



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Personenvervoer

Plan van aanpak

Landelijke markt- en capaciteitsanalyse regionaal
OV

april 2007

Plan van aanpak

Landelijke markt- en capaciteitsanalyse regionaal
OV

april 2007

.....

Inhoudsopgave

- 1. Inleiding 5**
 - 1.1 Aanleiding 5
 - 1.2 Doel plan van aanpak 6
 - 1.3 Doelstelling 6
 - 1.4 Resultaat 6
 - 1.5 Scope 7

- 2. Aanpak 9**
 - 2.1 Fasering en producten 9
 - 2.2 Werkstromen 10
 - 2.2.1. Werkstroom Markt 10
 - 2.2.2. Werkstroom product 11
 - 2.2.3. Werkstroom Weging, Prioritering en Fasering 11
 - 2.2.4. Werkstroom Proces en communicatie 12
 - 2.3 Planning 12

- 3. Samenhang en samenwerking 13**
 - 3.1 Samenhang met ander projecten VenW 13
 - 3.2 Samenwerking tussen partijen 13
 - 3.3 Risico's 13

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Uit de regionale Netwerkanalyses die in de eerste helft van 2006 zijn uitgevoerd, bleek dat de analyse op het gebied van het regionaal OV in de meeste analyses nog onvoldoende uitgewerkt was. De analyses van de bereikbaarheid van deur tot deur richtte zich vaak op de bereikbaarheid per auto, terwijl het doel van de netwerkanalyses was verschillende wegennetten en vervoerswijzen in samenhang te bekijken en mogelijke oplossingsrichtingen integraal te analyseren¹. Om in het vervolg op de netwerkanalyses beter het regionaal OV mee te kunnen nemen en tot een intermodale deur-tot-deur aanpak te komen wil het rijk samen met decentrale overheden optrekken en een landelijke markt- en capaciteitsanalyse voor regionaal OV uitvoeren, naast de markt- en capaciteitsanalyses voor het wegvervoer en het spoor. Dit moet er toe leiden dat op basis van een gedegen analyse een samenhangend pakket aan maatregelen kan worden geformuleerd om tot een integraal ov-systeem als serieus mobiliteitsalternatief te komen. Daarbij staat de reiziger centraal.

Beleidsvisie en uitgangspunten

In de nota mobiliteit is de beleidsvisie en strategie op regionaal OV voor de komende jaren vastgelegd. Uitgangspunt is dat de reiziger en daarmee de verplaatsing centraal staat en niet de vervoerswijze. Binnen een aantal van die deur tot deur verplaatsingen vervult het openbaar vervoer een belangrijke rol. Benadrukt wordt dat iedere vorm van openbaar vervoer zijn eigen kracht heeft die moet worden behouden en waar nodig versterkt.

In dit project worden de uitgangspunten van het beleid nogmaals geëxpliciteerd. Welke beleidskeuzes (kunnen) worden gemaakt om de kwaliteit van het regionaal OV verder te versterken en het gebruik te stimuleren? Waar ligt de kracht van regionaal OV in de keten en is er daarbij onderscheid te maken naar specifieke gebieden (stedelijk/niet-stedelijk) en reizigersgroei? Hoe kan deze kracht worden versterkt (zowel 'harde' als 'zachte' maatregelen²). Hoe kan de samenhang in het totale OV-systeem (spoor en regionaal OV) verder worden versterkt? Op welke onderdelen biedt de beleidsvisie nog onvoldoende handvatten in de doorvertaling naar regionaal beleid?

Regionaal openbaar vervoer is de verantwoordelijkheid van decentrale overheden en OV-bedrijven. Het rijk faciliteert. Met dit project wordt beoogd de decentrale overheden te ondersteunen bij de verdere analyses in de Netwerkaanpak en onderbouwing van de ambities op het gebied van regionaal OV in samenhang met weg en spoor.

¹ Brief TK 16 oktober 2006 DGP/MDV/U.06.02949, Van netwerkanalyse naar netwerkaanpak

² Met harde maatregelen worden beschikbaarheid, snelheid en betrouwbaarheid, toegankelijkheid, sociale veiligheid bedoeld. Met zachte zaken comfort, imago, prijs/kwaliteit en stedenbouwkundige integratie. *Uitgangspunten en handreiking voor openbaar vervoer in de netwerkanalyses, 2006*

Waar mogelijk wordt gedurende het gehele proces gebruik gemaakt van de gegevens uit de netwerkanalyses en de netwerkaanpak en er wordt zo veel mogelijk aangesloten bij vragen en bestaande studies die in de regio spelen.

Het opnemen van de uitkomsten uit de regionale analyses in een landelijke analyse leidt op die manier tot onderlinge synergie.

1.2 Doel plan van aanpak

Dit plan van aanpak is bedoeld om de wijze waarop de landelijke markt- en capaciteitsanalyse regionaal OV wordt uitgevoerd inzichtelijk te maken. Daarnaast is dit plan van aanpak bedoeld om de relatie met de netwerkaanpak duidelijk te maken. Op deze manier biedt dit plan van aanpak een kader aan alle partijen die betrokken zijn en ondersteunt het het projectmanagement. Verder informeert dit plan van aanpak overige geïnteresseerden.

1.3 Doelstelling

Doel van deze landelijke markt- en capaciteitsanalyse voor regionaal OV is om een goed en gedeeld inzicht te krijgen in de markt- en capaciteitsontwikkelingen van het regionaal OV. Hierbij zal ook worden gekeken naar de relatie tot spoor- en wegontwikkelingen.

Daarnaast heeft dit project tot doel inzicht te bieden in de kansen en mogelijkheden voor het regionaal OV en decentrale overheden en vervoerders te ondersteunen dit vanuit de ketenbenadering verder in beeld te krijgen. Uitgangspunt is het optimaliseren van het vervoerssysteem vanuit de behoefte van de reiziger.

1.4 Resultaat

De bovengenoemde doelstelling moet leiden tot de volgende eindproducten.

1. Een landelijk kwaliteitsbeeld voor regionaal OV gebaseerd op de volgende elementen:
 - o beschikbaarheid
 - o betrouwbaarheid
 - o snelheid

Gedifferentieerd naar plaats, tijd en doelgroep en verschillende gebiedstypen (grootstedelijk, stedelijk en landelijk gebied).

Dit geeft mogelijk inzicht in kansrijke landelijke of regionale projecten (*best practices/show cases*) en ondersteunt de regio's bij het onderbouwen van OV-ambities.

2. Regionale analyses voor regionaal OV complementair aan de netwerkanalyses. Deze analyses geven input voor het onder 1 genoemde kwaliteitsbeeld en afspraken over investeringen.

Het resultaat van de analyse is een door alle betrokkenen gedragen rapportage met een hoofdrapport en mogelijk onderliggende deelrapporten. Het landelijk kwaliteitsbeeld biedt een handreiking voor de decentrale overheden bij hun onderbouwing van regionale OV-plannen en draagt bij aan de beeldvorming over de mogelijkheden met regionaal OV. Ter onderbouwing van het landelijk kwaliteitsbeeld worden regionale OV-analyses uitgevoerd – rekening houdend met

decentrale capaciteit en tijd. Daarbij kan onder andere tariefdifferentiatie aan de orde komen, met al dan niet vormen van gratis OV. Op basis van de resultaten uit de analyses zal oordeelsvorming en besluitvorming kunnen plaats vinden. De conclusies en aanbevelingen uit deze rapportages vormen de basis voor besluitvorming in het najaar van 2007 en verder:

- Tussen regio en de OV-sector
- Bij besluiten over RVVP's en PVVP's
- Tussen minister en regionale bestuurders in bestuurlijke overleggen
- Tussen minister en de Tweede Kamer bij de behandeling van de VenW begroting en het MIRT
- Investeringsimpuls voor duurzaamheid

Deze analyse heeft als doel inzicht te geven in de ontwikkelingen voor regionaal OV en mogelijke verbeteringen. Het is geen formele MIRT verkenning of MIRT planstudie, omdat de analyse niet primair is gericht op het inzicht geven in specifieke oplossingen voor vervoerskundige knelpunten.

1.5 Scope

Geografische scope

De landelijke markt- en capaciteitsanalyse maakt gebruik van de inzichten die verworven zijn (in de regionale netwerkanalyses) en worden (in de netwerkaanpak).

De status van de landelijke analyse is die van een referentiekader voor de regionale netwerkanalyses. Het biedt de mogelijkheid om de zwaarte van de problematiek en de aansluiting tussen probleem en oplossing(en) onderling te vergelijken. Deze analyse richt zich op de 11 netwerkanalyses maar doet uitspraken die voor heel Nederland bruikbaar kunnen zijn.

De focus ligt op de 11 regionale netwerkanalyses, aangezien daar het beste inzicht kan worden verkregen in de bijdrage van openbaar vervoer aan bereikbaarheid van stedelijke gebieden.

De landelijke markt- en capaciteitsanalyse doet geldende uitspraken over de algemene potentie van OV uitgesplitst naar doelgroepen, plaats en tijd op basis van een analyse van vraag en aanbod.

De landelijke analyse verzamelt de (nieuwe) inzichten over de aard van de problematiek en de te treffen maatregelen in de stedelijke netwerken. Deze komen naar voren in de analyses die door de regio's en provincies zelf worden uitgevoerd. De regionale netwerkanalyses leveren immers per definitie een gedetailleerder beeld op van de problematiek in de regio dan de landelijke analyse en sluiten aan bij de behoefte en mogelijkheden in de regio. Hierover worden afspraken gemaakt tussen rijk en regio.

Vervoerswijze

De nadruk ligt bij de analyse op regionaal OV in relatie tot de gehele keten van personenvervoer. Er zal nadrukkelijk aandacht zijn voor de verhouding met de markt- en capaciteitsanalyses voor weg en spoor en alle vormen van voor- en natransport (ketenmobiliteit). Keuzes ten aanzien van het hoofdtrainnet en hoofdwegennet (incl. prijsbeleid) hebben immers ook gevolgen voor het bus-, rail- en wegvervoer dat

onder verantwoordelijkheid van de regio valt en andersom. De analyse voor regionaal OV is voor de LMCA spoor relevant vanuit het voor- en natransport, in het kader van de genoemde 5% groei in het regeerakkoord, maar ook om inzicht te krijgen waar het regionaal OV een alternatief kan bieden. De bedoeling van de landelijke markt- en capaciteitsanalyse regionaal OV is daarnaast te kijken naar de trajecten waar de bus/tram/metro een zelfstandige vervoerswijze is of kan zijn.

Tijdshorizon

In de eindrapportage zullen uitspraken worden gedaan over de markt- en capaciteit op dit moment en in 2020. De landelijke analyse heeft dus als horizon het jaar 2020. Voor de analyses die door de regio's en provincies worden uitgevoerd is dit afhankelijk van de projecten op de samenwerkingsagenda, maar wordt dit ook als tijdshorizon nagestreefd in lijn met de eerder uitgevoerde netwerkanalyses. In de analyses worden ontwikkelingen die na 2020 spelen meegenomen voor zover ze van belang kunnen zijn voor beleid en maatregelen tot 2020, zoals demografische ontwikkelingen (vergrijzing en een afnemende beroepsbevolking).

2.Aanpak

2.1 Fasering en producten

Fase 0 Opstarten

In deze fase worden de voorbereidingen voor het project getroffen. Het resultaat is een met alle partijen afgestemd en goedgekeurd plan van aanpak. Er zijn afspraken gemaakt tussen Rijk en Regio's, waarbij aandacht voor gezamenlijke uitgangspunten en doelstellingen, de fasering en de relatie met lopende en bestaande decentrale studies. De OV-contactpersonen bij decentrale overheden zijn benaderd en er is een start gemaakt met het landelijk kwaliteitsbeeld waarbij de reeds beschikbare informatie in kaart is gebracht. Daarnaast is een inventarisatie gestart voor de behoefte uit de regio naar regionale OV-analyses in lijn met de Netwerkaanpak om die te kunnen verwerken in de landelijke analyse.

Fase 1 Tussenrapport

Het tussenrapport zal de vorm hebben van een handreiking waarin de eerste resultaten van de landelijke analyse zijn opgenomen. Zodat decentrale overheden deze gegevens kunnen gebruiken bij hun OV-analyses.

Deze fase geeft uitsluitsel over de toepasbaarheid van de gevonden gegevens voor de regio en de behoefte tot aanvullend onderzoek. Indien er sprake blijkt te zijn van onvoldoende toepasbaarheid zal worden bijgestuurd. Daarnaast wordt op basis van deze analyse een plan van aanpak gemaakt voor een analyse voor 2020 waardoor inzicht wordt verkregen in de toekomstverwachtingen voor het regionaal OV. Uitkomst van deze fase is ook dat regionaal wordt gekeken of aanvullende OV-analyses nodig zijn om tot goed onderbouwde voorstellen te komen. VenW kan daarbij ondersteuning bieden. Naast de handreiking kan die ondersteuning bestaan uit het beschikbaar stellen van kennis en advies. De handreiking draagt bij aan het gezamenlijk kwaliteitsbeeld, zodat vanuit de verschillende regionale trajecten op basis van dezelfde uitgangspunten eindproducten tot stand komen om de onderlinge uitwisseling van kennis en ervaringen te optimaliseren.

De voortgang en tussenresultaten worden in de bestuurlijke overleggen besproken en in een conferentie over regionaal OV.

Fase 2 Eindrapporten

Het eindrapport geeft een landelijk kwaliteitsbeeld voor regionaal OV. In het eindrapport wordt inzicht gegeven in de markt- en capaciteitsontwikkelingen van het regionaal OV en worden aanknopingspunten benoemd tussen de landelijke en regionale analyses.

Daarnaast zijn de regionale OV-analyses afgerond en in rapportvorm opgeleverd.

Deze fase moet in het najaar gereed zijn.

Waar mogelijk wordt gedurende het gehele proces gebruik gemaakt van de gegevens uit de netwerkanalyses en de netwerkaanpak en er wordt zo veel mogelijk aangesloten bij vragen die in de regio spelen.

Na afronding zijn deze rapporten onderdeel van besluitvorming zoals genoemd in paragraaf 1.4.

2.2 Werkstromen

In vergelijking met de markt- en capaciteitsanalyse voor het spoor worden voor de landelijke markt- en capaciteitsanalyse regionaal OV vergelijkbare werkstromen onderscheiden. Het gaat om vier werkstromen.

1. De werkstroom Markt: centraal staat de vraag van de reiziger nu en in de toekomst en de daarbij horende aanbodkant.
2. De werkstroom Product: aandacht voor de capaciteit en mogelijke kwaliteitsverbeteringen
3. De werkstroom Weging, Prioritering en Fasering: verknoping van de werkstromen Markt en Product en de landelijke en regionale analyses
4. De werkstroom Proces en Communicatie

Hieronder worden de werkstromen nader toegelicht. Daarbij worden de belangrijkste vragen aangegeven onderverdeeld naar de in 2.1 genoemde fases.

2.2.1. Werkstroom Markt

Deze werkstroom moet inzicht geven in het gebruik van het regionaal OV en de vraag van de reiziger nu en in de toekomst om antwoord te krijgen op de vraag 'Hoe ziet de gebruiksontwikkeling van het regionaal OV er uit?'.

Fase 1 Start in twee regio's

In fase 1 zullen de volgende vragen in twee regio's worden beantwoord om tot gegevens te komen die de decentrale overheden in hun analyse mee kunnen nemen:

- Hoe zien de stromen er nu uit (plaats, tijd en doelgroep)?
- Wat zijn verklaringen voor verschil in dikte van vergelijkbare stromen?
- Waar is ruimte in de vraag (potentiële reizigers)?
- Waar is ruimte voor extra capaciteit (aanbod)?
- In hoeverre is er genoeg capaciteit om groei mogelijk te maken?

Fase 2 **Vervolg fase 1 en beeld tot 2020**

Deze fase bestaat uit twee onderdelen.

Fase 2a Vervolg van fase 1

Fase 1 krijgt een vervolg in andere regio's die hiervoor belangstelling hebben. De uitkomsten worden weergegeven in een handreiking.

Fase 2b Beeld van regionaal OV tot 2020

In deze fase staan de volgende vragen centraal:

- Wat zijn de ontwikkelingen tot 2020 vanuit de huidige situatie?
 - Welke ontwikkelingen spelen in regio's op sociaal-economisch, ruimtelijk en demografisch vlak?
 - Hoe ontwikkelt zich de markt (plaats, tijd en doelgroep, structureel/incidenteel)?
 - Waar is groei/krimp te verwachten?

2.2.2. Werkstroom product

Deze werkstroom moet inzicht geven in de mogelijkheden van een kwaliteitsimpuls waardoor het gebruik van het OV en de vraag van de reiziger nu en in de toekomst kan toenemen.

Fase 1

In deze fase staat de huidige capaciteit centraal. Waar is een kwaliteitsimpuls te halen wanneer gekeken wordt naar de doelgroep?

- Wat vraagt de reiziger voor een kwaliteit in de toekomst?
- Hoe wordt de kwaliteit van regionaal OV op dit moment beoordeeld per regio in vergelijking tot auto en trein?

Fase 2

Welke maatregelen naar plaats en tijd zijn mogelijk en wat leveren ze op (tot 2020)?

- Welke maatregelen zijn mogelijk voor bus/tram/metro?
- Wat is het maximale vervoersaandeel OV bij verschillende uitgangspunten?

2.2.3. Werkstroom Weging, Prioritering en Fasering

Er zal gedurende alle fases aandacht worden gegeven aan de analyse, zodat er aan het eind van het project een volledig en samenhangend product ligt en ook de regio's met informatie uit beide stromen zijn gevoed.

De onderstaande fases zijn specifiek gericht op de landelijke analyse, maar de vragen zijn ook relevant op regionaal niveau.

Fase 1

In fase 1 zal antwoord kunnen worden gegeven op de volgende vragen:

- Hoe verhouden de ontwikkelingen zich tot de ambities van de Nota Mobiliteit (2% groei per jaar)?
- Is aanpassing van de ambitie zoals geformuleerd in de Nota Mobiliteit op basis van de geschetste ontwikkeling mogelijk/nodig?

Fase 2

Fase 2 levert voor de analyse antwoord op de volgende vragen op:

- Wat levert een kwaliteitsimpuls op?
- Maakt een kwaliteitsimpuls aanpassing van de marktanalyse nodig?

Uiteindelijk wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

- Wat is er nodig om eventuele verschillen tussen vraag, aanbod en de kwaliteit op te heffen?
- In welke (regionale) OV-ambities is het zinvol om te investeren?

2.2.4. Werkstroom Proces en communicatie

Deze werkstroom heeft tot doel het contact met de decentrale overheden (en waar nodig de vervoerders) goed te organiseren en te onderhouden. Daarnaast moet deze werkstroom bij dragen aan een goede voorbereiding van de diverse overleggen en een goede afstemming intern VenW met gerelateerde projecten zoals programma OV, LMCA Spoor en Weg, mobiliteitsmanagement, prijsbeleid en de Netwerkaanpak.

De landelijke markt- en capaciteitsanalyse voor regionaal OV is onderdeel van het Programma OV en heeft een rol in de verdere uitwerking van de Netwerkanalyses in de netwerkaanpak via het thema OV. Er zal dus een wisselwerking plaats vinden tussen de gebiedsteams en de analyse voor regionaal OV via het OV-thema in de Netwerkaanpak.

Met betrekking tot de landelijke analyse zullen de gebiedsteams gevoed worden met informatie die voortkomt uit de analyse en zij zullen de analyse aanvullen met kennisbehoefte uit de regio's.

Wat betreft de regionale OV-analyses hebben zij een rol in het stimuleren en ondersteunen bij deze analyses waarbij zij een beroep kunnen doen op het team voor de landelijke markt- en capaciteitsanalyse voor regionaal OV.

2.3 Planning

De planning ziet er in hoofdlijnen voor 2007 als volgt uit:

<i>Maart:</i>	Goedkeuring plan van aanpak en start fases 1 voor de verschillende werkstromen
<i>Mei:</i>	De eerste deelresultaten gereed t.b.v. bestuurlijk overleg en start fases 2
<i>Najaar:</i>	Fase 2 gereed gericht op inbreng in bestuurlijke overleggen, begroting- en MIRT overleg met Tweede Kamer

3. Samenhang en samenwerking

3.1 Samenhang met ander projecten VenW

Binnen Verkeer en Waterstaat is gekozen om het vervolg van de netwerkanalyses gezamenlijk en in samenhang op te pakken. Er zijn daarvoor verschillende thema's benoemd die een vervolg zullen krijgen, binnen het geheel van de Netwerkaanpak.

Vanuit het project zullen inzichten uit de landelijke markt- en capaciteitsanalyses voor het spoor en voor het wegennet en effecten van anders betalen voor mobiliteit worden meegenomen.

3.2 Samenwerking tussen partijen

Om tot een optimalisatie van ons vervoerssysteem te komen is samenwerking noodzakelijk. Dit is zeker ook voor de landelijke markt- en capaciteitsanalyse voor het regionaal OV het geval, zodat aan het eind van het proces een gedragen analyse wordt opgeleverd van het regionaal OV die gebruikt kan worden om te komen tot goede oordeelsvorming over concrete maatregelen en investeringsprojecten. Formele afstemming tussen rijk en regio vindt in principe plaats via ambtelijke en bestuurlijke overleggen. Voor overkoepelende thema's zal ook via het NMB (via de koepels IPO en SKVV) bestuurlijke afstemming plaatsvinden.

Voor dit project wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige bestaande overlegstructuren tussen rijk en regio. Op dit moment is dit de structuur die gangbaar is bij MIRT-overleggen. Ter voorbereiding op het bestuurlijk overleg van mei 2007 zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de bestuurlijke overlegstructuur zoals dat in de komende periode gestalte zal krijgen in het kader van de follow-up van de netwerkanalyses en de samenwerkingsagenda's tussen rijk en regio.

3.3 Risico's

De risico's voor de afzonderlijke werkstromen worden nader geïnventariseerd per afzonderlijke fase. De belangrijkste risico's voor het project zijn zowel inhoudelijk als procesmatig. De landelijke markt- en capaciteitsanalyse draait om het versterken van de kennisbasis van VenW en decentrale overheden. Daarbij is een afhankelijkheid ten aanzien van de gegevensverstrekking door derden. Dit brengt een tijdsrisico met zich mee. Het risico bestaat dat onvoldoende kennis wordt opgedaan voor het formuleren van het kwaliteitsbeeld. Dit wordt geprobeerd te ondervangen door te starten in minimaal twee regio's. Er ligt een risico ten aanzien van de kwaliteit van het resultaat wanneer vanuit een bepaald perspectief op openbaar vervoer onderzoek wordt gedaan. Doel is vanuit een neutrale positie en het reizigersperspectief uiteindelijk uitspraken te doen over het regionaal OV. Een ander risico betreft het draagvlak. De uiteindelijke resultaten zullen gedragen

moeten worden door alle partijen. Partijen zullen gedurende het traject betrokken moeten blijven. Dit wordt ondervangen door gedurende het proces nauw contact te onderhouden, zodat in coproductie aan een kwalitatief goed OV-systeem kan worden gewerkt.