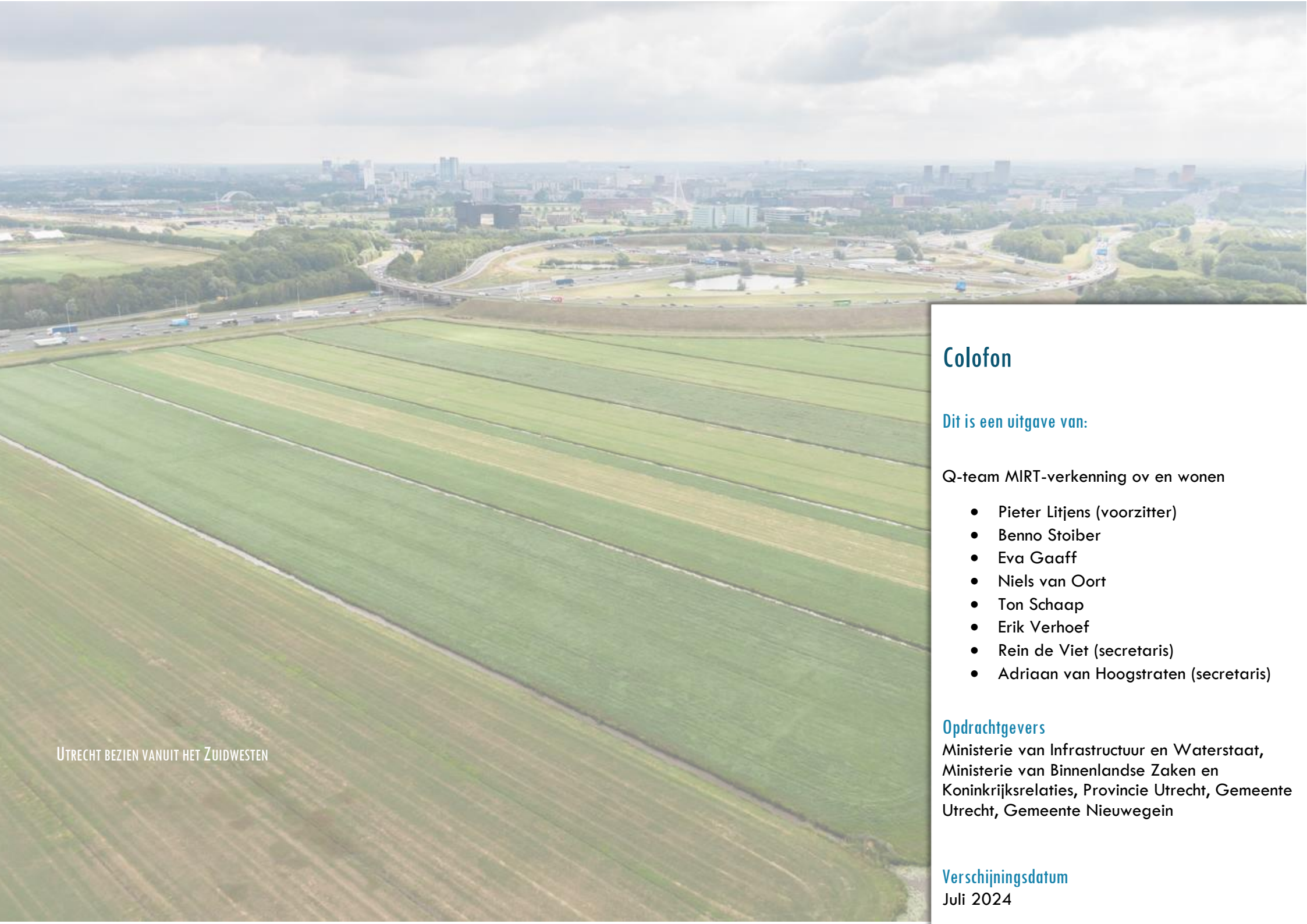
Ton Schaap is stedenbouwkundige en heeft een lange carrière als adviseur bij de dienst Ruimte & Duurzaamheid van Amsterdam. Zo was hij ontwerper van het plan voor het Haveneiland in IJburg met Felix Claus en Frits van Dongen, en ontwerper van het plan voor het Centraal Station(-seiland) in Amsterdam met Jan Benthem. Sinds 2000 tot nu voorzitter van het Supervisieteam Hart van Zuid in Hengelo. Van 2012 tot 2021 was hij supervisor van Zuidas. Sinds 2018 is hij en lid van het kwaliteitsteam van de Utrechtse gebiedsontwikkeling Beurskwartier. Naast supervisor is Ton Lector 'Design in Urbanism' aan de Hogeschool voor de Kunsten in Amsterdam, van 2015 tot 2019.

Benno Stoiber

Benno is technisch manager en momenteel werkzaam bij het project A24-Blankenburgverbinding. Zijn ervaring met grote infraprojecten heeft hij opgedaan bij Gemeente Amsterdam (projectmanager en directeur uitvoering Noord/Zuid-lijn), Zuidasdok (als projectmanager uitvoering), bij Rijkswaterstaat (onder meer HSL) en bij ProRail. Ook is Benno lid geweest van de Raad van Advies van de Bestuursregio Utrecht voor de Uithoflijn.

Erik Verhoef

Erik hoogleraar ruimtelijke economie aan de Vrije Universiteit. Zijn onderzoek focust zich onder andere op uitstralingseffecten van het menselijk (ruimte-)gebruik voor verkeer en vervoer, steden, het milieu en hoe congestie-effecten het beste via beleidsmaatregelen (zoals rekeningrijden) kan worden bestreden. Naast hoogleraar is Erik lid Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur, en lid van de Raad van advies Verkeers- en vervoersmodellen van Rijkswaterstaat, Fellow van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, lid van de raad van toezicht van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid



UTRECHT BEZIEN VANUIT HET ZUIDWESTEN

Colofon

Dit is een uitgave van:

Q-team MIRT-verkenning ov en wonen

- Pieter Litjens (voorzitter)
- Benno Stoiber
- Eva Gaaff
- Niels van Oort
- Ton Schaap
- Erik Verhoef
- Rein de Viet (secretaris)
- Adriaan van Hoogstraten (secretaris)

Opdrachtgevers

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat,
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties, Provincie Utrecht, Gemeente
Utrecht, Gemeente Nieuwegein

Verschijningsdatum

Juli 2024