

Rail 21 en de Randstad

Het lange-termijnplan Rail 21 van de Nederlandse Spoorwegen stelt voor om het personenvervoer per spoor te verdelen in drie onafhankelijke categorieën, te weten regionaal, interregionaal en internationaal personenvervoer. Zo kan zowel aan de groeiende aantallen reizigers als hun specifieke behoeften het hoofd worden geboden. Om het vrachtvervoer per spoor nieuw leven in te blazen is een exclusieve uitbreiding van het spoorwegnet noodzakelijk.

H.E. PORTHEINE – IR. L. VAN DER HOEVEN – DRS. H.I. VAN TONGEREN*

In het licht van het versterken van de door congestie en milieuproblemen bedreigde economische positie van de Randstad is de belangstelling voor het openbaar vervoer spectaculair gestegen. Juist vanuit milieu-oogpunt is het een noodzaak geworden om paal en perk te stellen aan de groeiende automobiliteit en verkeersoverlast. Zowel de in 1988 verschenen *Vierde nota over de ruimtelijke ordening*, het *Nationaal milieubeleidsplan*, als het *Structuurschema verkeer en vervoer-II (SVV-II)*, ruimen een voornamelijk plaats in voor openbaar vervoer. De rapporten bevelen aan de concurrentiepositie van het openbaar vervoer te versterken. De NS heeft daar met de presentatie van het toekomstplan *Rail 21* op ingespeeld.

De mogelijkheden om in te spelen op het in de tijd wisselende ruimtelijke ordenings- en economisch vestigingsbeleid zijn voor een duurzaam, maar naar zijn aard weinig flexibel railsysteem beperkt. Vandaar het niet aflatende pleidooi voor een geïntegreerd ruimtelijke ordenings-, verkeer- en vervoerbeleid met name ook door de provincie als regionaal integratie- en toetsingskader. Hieronder zal, na een schets van de betekenis van NS voor de Randstad en de provincies Noord- en Zuid-Holland in het bijzonder, dan ook aandacht worden besteed aan het belang van bestendig overheidsbeleid om de mogelijkheden die het railtransport van personen en goederen in potentie biedt, optimaal te benutten.

Rail 21 en de Randstad

Er wordt al decennia lang gebouwd aan de spoorwegen van de Randstad. Meestal ging het om infrastructurele aanpassingen, zoals het oplossen van knelpunten of het aanbrengen van plaatselijke verbeteringen. Tot 1980 was voornamelijk sprake van het inhalen van achterstanden. De aanleg van de Zoetermeerlijn, de Schiphollijn en de Flevolijn in de loop van de laatste tien jaar illustreren daarentegen een samenhang met belangrijke verstedelijkings-trends, zoals de ontwikkeling van stadsgewesten en groeikernen. Het wegennet breidde in die periode echter nog veel sneller uit.

Met het toekomstplan *Rail 21* heeft de NS in 1988 een nieuwe koers uitgezet. De afzonderlijke spoorwegprojecten – van vrije kruisingen, spoorverdubbelingen en nieuwe stations tot de spoortunnel Rotterdam – zouden ondanks hun onderlinge samenhang, nog geen volstrekt nieuwe

dienstuitvoering mogelijk maken of een voor de treinreiziger als nieuw te herkennen produkt opleveren. Rail 21 is een nieuw openbaar vervoersconcept, dat verschillende klantengroepen een specifiek vervoersprodukt aanbiedt en daarnaast een programma voor de daarvoor benodigde spoorweginfrastructuur.

Kort komt het vervoersconcept van Rail 21 neer op de introductie van drie deelfuncties, die het openbaar (rail)vervoeraanbod dekken tussen het hogesnelheidstreineniveau en het hoogwaardige stadsgewestelijke openbaarvervoersysteem. Dit zogenaamde 'drie treinen'-systeem bestaat uit aggro-/regiotreinen, interregiotreinen en Eurocity/intercitytreinen. De aggro-/regiotreinen (A/R) zijn vergelijkbaar met de huidige stoptreinen en doen veel haltes aan binnen stadsgewesten. De interregiotreinen (IR) vervullen binnen en buiten de Randstad een vergelijkbare functie als de huidige intercity-treinen. De Eurocity/intercity-treinen (EC/IC) verbinden binnen de Randstad de vier grote steden en Schiphol snel en rechtstreeks met een beperkt aantal steden buiten de Randstad (globaal de stedelijke knooppunten uit de Vierde nota ruimtelijke ordening) en een aantal belangrijke buitenlandse bestemmingen. Oorspronkelijk zouden alle hiervoor noodzakelijke spooruitbreidingen en andere infrastructurele werken in 2015 zijn voltooid. De overheid vond een bouwperiode van vijftientig jaar te lang en drong aan op verkorting met tien jaar. De uitvoering van het toch al ambitieuze plan wordt hiermee een nog indrukwekkender 'tour de force'.

Voor de Randstad betekent het onafhankelijk van elkaar laten rijden van de EC/IC-treinen, de IR-treinen en de R/A-treinen de uitbouw van de bestaande tweesporige hoofdbaanvakken van twee naar vier sporen. Vooral in de stedelijke bebouwing zorgt dit voor ruimtelijke inpassingsproblemen. Voor de relaties van de Randstad met de rest van Nederland en het buitenland zijn ook nog de nodige projecten voorzien, maar die zijn vaak minder ingrijpend.

Het bedrag dat gemoeid is met de geplande investeringen geeft een indruk van de omvang van de toekomstige spoorwegwerkzaamheden die uiteindelijk een goed functionerend drie-treinsysteem mogelijk moeten maken. Het totaal aan projecten dat in de periode tot en met 1993 in

* H.E. Portheine is hoofd-directeur Commercie, L. van der Hoeven is hoofd van de afdeling Planologie en H.I. van Tongeren is stafmedewerker van de afdeling Planologie bij de NV Nederlandse Spoorwegen.

uitvoering is of wordt genomen en dat tussen 1992 en 2001 in dienst komt, betreft een veertigtal spoorwegwerken en beloopt in Noord- en Zuid-Holland gezamenlijk zo'n f 4,8 miljard. In de provincie Utrecht komt daar nog f 1,75 miljard bij. Projecten die het reizen van en naar de Randstad in gunstige zin beïnvloeden kosten f 710 miljoen. Het totaal aan NS-infrastructuurinvesteringen ten behoeve van het kloppend hart van Nederland bedraagt dan f 7,3 miljard. Van het bedrag dat in de regeringsbeslissing SVV-II voor (hoogwaardig) stadsgewestelijk vervoer is uitgetrokken (ongeveer f 6,3 miljard) zal ook nog eens een groot deel toevallen aan de grote steden van de Randstad. Al met al zijn de investeringen niet gering. Het lijkt niet overdreven het tot 2010 in of in relatie met de Randstad te investeren bedrag voor openbaar vervoer op ruim f 10 miljard te ramen.

Wat mogen de Randstad en in het bijzonder de provincies Noord- en Zuid-Holland voor deze miljarden verwachten? Een uitgebouwd hoogwaardig openbaar-vervoernet dat de noord- en de zuidvleugel niet alleen onderling, maar ook vanuit de overige landsdelen en belangrijke buitenlandse bestemmingen beter bereikbaar maakt. Dit zal de ontwikkeling van de centrale stadsgebieden een welkome impuls geven. Ook het (top)locatiebeleid om bedrijven van internationale allure aan te trekken is met de plannen gediend. De stationsomgevingen kunnen tot nog waardevoller vestigingsplaatsen evolueren. Vestiging van bedrijven bij stations verlicht de druk op de weginfrastructuur. Werknemers worden minder afhankelijk van de auto omdat er een kwalitatief goed alternatief beschikbaar komt.

Rail 21 cargo

Bij het goederenvervoer per spoor is overwegend sprake van medegebruik van de infrastructuur voor reizigersvervoer. De beschikbare spoorcapaciteit is dan ook een afgeleide van die voor reizigerstreinen. Het aantal exclusief voor goederenvervoer bestemde lijnen is beperkt en op zich ook bescheiden qua capaciteit (veelal enkelsporig). Deze afhankelijkheid van de ruimte in de dienstregeling van het reizigersvervoer, wordt door de snel groeiende omvang hiervan als een sterke bedreiging ervaren voor het goederenvervoer per spoor. Recent is deze zorg omgezet in het lange-termijnplan *Rail 21 cargo*; een 'businessplan goederen' staat op stapel.

In Rail 21 cargo wordt ingegaan op de vraag: hoe zal in het begin van de volgende eeuw de functie van het goederenvervoer per spoor eruit moeten zien en welke infrastructuurbehoefte hoort daarbij, wil er sprake zijn van een substantiële modal-splitwijziging van weg- naar railtransport of een economisch verantwoorde combinatie van beide transportwijzen.

Het plan voor het goederenvervoer per rail is in feite een alles-of-niets-aanpak. Men kan zich afvragen of de 'gateway Nederland' naast weg- en watertransport in de toekomst ook per rail een aantrekkelijk alternatief moet bieden. Vanwege de grote afhankelijkheid van medegebruik van de railinfrastructuur voor het personenvervoer op dit moment, kan deze vraag alleen maar positief worden beantwoord wanneer dit medegebruik drastisch zou worden teruggedrongen. Aangezien dit nogal bezwaarlijk is, wordt gepleit voor een 'exclusieve' uitbreiding van de infrastructuur voor goederenvervoer per rail. Indien in belangrijke mate aan deze alles bepalende randvoorwaarde wordt voldaan, kan het aandeel van het goederenvervoer per rail met vele tientallen procenten toenemen. Vanwege de groei van het personenvervoer zou een gecontinueerde medegebruikssituatie het einde voor het NS-goederenvervoer betekenen. De grotere onafhankelijkheid van het personenvervoer maakt het aanbieden van meer en snellere

verbindingen een hoge frequentie naar met name buitenlandse bestemmingen mogelijk en genereert daarmee naar verwachting een flinke nieuwe vraag. Bovendien zou een verschuiving van bij voorbeeld wegvervoer naar de rail goed passen in de toenemende zorg om de milieugevolgen van het jaar in jaar uit groeiende autoverkeer te beperken.

Ook in Rail 21 cargo krijgen de geformuleerde projecten voornamelijk in de Randstad gestalte. De te verdubbelen en elektrificeren Havenspoorlijn in Rotterdam en het westelijke deel van de nieuwe hoofdtransportas goederen over de zogenaamde Betuweroute springen het meest in het oog. Het is de bedoeling om de projecten deels door de overheid en deels particulier te financieren. In relatie tot de Randstad ligt het voor de hand ook het vervolg van de (rail)goederenassen door Noord-Brabant en Gelderland in de beschouwingen te betrekken, omdat een integrale aanpak de hoogste groeimogelijkheden biedt.

Het toekomstplan Rail 21 cargo omvat ook projecten waartoe thans door het Rijk in het SVV-II nog niet is besloten. Het gaat met name om projecten op en rond de luchthaven Schiphol, in relatie met het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied en de westelijke Betuweroute. De NS pleit ervoor deze in elk geval ruimtelijk niet onmogelijk te maken of door middel van korte-termijnbouwbeslissingen op en rond de luchthaven te blokkeren. Zij zullen – zeker nadat de Betuweroute als belangrijkste West-Oostgoederenverbinding eenmaal is gerealiseerd – steeds belangrijker worden voor aan- en afvoer. Dit zal een evenwichtige ontwikkeling in de noord- en zuidvleugel van de Randstad kunnen waarborgen en bovendien de veelzijdigheid van de luchthaven Schiphol in internationaal verband kunnen vergroten.

Juist wanneer de grenzen tussen de landen van West-Europa verdwenen zullen zijn, zal de concurrentie tussen steden en stedelijke gebieden toenemen. De concurrentiekracht wordt bepaald door functionele specialisatie enerzijds en – met name in de transport- en distributiewereld – veelzijdigheid anderzijds. Anticipatie op die nieuwe omstandigheden is van cruciaal belang. Naast het reeds langer onderkende belang van goede snelle goederenvervoerverbindingen met België en Frankrijk en met Midden- en Zuid-Duitsland, lijkt de as naar Oost-Europa perspectiefrijk genoeg om er bij ruimtelijke en logistieke planning nu al terdege rekening mee te houden.

Hoge-snelheidsverbindingen

De discussie rond aansluiting op het net van internationale hoge-snelheidslijnen wordt beheerst door de angst om te vervallen tot 'Randgebied'. De vervoersspanning met Antwerpen/Brussel/Londen en Parijs enerzijds en de zware vervoersrelatie met het Ruhrgebied en Frankfurt anderzijds, pleiten inderdaad voor sterke verbetering van deze internationale spoorwegrelaties. Op de korte termijn geldt dit al voor het reizigersvervoer en op de wat langere termijn voor het vervoer van vracht. En natuurlijk wordt de positie van de Randstad in internationaal verband versterkt wanneer sprake is van hoge-snelheidsverbindingen in verscheidene relevante richtingen.

De keuze van halteplaatsen voor de hogesnelheidstrein kan het vestigingsgedrag van internationaal georiënteerde bedrijven beïnvloeden. Daarom dienen vestigingsmilieus van internationaal topniveau te worden ontwikkeld op die plaatsen waar het komende decennium de hogesnelheidstrein in ieder geval een station zal krijgen: Amsterdam en Rotterdam. Ook de luchthaven Schiphol moet worden bediend. Een argument hiervoor is de potentiële overloop van lucht- naar treinreizigers, met name waar het de voortzetting betreft van een intercontinentale reis over het Europese vasteland over afstanden tot maximaal 1.000 kilometer.

Deze functie wordt momenteel vervuld door de Eurocity/intercity-verbindingen waarin Schiphol als stop is opgenomen. Uitbouw van de vervoerfunctie van Schiphol die de ontwikkeling tot een daadwerkelijke lucht/railhaven mogelijk maakt, komt zowel de Randstad als de luchthaven ten goede. Immers, een goed gebruik van het gedifferentieerde aanbod van vervoer kan uitbreiding van luchtverkeer, maar ook extra wegcapaciteit beperken of zelfs overbodig maken. Dit, gevoegd bij de opmerkingen die reeds over de thans nog onderbelichte potentiële goederenvervoersfunctie in relatie tot de luchthaven zijn gemaakt, lijkt voor de Randstadprovincies een uitdaging die op zijn vervoers- en milieu-technische merites serieus moet worden gezien.

Bestendig ruimtelijk beleid gewenst

De NS dragen, daartoe in staat gesteld door investeringsmiddelen van de rijksoverheid, hun steentje bij aan het verbeteren van de verplaatsingsmogelijkheden. Er wordt diep nagedacht over en meegewerkt aan plannen tot verbetering van de concurrentiepositie ten opzichte van de auto. De trend in de vervoersprestaties van de NS geeft aanleiding tot optimisme over de toekomst.

Te gemakkelijk wordt vaak vergeten welke cruciale invloed het flankerende, maar in de praktijk vaak mankerende overheidsbeleid uitoefent ter versterking of effectivering van de mobiliteitsgeleiding. Zaken als situering van werkgelegenheids- en voorzieningenlocaties, woongebieden, maar ook parkeerbeleid en fiscale maatregelen zijn door de NS niet of nauwelijks beïnvloedbaar. Daarom zal de NS blijven pleiten voor een grote mate van selectiviteit bij het aanwijzen van (top)werk- en voorzieningengebieden. De aansluiting op of ontsluiting door hoogwaardig openbaar (trein)vervoer dient een bepalende factor te zijn. Dit mede omdat de flexibiliteit van de NS- en andere railsystemen onvoldoende zijn om het nogal grillige en ongerichte ruimtelijke-ordeningsbeleid van de afgelopen decennia te kunnen compenseren.

Een ander 'pièce de résistance' uit de door de NS permanent uitgezonden boodschap is het pleidooi voor verdichting van de bouw in stedelijke gebieden (niet alleen rond stations); juist ook in stadsgewesten waar men aanleg van hoogwaardige openbaar-vervoerssystemen bepleit. Deze kostbare infrastructuur zal 'verdiend' moeten worden en krijgt pas toekomstwaarde wanneer er voldoende draagvlak voor de voorziening wordt gecreëerd. Pas bij een voldoende dichte vulling met woningen, werkgelegenheid en voorzieningen op relevante knopen in het netwerk, zal het openbaar vervoer een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen van mobiliteitsgeleiding en milieubeleid.

Samenwerking op Randstadniveau

De Nederlandse Spoorwegen zijn een landelijk opererend openbaar-vervoerbedrijf, dat sterk wordt beïnvloed door de zusterbedrijven in de omliggende landen. Daarnaast is er sprake van een sterke regionaal verbindende en ook ontsluitende functie binnen regio's en stadsgewesten. Dit brengt vele vormen van samenwerking op verschillende niveaus met zich mee, met collega-vervoerbedrijven, de landelijke, provinciale en lokale overheden en vele anderen. Met name de rol van de provincie is hier relevant.

In de optiek van de NS vervult de provincie bij de realisering van de spoorwegplannen een belangrijke functie. Deze zou zich verder kunnen ontwikkelen tot een zware rol, temeer daar de NS – juist vanwege de bovenregionale landelijke functie, belang heeft bij zo groot mogelijke (vervoer)regio's, gebaseerd op substantiële vervoerrelaties. Op haar beurt

meent de NS in de discussie over in ontwikkeling zijnde vervoerregio's een waardevolle functie te vervullen als constante factor met landelijke samenhangen. De NS beschouwt haar vervoersfunctie in sterke relatie met de omgeving. Om deze functie adequaat te kunnen uitoefenen, wordt op lokaal (bestemmingsplannen), regionaal en provinciaal niveau (streekplannen) en rijksniveau intensief meegedacht met beleids- en planvorming. De afhankelijkheid van externe invloeden en sturende overheidsmaatregelen is immers groot. Het brede scala van aldus te onderhouden contacten wordt benut bij het verkrijgen of vergroten van het draagvlak voor landelijk overeengekomen projecten, zoals in Rail 21 opgenomen, of bij projecten die in ander opzicht volop in discussie zijn zoals de tracés voor hoge snelheidslijnen, de goederentracés van de eerste twee fasen van Rail 21 cargo (Betuweroute) en op langere termijn de Schiphol-doorvoer.

Realisatie van al deze projecten is uiteraard geen zaak van de NS alleen. Flankerend beleid van het Rijk en de provinciale overheden zijn onmisbaar om de ambitieuze doelen te bereiken: een verdubbeling van het aantal reizigers per openbaar vervoer en in de steden zelfs een verviervoudiging! Meer nog dan in het verleden het geval was, moeten mogelijkheden worden gecreëerd tot constructief meedenken, tijdig signaleren van knelpunten en creatief toepassen en doorlopen van procedures. Zonder draagvlak en zendingswerk van politieke zijde zal het echter onmogelijk zijn de NS-bijdrage als substantiële component van het verkeers- en vervoerbeleid, met ambitieuze doelen ten aanzien van mobiliteitsgeleiding en milieubeheer, tijdig te verwezenlijken.

Ten slotte

Het ontstaan van de spoorwegen in Nederland – in de toen nog niet bestaande of als zodanig ervaren Randstad – dateert nog van voor de splitsing tussen Noord- en Zuid-Holland. Gedurende ongeveer honderd van de honderdvijftigjarige ontwikkeling van het spoorwegnet was dit in belangrijke mate bepalend voor de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland en met name in de Randstad. Deze ruimtelijk structurerende werking is in de loop van de zestiger jaren overgenomen door het toenemende autoverkeer in het algemeen en de uitbouw van het wegennet in het bijzonder.

De grenzen aan deze groei zijn echter in de loop van de laatste vijftig jaar nadrukkelijk in beeld gekomen. Het toenemende milieubewustzijn leidt tot een kritische beoordeling. Aan de voorwaarden voor een grote nieuwe taak voor het openbaar vervoer en in het bijzonder het reizigers- en goederenvervoer per spoor wordt momenteel voortvarend gewerkt, maar daarbij zijn naast de ter beschikking gestelde rijksmiddelen, politieke en bestuurlijke steun en medewerking op provinciaal en lokaal niveau van doorslaggevende betekenis.

In het voorafgaande is getracht naar voren te brengen dat een nieuwe ruimtelijk structurerende functie zeker tot de mogelijkheden behoort, vooropgesteld dat het economische-ontwikkelingsbeleid, het ruimtelijke-ordeningsbeleid en daarvan afgeleid het woningbouw- en locatiekeuzebeleid en ten slotte uiteraard het verkeers- en vervoer- en milieubeleid niet alleen in flankerende zin, maar juist in sturend opzicht een wijziging in het vervoerkeuzegedrag helpen beïnvloeden om daarmee het economisch functioneren van de Randstad op de lange termijn te garanderen. Dan is ook hier – ondanks een indrukwekkende bevolkingsdruk en een dichte pakking qua bebouwing en voorzieningen – een duurzame ontwikkeling mogelijk.

H.E. Portheine
L. van der Hoeven
H.I. van Tongeren