

Wat maakt openbaarvervoerbeleid succesvol?

Professor Bert van Wee – Technische Universiteit Delft

Juli 2013

Plannen maken is eenvoudiger dan ze ook tot uitvoering brengen. Dat geldt ook voor plannen op het gebied van stedelijk of regionaal openbaar vervoer. Er zijn en worden er veel bedacht, maar ze verdwijnen vaak in de bureaulade. Denk bijvoorbeeld maar de magneetwefbaanverbinding in de Randstad, het invoeren van rekeningrijden of het doortrekken van verschillende tram- en metroverbindingen. In deze notitie wordt ingegaan op de vraag welke factoren de kans op een succesvolle implementatie van stedelijke en regionale openbaarvervoerplannen kunnen vergroten? De vraag wordt beantwoord aan de hand van het boek van Robert Cervero 'The Transit Metropolis' waarin 12 steden en regio's worden besproken waar openbaarvervoersplannen succesvol zijn geïmplementeerd.

Implementeren van plannen

Op het gebied van stedelijk of regionaal openbaar vervoer zijn veel plannen ontwikkeld, maar de meeste komen niet verder dan de tekentafel. Dit is overigens niet typisch Nederlands, want ook in het buitenland zijn er verschillende voorbeelden te noemen. Enkele voorbeelden van plannen die nooit gerealiseerd zijn, zijn het Rondje Randstad (een magneetwefbaanverbinding aan de 'binnenkant' van de vier grote steden in de Randstad) en een *light rail* systeem in het Gooi. Het niet implementeren van plannen komt overigens ook voor in andere gebieden. Een goed voorbeeld is het rekeningrijden: ruim twee decennia geleden trokken het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVVII), het Nationale Milieubeleidsplan en de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening veel aandacht, vooral ook omdat die nota's onderling goed waren afgestemd. SVVII kondigde onder andere rekeningrijden aan. Andere landen lieten zich inspireren door Nederland. In Nederland zijn alle plannen op dit gebied (rekeningrijden, tol, spitsvignet, mobimiles, kilometerheffing) inmiddels gesneuveld. Dit in tegenstelling tot andere landen: Duitsland kent nu wel een soort van kilometerheffing voor vrachtwagens op snelwegen (Maut) en Londen een congestieheffing. Dit voorbeeld draagt bij aan het feit dat Nederland de reputatie heeft goed te zijn in het maken van visionaire plannen, maar niet zozeer in het implementeren ervan.

Stedelijke en regionale openbaarvervoerplannen

In deze notitie ligt de focus op inhoudelijke openbaarvervoerplannen, met name gericht op infrastructuur (tram, metro, en eventueel treinlijnen; busbanen, stations, haltes) en dus niet zozeer op organisatorische plannen (hoe moeten we de aansturing van het openbaar vervoer regelen). Verder gaat het in deze notitie om meer omvattende plannen op stedelijk of regionaal niveau, zoals bijvoorbeeld StedenbaanPlus. Het

gaat dus niet om relatief eenvoudige plannen zoals het toevoegen van één nieuw station op een bestaande rail lijn, of het omleggen van een buslijn.

De achterliggende motivatie voor stedelijke en regionale openbaarvervoerplannen is vaak gelegen in het feit dat vooral in stedelijke gebieden (a) onvoldoende plek (wegen, parkeergelegenheid) is voor een op auto's gebaseerd vervoersysteem, en (b) een op auto gebaseerd systeem grote nadelen heeft op het gebied van milieu (o.a. geluidhinder, luchtverontreiniging), leefbaarheid (o.a. hinder van rijdende en geparkeerde voertuigen) en overige factoren van belang voor ruimtelijke kwaliteit, zoals het stadsaanzicht. Het openbaar vervoer is juist relatief kansrijk in stedelijke gebieden vanwege het feit dat er sprake is van grote, gebundelde stromen reizigers.

Factoren voor een succesvolle implementatie

Over het algemeen kan gesteld worden dat steden graag inzetten op openbaar vervoer, maar dat de realisatie van openbaarvervoersplannen een struikelpunt blijft. De centrale vraagstelling van deze notitie is:

Welke factoren doen de kans op succesvolle implementatie van stedelijke en regionale openbaarvervoerplannen vergroten?

De centrale vraag van deze notitie stond reeds centraal in het boek 'The Transit Metropolis' van de Amerikaan Robert Cervero (1998). Hij onderzocht 12 steden en regio's waar openbaarvervoerplannen succesvol zijn geïmplementeerd, namelijk Stockholm, Kopenhagen, Singapore, Tokyo, München, Ottawa, Curitiba, Zürich, Melbourne, Karlsruhe, Adelaide en Mexico-City. Hieronder wordt puntsgewijs ingegaan op de belangrijkste succesfactoren die Cervero noemt in zijn boek. Bij een aantal punten wordt een link gelegd met Nederland en worden recentere voorbeelden en literatuur gegeven. Met 'succesvolle implementatie' bedoelen we dat de gemaakte plannen ook zijn gerealiseerd. We gaan niet in op de vraag of de plannen zelf wel of niet goed zijn in die zin dat ze de maatschappij veel meer opleveren dan kosten, of dat ze gerealiseerd zijn voor (maximaal) de begroote kosten en op tijd.

Adaptieve steden

Een centrale boodschap uit het Cervero's boek is dat steden adaptief moeten zijn. De partijen die bepalend zijn voor het vervoerssysteem van steden (belangrijke partijen zijn het stadsbestuur en openbaar vervoerbedrijven) moeten nadenken over mogelijke veranderingen in de toekomst, en wat de consequenties voor de plannen zijn. Een mogelijke benadering is *Adaptive Policy Making* (APM), een gestructureerde aanpak voor adaptiviteit. Een uitleg van APM en toepassingen ervan op transportgebied zijn te vinden in Marchau *et al.*, (2010).

1. Het belang van een goede visie

De studie van Cervero toont het belang van een goed omschreven visie voor te toekomst. Wat wil een stad of regio bereiken, op het gebied van transport in het algemeen en openbaar vervoer in het bijzonder? Een visie is onder meer belangrijk voor het verkrijgen van draagvlak bij burgers en politiek. Punt 13 gaat hier verder op in.

2. Het belang van ‘kampioenen’

Een goede visie kent ‘kampioenen’, ook wel ‘champions’ of ‘visionaries’ genoemd (Cervero gebruikt die laatste term). Dat zijn mensen of een combinatie van enkele mensen die de visie en plannen niet alleen bedenken, maar ook uitdragen, en anderen weten mee te krijgen. De burgemeester van Londen, Ken Livingstone, nota bene een gekozen burgemeester, is vaak een kampioen genoemd. Hij gaf aan dat als men hem zou kiezen, hij de congestieheffing in het centrum van Londen zou invoeren. Ondanks zijn aankondiging van zo’n impopulaire maatregel is hij toch gekozen als burgemeester en is de heffing nu van kracht.

3. Proactieve planning

Alle 12 steden en regio’s in Cervero’s boek kenden vormen van proactieve planning. Er waren ideeën over wat men wilde realiseren, op welke plek, en hoe. De planning was bovendien adaptief (zie hierboven): er kwam niet (alleen) een blauwdruk, maar een strategie die aangaf hoe de plannen moeten worden aangepast aan wijzigende omstandigheden. Belangrijk element in proactieve planning is de afstemming tussen het vervoersysteem en ruimtelijke ontwikkelingen: ruimtelijke ontwikkelingen hebben invloed op het vervoersysteem, en omgekeerd. Men spreekt in de wetenschappelijke literatuur ook wel over *Land Use Transport Interaction* (LUTI). Transit Oriented Development (TOD), vaak het gevolg van proactieve planning, is een voorbeeld van de invloed die de aanwezigheid van een openbaarvervoersknooppunt (vaak een station) heeft op de omliggende ruimtelijke ontwikkelingen. StedenbaanPlus is een voorbeeld van TOD.

De ruimtelijke structurerende werking van infrastructuur is groter in geval van rail-infrastructuur dan in geval van buslijnen. Er wordt gesteld dat als op lange termijn elke (licht) rail lijn goed ligt er rond de haltes ‘vanzelf’(door marktkrachten) verstedelijking ontstaat. Hoewel dat niet altijd opgaat, speelt die invloed vaak wel. Uit Cervero’s onderzoek komt naar voren dat in succesvolle steden en regio’s het ruimtelijk beleid vaak proactief verstedelijkingsplannen werd afgestemd op het (openbaar) vervoersysteem.



4. Efficiënt beleid en efficiënte instituties

Volgens Cervero speelde bij het succes van de cases uit zijn onderzoek mee dat de steden of regio's efficiënt beleid en efficiënte instituties kenden. Onder instituties verstaat men alle formele en minder formele 'spelregels' rond een bepaald dossier. Spelregels zijn sowieso van juridische aard, maar instituties zijn breder dan alleen juridische spelregels; ze betreffen ook afspraken en werkwijzen over hoe partijen met elkaar omgaan. In het onderzoek werkten beleid en instituties coöperatief samen; niet alleen op het gebied van verkeer en vervoer, maar ook op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen. Men loste problemen adequaat op, en regelde goed wat publieke en private partijen vanuit hun eigen rol moesten bijdragen.

5. Levendige centra

De steden en regio's kenden levendige centra, met veel bedrijven, maar ook subcentra. De levendigheid kan zijn ontstaan zonder specifiek daarop gericht overheidsbeleid, maar vaak is die het gevolg van overheidsmaatregelen gericht op de kwaliteit van de openbare ruimte, zoals het mengen van woningen, arbeidsplaatsen en voorzieningen in centra. Openbaar vervoer verbindt de centra en subcentra onderling en zorgt ook voor de verbinding met de woongebieden. Die centra waren in het algemeen natuurlijk al levendig voordat de openbaarvervoerplannen werden geïmplementeerd. Waar het om gaat is dat als een stad een levendig centrum en levendige subcentra hebben, openbaar vervoer hier relatief kansrijk is. Levendigheid is dus volgens Cervero een factor die de kans op succesvolle implementatie groter maakt.

6. Gebalanceerde stedelijke ontwikkeling en verkeersstromen

Het is van belang dat niet alle verkeersstromen 's ochtends naar het stadscentrum gaan, en 's middags in omgekeerde richting; in dat geval is er een grote onbalans. Dit zorgt er enerzijds voor dat het openbaar vervoer duurder wordt, en er anderzijds meer congestie optreedt. Beter is het om kruislingse stromen te hebben, gericht op openbaarvervoersknooppunten, waardoor hogere bezettingsgraden in beide richtingen ontstaan. De internationale literatuur noemt Japan vaak als goed voorbeeld.



Spoorbedrijven hebben daar vaak grondposities rond stations, en gebruiken die voor ontwikkeling van detailhandel en andere bouwactiviteiten die veel mensen aantrekken. Op deze manier zorgen zij via ruimtelijke planning voor passagiersstromen in beide richtingen, ook in de spits.

7. Concurrentie en ondernemingsklimaat

De steden en regio's uit het boek van Cervero kenden concurrentie op het gebied van openbaar vervoer, vooral op het gebied van kosten en prikkels voor beloning, en soms ook gericht op het stimuleren van innovaties. Concurrentie deed de kosten per reiziger of per kilometer dalen (zowel voor bus en trein). De publieke sector bepaalde welke diensten men wilde hebben en de private sector bepaalde vaak de prijs. Het is volgens Cervero prima dat private partijen proberen winst te maken, mits publieke belangen door de publieke sector bewaakt worden.

In veel landen is het denken over de rol van de overheid de afgelopen decennia veranderd. De markt zou meer moeten doen, de overheid minder, en wat de overheid doet, kan deels verschoven worden van de centrale (nationale) overheid naar de decentrale overheden. Ook in Nederland is hiervan sprake. Voorbeelden zijn de introductie van marktwerking in het spoorvervoer en de sturingsfilosofie van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. In Nederland zijn de meningen verdeeld over de voor- en nadelen van marktwerking (breder: liberalisering, deregulering, privatisering), en vaak ideologisch gevoed. Uit de wetenschappelijke literatuur naar ervaringen op het gebied van verkeer en vervoer (meestal: luchtvaart, openbaar vervoer) blijkt dat wereldwijd de voordelen domineren: vaak is het gevolg een beter product en/of een lagere prijs. Wel is professioneel opdrachtgeverschap en het strikt bewaken van de publieke belangen door de overheid van groot belang (zie diverse hoofdstukken uit Button en Hensher, 2005). Maar garanties van te voren geven is moeilijk. Achteraf kunnen wetenschappers vaak goed uitleggen waarom de introductie van marktwerking wel of niet heeft gewerkt, maar vooraf goed voorspellen is lastiger. In Nederland zijn de ervaringen in het railgoederenvervoer en de regionale buslijnen overwegend positief, maar die ten aanzien van de taximarkt weer negatief.

8. “Small is beautiful”

Vaak denken planners en beleidsmakers in grote, megalomane, plannen en blauwdrukken. Volgens Cervero hebben steden met succesvol openbaar vervoer hun systeem vaak ontwikkeld in kleinere, incrementele, stappen. Deze stappen moeten overigens wel voortvloeien uit een overkoepelende visie. Verder kenden de steden en regio's vaak inventieve ideeën en experimenten; men nam vaak risico's. Het lukte soms zelfs om grootschalige openbaarvervoerssystemen te realiseren zonder enorme publieke bedragen door het systeem op bussen te baseren en niet op treinen. Dit wil overigens niet zeggen dat per definitie een op bussen gebaseerd systeem beter is dan een railsysteem. Met name in het geval van grote reizigersstromen in dichtbevolkte gebieden heeft een railsysteem grote voordelen, en bovendien is de ruimtelijk structurende werking van railsystemen in het algemeen groter. Sommige cases die Cervero bestudeerde betroffen ook gebieden met railsystemen. In het licht van de huidige hardnekkige crisis zijn budgetbeperkingen van de overheid wellicht ook een reden om het adagium 'small is beautiful' te omarmen.

9. Stedelijke ontwerpen: voor mensen en plekken

Stedelijke ontwerpen voor mensen en plekken worden steeds belangrijker. In Nederland spreken we in dit kader vaak van 'ruimtelijke kwaliteit'. Vertrekpunt is dat steden er voor mensen zijn, niet voor auto's.

Planning en stedelijk ontwerp zijn in de cases van Cervero vaak afgestemd op voetgangers en fietsers. Beleid in succesvolle steden en regio's kent restricties voor autobezit en –gebruik. Dat kan prijsbeleid zijn, maar ook beperkingen in toegankelijkheid en parkeren betreffen. Ook fysieke barrières kunnen auto's uit de stad weren. Verder kunnen de lay-out van wegen en voorrang voor langzaam verkeer het gebruik van de auto minder aantrekkelijk maken, en het stedelijk ontwerp richten op de menselijke maat.

10. Prioriteit voor openbaar vervoer in stedelijke gebieden

Prioriteit voor openbaar vervoer is noodzakelijk om de concurrentie met de auto aan te kunnen, en zo de voordelen van het openbaar vervoer in dichtbebouwde stedelijke gebieden (zoals reeds hierboven beschreven) te kunnen realiseren. Zonder prioriteit is de auto, zelfs in stedelijke gebieden, voor veel herkomst-bestemmings-relaties sneller. Dit maakt het lastig om mensen te verleiden te reizen met het openbaar vervoer. Een dominante positie van de auto is vaak in stedelijke gebieden een obstakel om aantrekkelijke steden te ontwikkelen. In Nederland is overigens voor stedelijke verplaatsingen de fiets een uitstekend alternatief, anders dan in de meeste andere landen. Dat maakt dat stedelijk en regionaal openbaar vervoer minder snel rendabel is dan in sommige buitenlandse stedelijke gebieden.



11. Hiërarchisch openbaarvervoersysteem

De steden en regio's uit het boek van Cervero kennen een hiërarchisch openbaar vervoersysteem, waarbij de onderlinge netwerken en diensten goed zijn afgestemd, in ontwerp en dienstregeling. De systemen zijn ontworpen vanuit de herkomsten en bestemmingen die ze moeten bedienen.

12. Flexibiliteit

Sommige van de steden en regio's uit Cervero's onderzoek kennen een op bussen gebaseerd openbaarvervoersysteem. De reden is niet alleen omdat dit goedkoper is, maar ook omdat het flexibeler is, omdat het systeem eenvoudiger kan worden aangepast aan ontwikkelingen op stedelijk gebied. Te denken valt aan aanpassen van bestaande lijnen (andere route) of het doortrekken van lijnen. Zoals hiervoor reeds is aangegeven kan in sommige situaties overigens een railsysteem de voorkeur hebben boven een op bussen gebaseerd systeem.

13. Sociale en politieke acceptatie

Hoewel Cervero wel aandacht besteedt aan sociale en politiek acceptatie, noemt hij dit onderwerp niet als cruciale succesfactor. Maar dat is het vaak wel. Hiervoor is reeds aangegeven dat een goede visie acceptatie bij burgers kan doen vergroten. De Israëliërs Feitelson en Salomon (2004) gaan in op de vraag wat bepaalt of lastig te implementeren innovaties op transportgebied, waarbij diverse publieke en private partijen betrokken zijn, uiteindelijk 'op straat' komen. Stedelijk-regionaal openbaar vervoer valt in die categorie. Feitelson en Salomon benadrukken het belang van sociale en politieke acceptatie. Ze stellen dat de kans op succesvol implementeren van innovaties afhangt van twee factoren: politieke acceptatie en technische haalbaar.¹ Politieke acceptatie hangt sterk af van sociale acceptatie: wil de burger iets niet, dan steken politici hun nek er niet voor uit, bijvoorbeeld uit angst niet gekozen of herkozen te worden. Sociale acceptatie hangt vooral af van (1) de vraag of er een heldere perceptie is van de problemen of uitdagingen, (2) de perceptie van de mate waarin de oplossing die problemen oplost of uitdagingen realiseert, en (3) de verdeling van de voor- en nadelen. Wie gaat er op voor- of achteruit, en in welk(e) opzicht(en)? Hoewel Feitelson en Salomon er niet uitgebreid op ingaan, is voor deze punten transparantie van groot belang: wat wil de overheid, en waarom? En waarom is het voorgestelde plan het beste om de doelen te bereiken?

14. Consistentie beleid over langere periode

Het ontwikkelen en implementeren van ruimtelijk-infrastructurele plannen vergt veel tijd, niet zelden een jaar of twintig. Dat betekent dat consistentie in beleid van groot belang is. Dat is niet altijd makkelijk, onder andere in verband met het feit dat verkiezingen om de vier jaar (of vaker) plaatsvinden. Hoewel Cervero hier niet uitgebreid op ingaat, is consistentie in uitvoering van overheidsbeleid een vaak terugkerend onderwerp in discussies in Nederland over de vraag waarom het zo lastig is een lange termijn visie te realiseren.

Tot slot

De hierboven staande factoren, grotendeels gebaseerd op het onderzoek van Cervero, doen de kans op succesvolle realisatie van openbaarvervoerplannen toenemen. Er zijn echter geen garanties voor 'succes' te geven op basis van deze factoren. Daarvoor zijn de verschillen tussen de plannen en hun contexten te groot, en zijn teveel factoren van belang. Bovendien valt niet alles te voorzien; geluk is een factor die achteraf regelmatig heeft bijgedragen aan de succesvolle implementatie van plannen in steden. Deze bevinding is recent ook naar voren gekomen in het onderzoek van De Jong et al. (2013). Naast 'geluk' kunnen steden ook 'pech' hebben. Zo hebben plannen die waren ontwikkeld om te worden geïmplementeerd het momenteel (anno 2013) veel moeilijker dan voor de crisis, zeker als die plannen afhankelijk zijn van stedelijke ontwikkeling (realisatie nieuwbouwwijken, nieuwe bedrijventerreinen).

Wat zijn de lessen voor beleidsmakers? Het gaat te ver hier gedetailleerd op in te gaan. Wel is het van belang dat de meeste, maar niet alle, factoren die bijdragen aan succes door beleidsmakers zijn te

1 Technische haalbaarheid valt buiten de scope van deze notitie en bespreken we verder niet

beïnvloeden. Zo kunnen steden of regio's een goede visie ontwikkelen, proberen een kampioen bij hun plannen te betrekken, een proactieve planningsstrategie ontwikkelen, het openbaar vervoer prioriteit geven, bijdrage aan een gezonde concurrentie en een goed ondernemingsklimaat, waar mogelijk flexibele op bus gebaseerde systeem ontwerpen (met name daar waar railsystemen minder kansrijk zijn), ontwerpen vanuit mensen en plekken (in plaats van auto's), het openbaarvervoersysteem goed hiërarchisch opbouwen, en proberen draagvlak te verkrijgen. Lastiger zal het zijn om een niet-levendig (sub)centrum alsnog levendig te maken, en instituties fundamenteel te veranderen. Ook de succesfactor 'geluk' laat zich niet sturen, en consistentie over een langere periode is lastig te realiseren bij belangrijke politieke verschuivingen. Of een gebalanceerde stedelijke ontwikkeling en daarmee balans in verkeersstromen in belangrijke mate door beleid gestuurd kunnen worden, is sterk afhankelijk van de mate waarin verdere verstedelijking in een stad of regio nog zal plaatsvinden.

Professor Bert van Wee is hoogleraar Transportbeleid aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft, en wetenschappelijk directeur van onderzoeksschool TRAIL. Hij is projectleider van het DBR onderzoek naar de veranderende behoeften en keuzes van reizigers rond recreatie en mobiliteit (recreatieverkeer) en projectleider van het DBR onderzoek naar elektrische mobiliteit. Daarnaast speelt Van Wee een actieve rol bij de DBR synthesesstudies waar hij de verschillende resultaten uit alle DBR onderzoeken probeert te vertalen naar de (stedelijke en regionale) praktijk.

Referenties

Button, K.J., D.A. Hensher (2005), Handbook of transport strategy, policy and institutions. Handbook on transport, 6th edition. Amsterdam: Elsevier

Cervero, R. (1998). The transit metropolis. A global inquiry. Washington, D.C. / Covelo, California: Island Press

De Jong, M., J.A. Annema, B. van Wee (2013), How to Build Major Transport Infrastructure Projects within Budget, in Time and with the Expected Output; a Literature Review. Transport Reviews 33 (2), 195-218

Feitelson, E., I. Salomon (2004), the political economy of transport innovations. In: M. Beuthe, V. Himanen, A. Reggiani & L. Zamparini (Eds.), Transport developments and innovations in an evolving world (pp. 235-251). Berlin, Heidelberg, New York: Springer.

Marchau, V.A.W.J., W.E. Walker, G.P. van Wee (2010), Dynamic adaptive transport policies for handling deep uncertainty, Technological Forecasting and Social Change 77 (6) 940-950