



ADVIES

over het Regionaal
Openbaar Vervoer:
'Ruimte voor RegioRail'



ARS-advies over het Regionaal Openbaar Vervoer: 'Ruimte voor RegioRail'

Aan:
College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam
Gemeenteraad van Amsterdam

November 2006
serie 2006, nr. 302 (15)

ARS-ADVIES OVER HET REGIONAAL OPENBAAR VERVOER: 'RUIMTE VOOR REGIORAIL'

INHOUDSOPGAVE

	SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN	3
I.	INLEIDING	5
II.	DE AANLEIDINGEN	5
III.	KWALITEITEN VAN EEN RAILSISTEEM: DE VERLEIDING Herkenbaar Bestendig en structurerend Betrouwbaar, frequent, snel en comfortabel De keuze	7
IV.	OV-BEREIKBAARHEID VAN EN IN DE REGIO: EEN RONDLEIDING Naar een hiërarchie van netwerken Van radiale structuur naar ringstructuur Het internationale netwerk Het nationale netwerk	8
V.	DE OPBOUW VAN HET REGIONALE NETWERK: REGIORAIL Het regionaal verbinden van internationale knooppunten Het regionaal verbinden van de nationale knooppunten Het ontsluiten van overige kernen en stedelijke gebieden	12
VI.	KNOOPPUNTEN EN LOKALE NETWERKEN De knooppunten De lokale netwerken	16
VII.	WAT IS ER NODIG OM REGIORAIL TE REALISEREN? Infrastructuur en materieelkeuze Bestuurlijke aanpak	17

COLOFON

Over de ARS

De Amsterdamse Raad voor de Stadsontwikkeling is sinds 1957 een onafhankelijk adviesorgaan van de gemeente Amsterdam en geeft (gevraagd en ongevraagd) adviezen aan het centrale stadsbestuur van Amsterdam en de verschillende stadsdeelbesturen. De adviezen handelen over vraagstukken als: stedenbouw, ruimtelijke ordening, economie, volkshuisvesting, verkeer & vervoer en openbare ruimte.

Dit advies is op 18 oktober 2006 vastgesteld door de ARS op zijn plenaire ledenvergadering.

Verder gebruik van dit advies staat ieder vrij, mits dit gebeurt met bronvermelding.

SAMENVATTING

*van het ARS-advies over het Regionaal Openbaar Vervoer
'Ruimte voor RegioRail'*

De Amsterdamse Raad voor de Stadsontwikkeling maakt zich zorgen over de bereikbaarheid van de Noordvleugel van de Randstad. Filevorming, milieuverslechtering en de beprijzing van het autorijden vragen om een grotere bijdrage van het openbaar vervoer aan de afwikkeling van de mobiliteit. Het ontbreekt vooral aan kwalitatief goed openbaar vervoer op de regionale schaal. Ook het Programakoord van het Amsterdamse gemeentebestuur spreekt zich helder uit over de noodzaak van regionaal openbaar vervoer.

Met de introductie van RegioRail presenteert de ARS in dit advies zijn visie op een samenhangend, betrouwbaar, herkenbaar, snel en comfortabel systeem voor openbaar vervoer in de Noordvleugel. Alleen een dergelijk openbaar vervoersproduct kan nieuwe regionale reizigers aantrekken. Een dergelijk robuust systeem kan tevens de netwerkstad die zich in de Noordvleugel ontwikkelt ondersteunen en stimuleren. De ARS hoopt hiermee een bijdrage te leveren aan de visie op het regionaal openbaar vervoer waaraan gemeente Amsterdam en de Stadsregio op dit moment werken.

De ARS stelt de reizigers in dit advies centraal en kiest voor een railsysteem als ruggengraat voor het regionaal openbaar vervoer. In het huidige railsysteem vallen de netwerken voor het internationale, het nationale en het regionale verkeer deels samen, waardoor ze elkaar in de weg zitten. Ze raken elkaar op de knooppunten, maar het is niet altijd duidelijk of deze stations een internationale, een nationale of een regionale functie hebben. Door een duidelijke hiërarchie in de knooppunten en verbindingen aan te brengen kan niet alleen de snelheid op het (inter)nationale railnet worden vergroot, maar kan er vooral ook meer ruimte worden vrijgemaakt voor het regionale openbaar vervoer. Hierdoor kan een snel en toegankelijk openbaar vervoer ontstaan voor de regionale reiziger. Het advies laat aan de hand van een aantal stappen zien hoe RegioRail opgebouwd zou kunnen worden.

Omdat de knooppunten in dit systeem een cruciale rol spelen, moeten zij aan hoge kwaliteitseisen voldoen. Zij zijn de 'overstapmachines' tussen de verschillende railsystemen, de schakels met andere vervoerssystemen en de motoren voor ruimtelijk-economische ontwikkelingen van de netwerkstad Noordvleugel.

Voor de reiziger is het onderscheid tussen spoor en metro en tussen verschillende vervoersmaatschappijen irrelevant. Daarom pleit de ARS voor één RegioRail, met herkenbare lijnen, eenduidig vormgegeven materieel en stations en één tariefsysteem. Om dit te bereiken is een stevige bestuursovereenkomst nodig tussen de huidige vervoersautoriteiten: het Rijk, de Stadsregio Amsterdam en de provincies Noord-Holland en Flevoland.

De ARS roept het Amsterdamse gemeentebestuur met onderstaande aanbevelingen op haar invloed binnen de Noordvleugel aan te wenden om ruimte te maken voor RegioRail.

AANBEVELINGEN

1. Breng een duidelijke hiërarchie aan in de verbindingen en knooppunten van het openbaar vervoer in de Noordvleugel. Bepaal daarmee de status van de stations als internationaal, nationaal of regionaal knooppunt.
2. Maak van RegioRail een snelle en hoogfrequente verbinding tussen de internationale knooppunten en de nationale knooppunten onderling en een hoogwaardige verbinding tussen alle kernen en stedelijke gebieden in de Noordvleugel.
3. Geef de hoogste prioriteit aan het realiseren van de ontbrekende schakels in het regionale netwerk, zoals het verlengen van de NoordZuidlijn naar Schiphol, het sluiten van de ringlijn tussen Sloterdijk en Amsterdam Centraal en het aanbrengen van koppelingen tussen spoorweg- en metro-infrastructuur (met name aan de westzijde van de ring).
4. De spoorweginfrastructuur in de Noordvleugel en de Amsterdamse metro-infrastructuur moeten gezamenlijk de dragers worden van RegioRail. Zorg er daarom voor dat voertuigen op beide soorten infrastructuur kunnen rijden en hou daar rekening mee bij de aanstaande aanschaf van nieuw metromateriaal.
5. Geef de grootst mogelijke aandacht aan de inrichting van knooppunten en hun aansluiting op het lokale openbaar vervoer en de stedelijke openbare ruimte.
6. Vang bij voorkeur het regionaal busvervoer op bij knooppunten in de periferie van de stad om daarmee de belasting van de openbare ruimte in de stad binnen de ring te verminderen.
7. Sluit een stevige bestuursovereenkomst waarin partijen zich verplichten tot het realiseren van concrete initiatieven voor de ontwikkeling en uitbouw van RegioRail en tot gezamenlijke programma's van eisen voor de exploitatie van het regionaal systeem.

ARS-ADVIES OVER HET REGIONAAL OPENBAAR VERVOER: 'RUIMTE VOOR REGIORAIL'

I. INLEIDING

In dit advies doet de Amsterdamse Raad voor de Stadsontwikkeling (ARS) een aantal handreikingen om het regionaal openbaar vervoer in de Noordvleugel te verbeteren. De aanleidingen om juist nu met dit advies te komen, zijn te lezen in hoofdstuk II. De ARS stelt de reiziger in dit advies centraal. Dat de ARS om die reden kiest voor een railsysteem als ruggengraat voor het regionaal openbaar vervoer wordt toegelicht in hoofdstuk III. Het probleem bij het railsysteem is dat de netwerken voor het (inter)nationale en het regionale verkeer deels samenvallen en elkaar daardoor in de weg zitten. Door in deze netwerken een hiërarchie vast te stellen kan er meer ruimte worden vrijgemaakt voor het regionale openbaar vervoer. Dat betekent dat er een rangorde in de knooppunten én verbindingen moet worden aangebracht. Om hier een voorzet voor te geven wordt in de volgende hoofdstukken niet alleen het regionale, maar ook het (inter)nationale net onder de loep genomen. Daarna wordt ingegaan op de eisen die aan knooppunten en het lokaal openbaar vervoer moeten worden gesteld. Tot slot wordt nagegaan wat er nodig is voor het tot stand brengen van een goed functionerend regionaal vervoerssysteem. Hierbij gaat het zowel over infrastructuur en materieel als over de bestuurlijke aanpak.

II. DE AANLEIDINGEN

Vervoeranalyses wijzen uit dat het openbaar vervoer juist op regionale schaal (10 tot 40 km) grote concurrentie van de auto ondervindt. Het aandeel autoritten is op regionale schaal aanzienlijk groter dan op nationale of lokale schaal. De afgelopen tientallen jaren is er in de Noordvleugel minder geïnvesteerd in het regionaal openbaar vervoer dan in het autoverkeer. Tegelijkertijd heeft het openbaar vervoer op die schaal de meeste groeikansen.

Die groeikansen moeten worden benut, want de ARS maakt zich zorgen over de bereikbaarheid van de Noordvleugel van de Randstad. Het autoverkeer loopt vast, het openbaar vervoer is onvoldoende ontwikkeld en de afstanden zijn te groot geworden om de fiets een rol van betekenis te kunnen laten spelen. Ook vanwege de zorg voor het milieu en de toenemende schaarste aan goedkope energie zal er behoefte ontstaan alternatieven te ontwikkelen voor de grote dagelijkse stromen autoverkeer in de regio. Bovendien dwingt de introductie van beprijzing van het autobezit tot nadenken over alternatieven.

De ARS meent dat een wijdvertakt regionaal systeem van openbaar vervoer in stad en regio, op de schaal van Noordvleugel van de Randstad, moet worden ontworpen in relatie met de ruimtelijk-economische ontwikkelingen. Het ontstaan van een netwerkstad in de Noordvleugel moet worden ondersteund en gestimuleerd door de aanwezigheid van een robuust regionaal vervoerssysteem.

In Amsterdam zijn beslissingen aanstaande over de vraag of en hoe de metro en/of sneltram in de toekomst deel kan gaan uitmaken van een regionaal systeem. Het programmakkoord van deze gemeenteraadsperiode spreekt zich helder uit over de noodzaak van regionalisering van het openbaar vervoer:

“In het kader van de Nota Mobiliteit van het Rijk worden initiatieven genomen om samen met het ROA, de provincie en Almere te komen tot een netwerkstudie over het openbaar vervoer in de regio. Er moeten goede lightrail- of metroverbindingen komen met Schiphol, Amstelveen, Haarlemmermeer, Almere, Zaanstad en Purmerend. Ook wordt ingezet op het sluiten van de zogenaamde kleine ring (het ontbrekende deel tussen Isolatorweg en Centraal Station). De Noord-Zuidlijn moet het begin zijn van een regionaal netwerk.”

Ook landelijk signaleren wij weer toenemende aandacht voor het belang van goed regionaal openbaar vervoer en voor de betekenis ervan voor planologische sturing. Voor de stedelijke regio's – waaronder de Noordvleugel – zijn kort geleden in het kader van de Nota Mobiliteit netwerk analyses gemaakt. Hieruit bleek dat het in veel regio's moeilijk is regionaal spoorwegvervoer goed te integreren in oplossingen voor regionale bereikbaarheidsproblemen. In het eindadvies van de door de minister ter begeleiding van deze processen ingestelde Expertcommissie Netwerk analyses wordt geconstateerd, dat in de meeste regio's te gemakkelijk wordt aanvaard dat wat betreft het openbaar vervoer de markt vanzelfsprekend wel zijn werk zal doen. Er is wel degelijk behoefte aan kwalitatief goed openbaar vervoer in de stedelijke regio's, naast de auto. De cijfers laten zien dat het gebruik van openbaar vervoer groeit in en naar de grote steden, waar de bereikbaarheidsproblemen het grootst zijn. In genoemd eindadvies wordt het Rijk opgeroepen - als opdrachtgever van NS en Prorail – het initiatief te nemen voor een kritische beoordeling van het spoorwag-net op de mogelijkheden voor frequent regionaal openbaar vervoer. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft in haar reactie daarop in een brief van 16 oktober jl. aan de Tweede Kamer laten weten, dat “het openbaar vervoer verder zal worden verdiept en uitgewerkt in de vorm van een landelijke markt- en capaciteitsanalyse voor het spoor in combinatie met lopende regionale openbaar vervoer studies”.

Deze feiten en ontwikkelingen maken advisering over het regionaal openbaar vervoer in de Noordvleugel van de Randstad voor de ARS actueel. Veel verschillende bestuurlijke instanties (Amsterdam, Stadsregio Amsterdam, Provincies, Rijk) ontwikkelen beleid; veel verschillende bedrijven (NS, diverse busmaatschappijen, het GVB) verzorgen het vervoer in opdracht van deze overheden. Het ontbreekt echter aan een goed afgestemde visie op de bijdrage die het openbaar vervoer kan leveren aan de oplossing van de problemen van bereikbaarheid en milieuverslechtering op de schaal van de Noordvleugel van de Randstad.

III. KWALITEITEN VAN EEN RAILSISTEEM: DE VERLEIDING

De ARS stelt de reizigers centraal in dit advies. Het gaat er immers om dat het openbaar vervoer voor hen een aantrekkelijk alternatief is voor het autogebruik. Daarvoor moet een regionaal *railsysteem* worden ontwikkeld. De keuze voor railvervoer als ruggengraat voor het regionale openbaar vervoerssysteem is gebaseerd op de wetenschap dat railvervoer voor de reiziger ten opzichte van busvervoer een groot aantal extra verleidende kwaliteiten heeft:

Herkenbaar

Reizigers moeten zich snel een goed beeld kunnen vormen van het openbaar vervoernetwerk, zoals de Amsterdammer "zijn" tram kent en de Parijzenaar "zijn" metro. Dat lukt met railvervoer veel beter dan met busvervoer. Herkenbaarheid van het netwerk is een zwaar onderschat kwaliteitsaspect van openbaar railvervoer. Herkenbaar railvervoer draagt sterk bij aan de identiteit van stad en regio. Dit gegeven moet veel meer worden uitgebuit. Belangrijk is dat het openbaar vervoer op het netwerk zich op een uniforme wijze presenteert: herkenbaar vormgegeven stations en haltes, één soort rytuigen, één begrijpelijk tariefsysteem en goede kaarten van het netwerk en de vervoerslijnen afzonderlijk zoals in veel andere landen en steden normaal is.

Bestendig en structurerend

Het gegeven dat railvervoer, eenmaal aangelegd, vrijwel nooit meer wordt opgeheven is een groot voordeel. Daardoor zet het zich niet alleen vast in de hoofden van de reizigers, maar legt het ook een basis voor ruimtelijke en economische ontwikkelingen rond de haltes en stations. Onze keuze voor een regionaal railsysteem wordt dus mede ingegeven door de mogelijkheden die een dergelijk systeem biedt voor het sturen van robuuste ruimtelijke ontwikkelingen. De ARS ziet voor het busvervoer vooral een belangrijke functie op lokaal niveau binnen de mazen van de regionale en nationale railsystemen. In Amsterdam vervult het fijnmazige tram- en bussysteem deze functie.

Betrouwbaar, frequent, snel en comfortabel

Railvoertuigen zijn comfortabeler dan bussen en kunnen bij exploitatie op eigen baan sneller, goedkoper en betrouwbaarder worden geëxploiteerd. Railvervoer is milieuvriendelijker en niet filegevoelig. Bovendien kan door koppeling van rytuigen een veel hogere vervoerscapaciteit worden bereikt en kunnen vervoerpieken efficiënter worden opgevangen dan met busvervoer. Op het regionale schaalniveau zijn betrouwbaarheid en frequentie in het algemeen van nog groter belang dan snelheid.

De keuze

De ARS maakt op basis van het voorgaande de volgende keuze:

Een openbaar vervoersvisie moet worden opgezet op basis van het uitgangspunt dat de regionale vervoersmarkt (10 tot 40 km) wordt bediend door een duurzaam systeem van de hoogst mogelijke kwaliteit. Daarom gaan wij in dit advies uit van een regionaal railsysteem op de schaal van de Noordvleugel, dat wordt ontwikkeld vanuit de denkwereld van de regionale reiziger.

Een dergelijke opzet voor een regionale vervoersvisie kan natuurlijk vragen oproepen, zoals:

- Waarom is aan het ontwikkelen van deze vervoersvisie geen cijfermatige vervoerskundige onderbouwing vooraf gegaan?
- Er zijn toch voorbeelden van hoogwaardige busverbindingen die in vervoerskwaliteit kunnen wedijveren met railverbindingen?
- Het is toch zinvol het regionale systeem soms ook buiten het gebied van de Noordvleugel door te zetten?

De ARS is zich van deze vragen bewust, maar kiest voor het zo helder mogelijk overbrengen van haar visie op hoofdlijnen en wil daarin niet op voorhand worden beperkt door vervoerskundige of vervoerstechnische overwegingen.

IV. OV-BEREIKBAARHEID VAN EN IN DE REGIO: EEN RONDLEIDING

De bereikbaarheid van de Noordvleugel kent externe en interne aspecten. Externe bereikbaarheid is van groot belang voor de economische ontwikkeling van het gebied, aangezien de achterlandverbindingen met Nederland en Europa hier centraal staan. Interne bereikbaarheid is behalve voor de economie ook van grote betekenis voor de ruimtelijke ontwikkeling en de afwikkeling van vervoersstromen in de Noordvleugel.

Naar een hiërarchie van netwerken

Het railnet van de Noordvleugel is opgebouwd uit een samenhangend stelsel van internationale-, nationale- en regionale lijnen. Een complicerende factor in de Noordvleugel is dat de drie netwerken die samen de bereikbaarheid verzorgen 'over elkaar heen vallen' en elkaar raken op de knooppunten. Het is niet altijd even duidelijk welke functie de vele stations in de Noordvleugel vervullen. Door een serie van ontwikkelingen zitten binnen de Noordvleugel de treinen van nationale en de regionale verbindingen (op stations en op de lijn) elkaar in de weg. Het zou de herkenbaarheid en de capaciteit van de vervoersnetwerken (lijnenloop en knooppunten) ten goede komen wanneer duidelijke keuzes worden gemaakt. Het gaat met name om 'ontrafeling' van netwerken en het aanbrengen van een duidelijker hiërarchie in de netwerken en knooppuntfuncties.

De regionale reiziger wil snel en toegankelijk openbaar vervoer. Deze twee zaken zijn strijdig met elkaar: toegankelijkheid vereist veel haltes wat ten koste gaat van de snelheid. Een oplossing voor dit dilemma is het aanbrengen van een hiërarchie in de netwerken. Het snelle, grofmazige nationale net wordt ontsloten door het onderliggende fijnmazige regionale net en het snellere regionale net op zijn beurt door onderliggende lokale netwerken. De knooppunten hebben in zo'n systeem een cruciale rol omdat daar de uitwisseling tussen de verschillende schaalniveaus plaatsvindt.

De ARS meent dat duidelijke keuzes hierin niet alleen de ontwikkeling van de stations als verkeer- en vervoersknooppunt, maar ook als culminatiepunt voor ruimtelijke functies en ontwikkelingen ten goede komt. Want niet alleen voor de reizigers, maar ook voor investeerders en projectontwikkelaars is het belangrijk te weten welke functie een knooppunt zal (blijven) vervullen binnen de Noordvleugel en hoe bestendig de verbindingen tussen de knooppunten zijn.

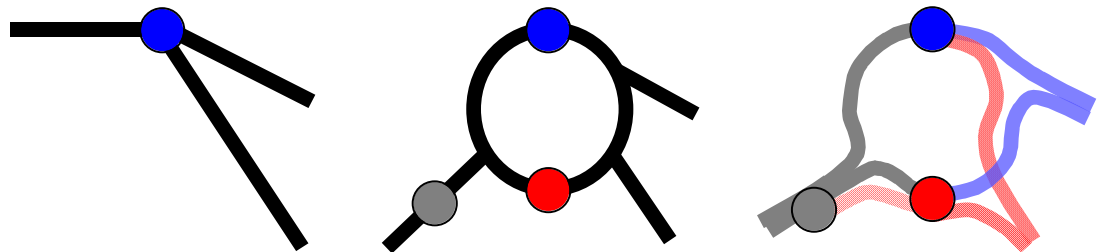
Van radiale structuur naar ringstructuur

Om dergelijke keuzes te kunnen maken is een heldere visie nodig op de betekenis van knooppunten. Die betekenis wordt ontleend aan de plaats die een knooppunt inneemt in de hiërarchie van vervoersstelsels: (inter)nationaal, regionaal en lokaal. Lange tijd is Amsterdam Centraal het station van de hoogste hiërarchie geweest: hét internationale en nationale knooppunt. Die situatie heeft geleid tot een steeds krachtiger *radiale structuur*: een sterk op het centrum van Amsterdam gericht lijnennet van trein, tram en bus.

De ruimtelijke ontwikkeling in stad en regio heeft in de loop der jaren geleid tot de aanleg van de Schiphollijn, de Ringspoorbaan (met Hemboog en Utrechtboog) en de metroringlijn. Daarmee is niet alleen de ruimtelijke ontwikkeling aan de stadsrand verder gestimuleerd, wat een perfect bewijs is van het structurerende vermogen van railinfrastructuur, maar is tevens de kiem gelegd voor een *ringstructuur*.

In onderstaande figuren is het principiële verschil in deze structuren zichtbaar gemaakt en vervolgens vertaald naar de situatie in de Noordvleugel.

Afb. 1



Oorspronkelijke radiale structuur naar Amsterdam Centraal als station met de hoogste hiërarchie

Ombouw van de radialen naar Amsterdam Centraal tot een ringstructuur met meerdere stations in de hoogste hiërarchie

Functionele mogelijke uitsplitsing van lijnen naar de stations van de hoogste hiërarchie

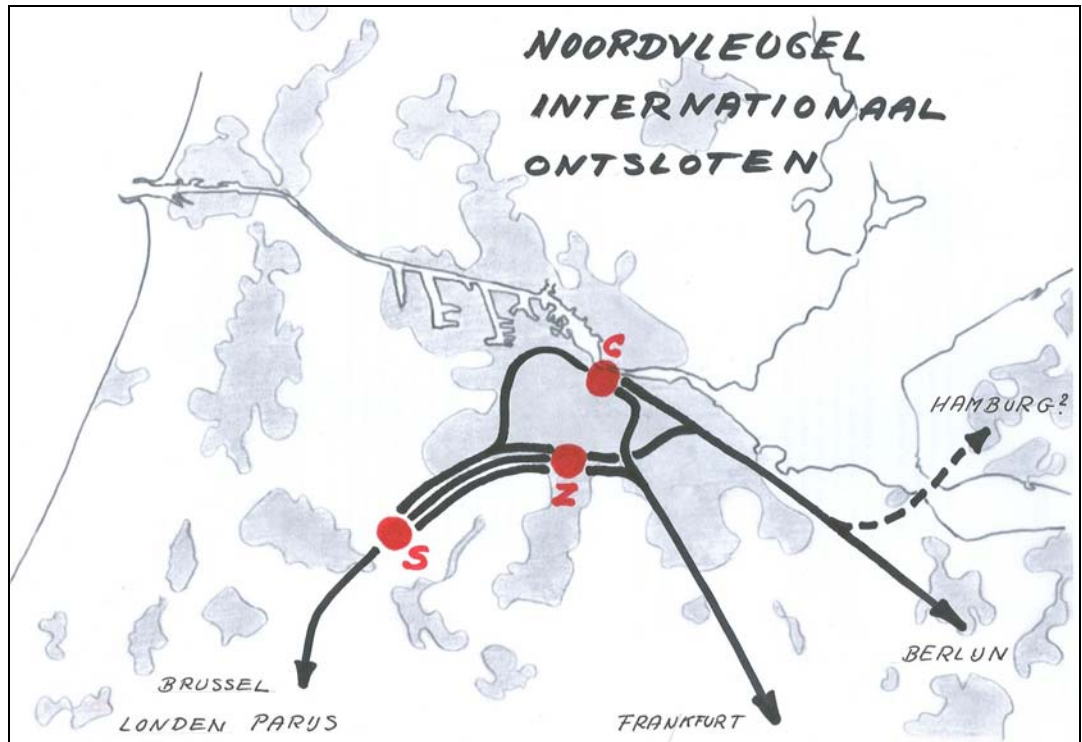
In plaats van één Centraal Station, komen meerdere gelijkwaardige knooppunten op de ring in beeld, waar sprake is van een (inter)nationale spoorwegfunctie. De ARS vindt dat de verschillende vervoersautoriteiten duidelijk moeten uitspreken welke van de knooppunten op de ring en in de Noordvleugel van betekenis zijn voor deze internationale en nationale netwerken (zie ook hoofdstuk VII). Wij doen hieronder een voorzet.

Het internationale netwerk

Uitgewerkt voor Amsterdam meent de ARS dat binnen de Noordvleugel de stations **Schiphol, Amsterdam Centraal en Amsterdam Zuid/WTC** dé plekken zijn waar aansluiting op het internationale netwerk geboden is. Schiphol spreekt als internationaal knooppunt voor zich. Daarnaast zal het centrum van Amsterdam altijd het internationaal georiënteerde toeristische hart van stad en regio blijven en heeft het groeipotentie voor de creatieve industrie. Amsterdam Zuid/WTC is de toegang tot de internationale toplocatie Zuidas. Deze drie knooppunten vormen het begin- en eindpunt van drie internationale hoofdtrajecten:

1. De hogesnelheidslijn via Rotterdam naar Brussel, Londen en Parijs
2. De hogesnelheidslijn via Utrecht en Arnhem naar Keulen en Frankfurt
3. Internationale treinen of hogesnelheidslijn(en) naar Hamburg en Berlijn.

Door deze aansluitingen op het Europese hogesnelheidsnetwerk positioneren Amsterdam-Centrum, Amsterdam Zuid/WTC en Schiphol zich internationaal. De ARS meent dat Amsterdam en de Noordvleugel zich sterk moeten maken voor realisering en verbetering van de als tweede en derde genoemde verbindingen. Daarom moeten steden als Utrecht, Arnhem, Zwolle, Groningen, Hengelo/Twente, vanuit Amsterdam en de Noordvleugel stevig worden ondersteund in hun lobby voor snellere spoorverbindingen met de Randstad en een positie als station op de internationale hogesnelheidslijnen.



Afb. 2. De Noordvleugel internationaal ontsloten

De ringvormige opbouw van het railnet rond Amsterdam maakt het noodzakelijk dat de genoemde internationale lijnen alle drie op de ring gepositioneerde stations aandoen. Daartoe zullen de hogesnelheidslijnen bij aankomst en vertrek om en om deze internationale knooppunten moeten aandoen:

- Vanuit de richting Rotterdam komend via Schiphol naar Amsterdam Centraal én Amsterdam Zuid/WTC;
- Vanuit de richting Utrecht komend naar Amsterdam Centraal én via Zuid/WTC naar Schiphol;
- Vanuit de richtingen Almere en/of Amersfoort komend naar Amsterdam Centraal én naar Zuid/WTC en naar Schiphol.

Hierboven is schematisch aangegeven hoe het ringmodel in de Amsterdamse situatie kan functioneren.

Het nationale netwerk

Het nationale spoorwegnet moet in de eerste plaats worden gebruikt om een veel sneller, met de auto concurrerend, intercitynetwerk tussen de belangrijkste steden in Nederland te exploiteren. Het is zowel voor de Noordvleugel als voor de betrokken steden in het land van groot belang dat de reistijd op deze verbindingen aanzienlijk wordt verkort. Dit kan door de infrastructuur te verbeteren, zoals het vier-sporig maken van veel nationale trajecten, maar óók door op landelijke schaal duidelijker keuzen te maken in de opzet van de dienstregeling, waar nu nog nationaal en regionaal door elkaar lopen. De ARS stelt voor - daarin gesteund door het advies van de Expertcommissie Netwerkanalyses - dat er vanuit de regio op wordt aangedrongen dat de rijksoverheid het initiatief neemt om een maatstaf te ontwikkelen voor knooppunten en stations die in dit landelijke snelle intercitynet passen. Deze maatstaf zal een mix kunnen zijn van elementen:

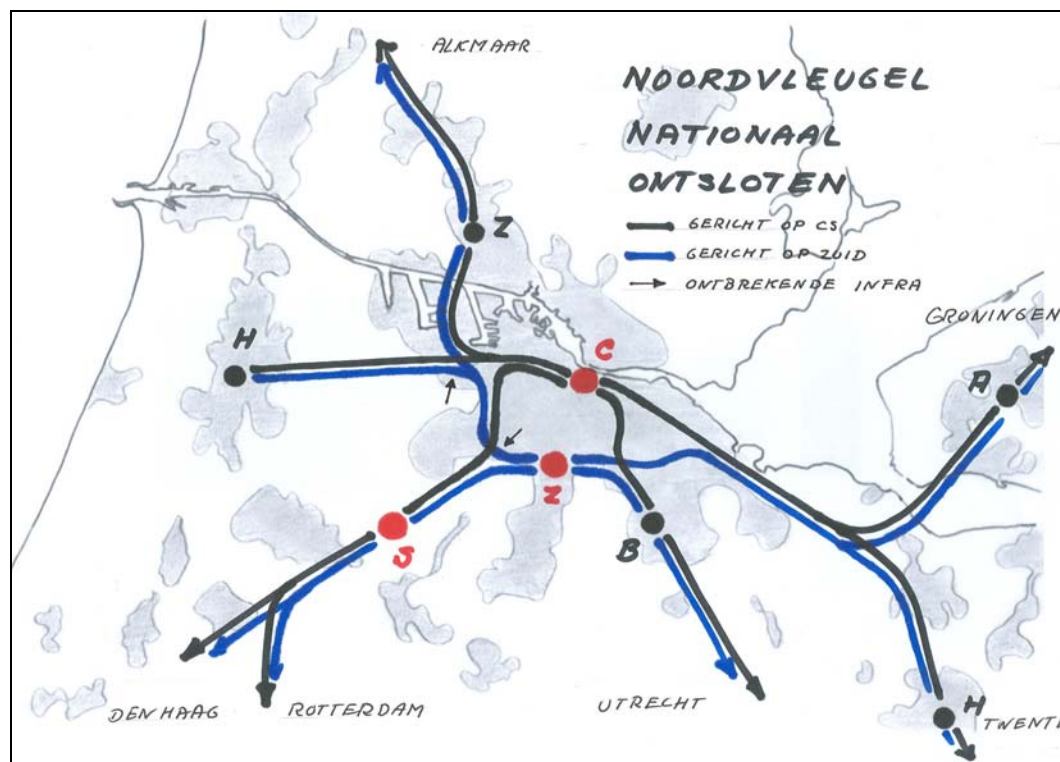
- inwoneraantallen in een kring rond het station (bijvoorbeeld minstens 100.000 inwoners binnen een bepaalde straal);
- aantallen in- en uitstappers (bijvoorbeeld minstens 25.000 per dag) waarmee een sterke regionale functie tot uitdrukking kan worden gebracht;
- een voldoende onderlinge afstand van de knooppunten tot elkaar om de treinen op voldoende snelheid te laten komen;
- zorgvuldig gedefinieerde specifieke argumenten, bijvoorbeeld een luchthaven, een universiteit en steden van voldoende omvang aan het uiteinde van een lijn: Middelburg/Vlissingen, Maastricht/Heerlen, Leeuwarden, Den Helder.

Steden/stations die niet aan deze maatstaf voldoen, zouden niet moeten worden opgenomen in het intercitynetwerk. Hierdoor ontstaan snellere nationale verbindingen tussen de Randstad en grotere steden in de andere landsdelen en snellere verbindingen binnen de Randstad zelf. In bijna alle regio's ontstaat hiermee ruimte op het spoorwegnet voor een sterkere ontwikkeling van het regionale spoor. De voorstadstations worden échte regionale stations of haltes.

Ook binnen de Noordvleugel vervult dan een beperkt aantal knooppunten een functie in het nationale netwerk. In een dergelijke opzet zouden binnen de Noordvleugel de volgende knooppunten in het nationale netwerk kunnen passen: Schiphol, Amsterdam Centraal, Amsterdam Zuid/WTC, aangevuld met Amsterdam Bijlmer, Almere Centrum, Hilversum, Zaandam en Haarlem.¹

In afbeelding 3 is schematisch aangegeven hoe snelle nationale intercity's de Noordvleugel van de Randstad binnenkomen. Net als bij de internationale verbindingen is ook hier als uitgangspunt genomen, dat de lijnen bij aankomst- en vertrek zoveel mogelijke de (inter) nationale knooppunten op de ring aandoen. Dit lukt niet vanuit alle richtingen. Vanuit Haarlem zijn Schiphol en Amsterdam Zuid/WTC bijvoorbeeld niet rechtstreeks bereikbaar. Dergelijke onvolkomenheden moeten door het regionale netwerk (zie hoofdstuk V) worden opgevangen.

¹ Het spreekt vanzelf dat nadere analyse deze voorspelling voldoende moet onderbouwen. De ARS maakt deze voorlopige keuze om een aansprekende en herkenbare uitwerking te kunnen geven aan de principes die wij in dit advies over het regionaal openbaar vervoer presenteren.



Afb. 3. De Noordvleugel nationaal ontsloten, een voorbeeld

Een aantal grote stations binnen de Noordvleugel, zoals Amstel, Sloterdijk, Duivendrecht, Lelylaan en veel kleinere stations in de regio voldoen waarschijnlijk niet of niet volledig aan de te ontwikkelen maatstaf. Hierdoor zou echter extra ruimte op de stations en in de dienstregeling kunnen ontstaan voor een sterkere regionale functie, zonder dat daarvoor veel nieuwe extra infrastructuur vereist is. In dit soort gevallen moet een zorgvuldige afweging worden gemaakt tussen nationale en regionale belangen. In elk geval is belangrijk, dat met een aanwijzing van de (inter)nationale knooppunten in de Noordvleugel komt vast te staan welke knooppunten zich kunnen ontwikkelen in het regionale netwerk.

V. DE OPBOUW VAN HET REGIONALE NETWERK: REGIORAIL

De opzet van het regionale netwerk - wij noemen het **RegioRail** - stoelt, gelet op het voorgaande, op de volgende uitgangspunten:

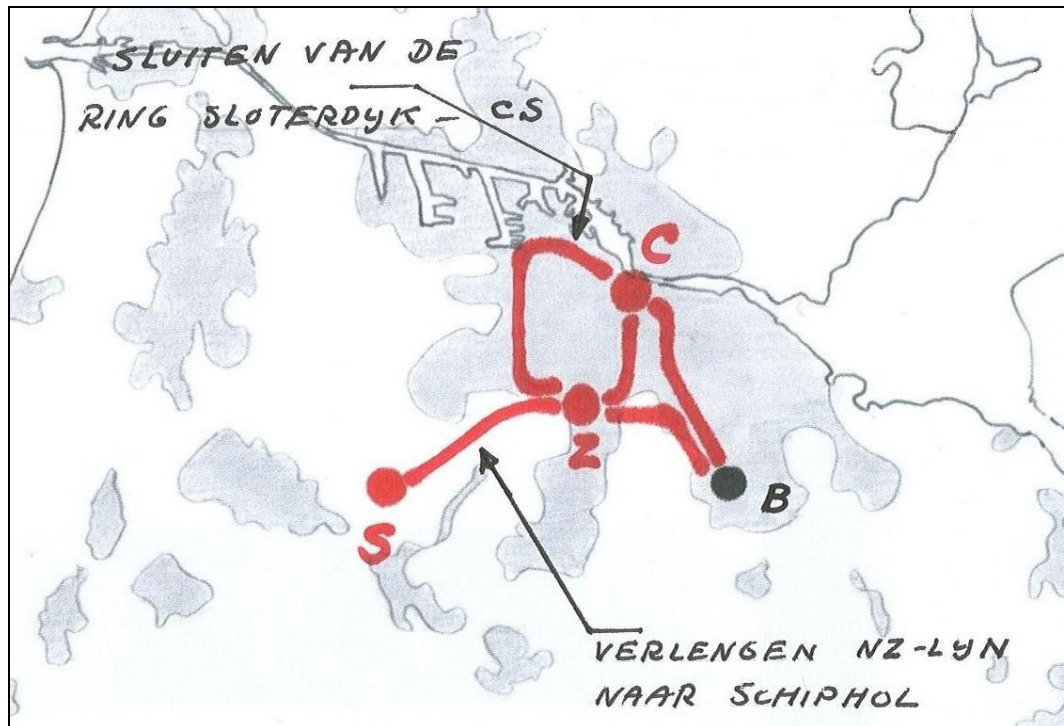
- We nemen het gebied van de Noordvleugel als uitgangspunt, met de mogelijkheid van uitlopers in verschillende richtingen (Alkmaar, Hoorn, Lelystad, Utrecht, Leiden);
- We beschouwen railvervoer als de ruggengraat van het systeem, zonder de mogelijkheid van (tijdelijk) hoogwaardig busvervoer op relevante trajecten op voorhand uit te sluiten;
- We beschouwen de hiervoor gepresenteerde status van de knooppunten en loop van de lijnen voor het internationale en nationale spoorwegvervoer als een gegeven.

De redenering voor de opbouw van RegioRail kent de volgende stappen:

Het regionaal verbinden van internationale knooppunten

Uitsplitsing van de internationale spoorlijnen naar de drie internationale knooppunten betekent dat de frequenties van aankomst en vertrek worden gehalveerd. Dat maakt een snelle uitwisseling tussen de drie internationale stations gewenst. Voor het goed functioneren van het internationale netwerk is daarom de eerste stap:

RegioRail moet alle internationale knooppunten op de ring rechtstreeks, snel en hoogfrequent met elkaar verbinden.



Afb. 4. Regionale verbindingen tussen (inter)nationale knooppunten

Hierbij doemt onmiddellijk de Noord/Zuidlijn op, *verlengd naar Schiphol*, als kerntraject van RegioRail. De ARS meent daarom dat de verlenging van de Noord/Zuidlijn van Amsterdam Zuid/WTC naar Schiphol een hoge prioriteit heeft. Hetzelfde geldt voor het sluiten van de ringlijn tussen Sloterdijk en Amsterdam Centraal. Behalve de rechtstreekse verbindingsfunctie tussen de internationale knooppunten, worden door deze lijnen ook de tussenliggende stadsgebieden met de knooppunten verbonden. Het deel van de Noord/Zuidlijn in Amsterdam-Noord, de aftakking vanaf Zuid/WTC naar Amstelveen en eventuele toekomstige verlenging aan de andere kant naar Hoofddorp - Nieuw Vennep hebben vooral betekenis voor de aansluiting van belangrijke stadsgebieden op het regionale netwerk (hierover later).

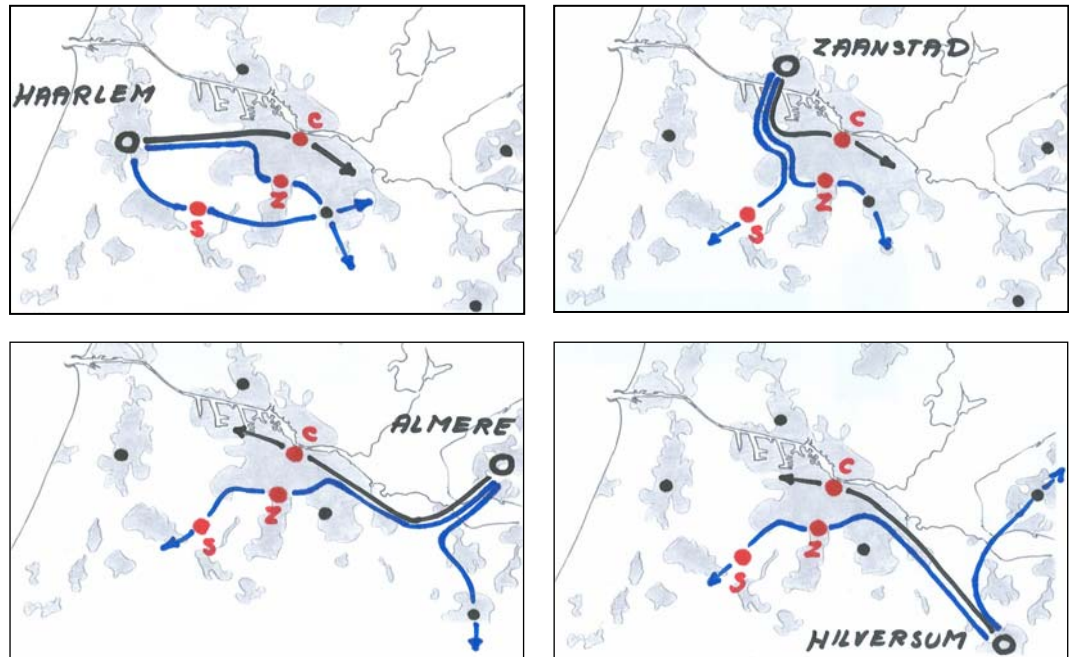
Het regionaal verbinden van de nationale knooppunten met alle stations op de ring

Voor de nationale spoorlijnen blijkt het niet in alle gevallen mogelijk de treinen te laten aankomen en vertrekken op alle stations op de ring. De frequenties van de nationale lijnen zijn in veel gevallen hoger dan de lijnen van het internationale vervoer. Daardoor is de eis van verbinding van die knooppunten nog dwingender: de reiziger moet zeer snel naar een ander nationaal knooppunt op de ring kunnen reizen om

daar zijn (bijvoorbeeld een half uur later naar dezelfde landelijke bestemming vertrekkende) trein te kunnen halen. Wij formuleren daarom als tweede stap:

RegioRail moet alle nationale knooppunten in de regio rechtstreeks, snel en hoog-frequent verbinden met alle nationale knooppunten op de ring.

Onderstaande schema's (afb.5) laten zien hoe vanuit de nationale knooppunten Haarlem, Zaanstad, Almere Stad en Hilversum de ringstations worden bereikt met regionale lijnen. Ook hier wordt het principe van uitsplitsing toegepast.



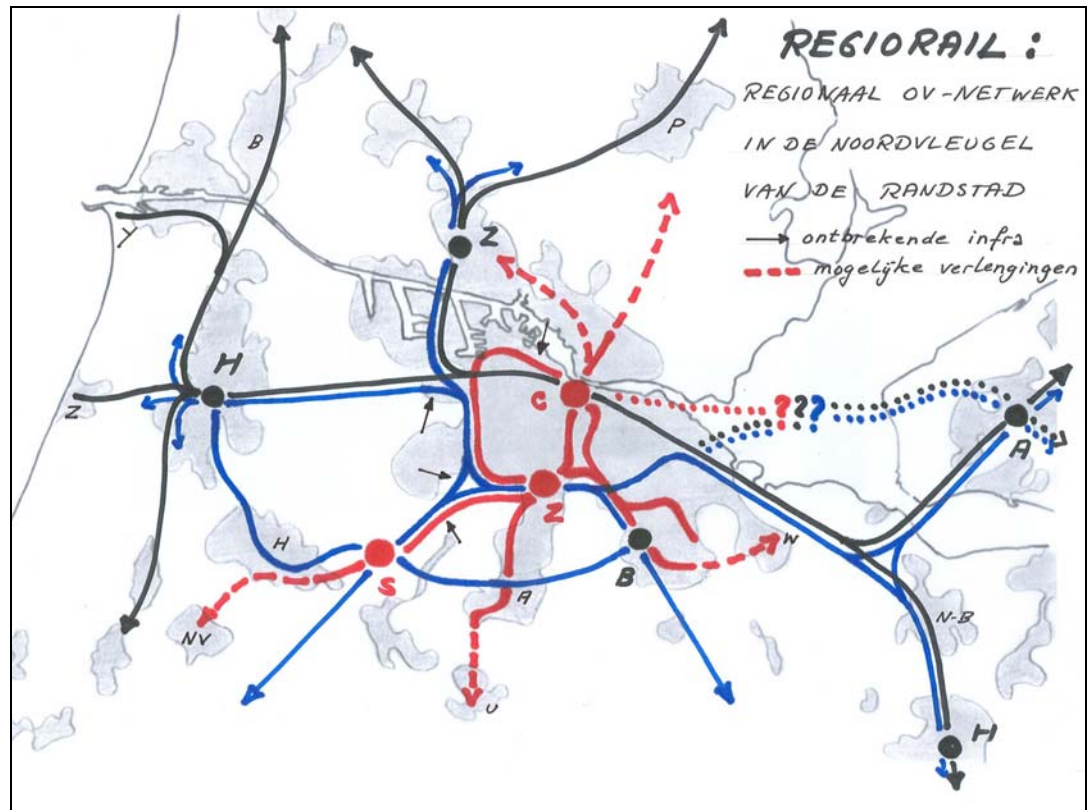
Afb. 5. Schema's ontsluiting nationale knooppunten met regionale lijnen

Vertaald naar de situatie in de Noordvleugel ontstaan op deze wijze twee bundels van regionale lijnen:

- Een bundel van regionale lijnen gericht op Amsterdam Centraal vanuit en naar de richtingen Haarlem en Alkmaar/Hoorn/Zaanstad, Lelystad/ Almere, Amersfoort /Hilversum en Utrecht.
- Een bundel van regionale lijnen gericht op Amsterdam Zuid/WTC en Schiphol vanuit en naar dezelfde richtingen.

Voor een goed begrip: de tekeningen van het internationale en nationale spoorlijnnennet geven alleen de knooppunten aan waar wordt gestopt. De tekening van de regionale lijnenbundels (afb. 6) geeft de verbindingen aan, waarbij tussen de knooppunten alle stations of haltes worden aangedaan. Daardoor krijgen - zoals hiervoor ook al bij de Noord/Zuidlijn is opgemerkt - de regionale lijnen ook de ontsluitingsfunctie voor de tussen de stations liggende gebieden.

De verbindingen per RegioRail tussen Almere en Amsterdam zijn ingetekend via de Hollandse Brug en gaan afwisselend naar Amsterdam Centraal en Zuid/WTC – Schiphol. Mocht tot een tweede verbinding Almere en Amsterdam worden besloten via het IJmeer, dan geldt hetzelfde principe: de lijn splitst zich in een tak via de ring naar Amsterdam Zuid/WTC en Schiphol en een tak naar Amsterdam Centraal via IJburg of via de oostlijn van de metro. Deze opties zijn met vraagtekens opgenomen.



Afb. 6. Een mogelijke uitwerking van RegioRail

Het ontsluiten van overige kernen en stedelijke gebieden

In onze redenering is nu een netwerk ontstaan dat op de schaal van de Noordvleugel gezien een sterk radiaal op de ring van Amsterdam gerichte structuur heeft. Dat is logisch omdat de als internationale knooppunten aangewezen stations Amsterdam Centraal, Amsterdam Zuid/WTC en Schiphol de meest dynamische plekken in de Noordvleugel zijn, daardoor de grootste aantrekkingskracht hebben en dus de zwaarste vervoersstromen te verwerken krijgen. Dat neemt niet weg dat de Noordvleugel, waar zich een netwerkstad ontwikkelt, vele niet-radiale relaties kent en dat dergelijke relaties ook moeten worden gestimuleerd om de netwerkstad als zodanig te laten functioneren en te laten ontwikkelen. De ARS ziet hierin een mogelijkheid gebruik te maken van de sturende rol die hoogwaardig regionaal openbaar vervoer kan hebben in de ruimtelijke ontwikkeling van de Noordvleugel als geheel. Wij formuleren van hieruit onze derde stap:

RegioRail moet hoogwaardige verbindingen tussen alle kernen en stedelijke gebieden in de Noordvleugel mogelijk maken; pas dan kan de Noordvleugel als een netwerkstad functioneren.

Deze eis leidt tot toevoeging van enkele verbindingen, zoals de Zuidtangent waarmee (voorlopig als hoogwaardige busverbinding, maar op termijn als rail) Haarlem wordt verbonden met Schiphol, Amstelveen en Amsterdam Bijlmer.

Een tweede soort toevoegingen betreft de ontsluiting van stedelijke gebieden in de netwerkstad door verlenging van bestaande of het aanleggen van nieuwe regionale lijnen. Wij noemen: de verlenging van de Noord/Zuidlijn naar Zaanstad en Purme-

rend aan de noordzijde, via Schiphol naar Hoofddorp en Nieuw Vennep en via Amstelveen naar Uithoorn.

De ARS meent dat het totaalresultaat van deze drie stappen een herkenbaar regionaal netwerk is voor de Noordvleugel van de Randstad. Dit netwerk maakt gebruik van spoorwegtrajecten in de Noordvleugel én van de Amsterdamse metro/sneltram-infrastructuur. De ARS signaleert een aantal ontbrekende schakels in dit netwerk: de verlenging van de Noord/Zuidlijn naar Schiphol, het sluiten van de Ringlijn tussen Sloterdijk en Amsterdam Centraal en de bogen tussen het spoor van/naar Haarlem en de westelijke ring en tussen de westelijke ring en de zuidelijke ring. De realisering van deze ontbrekende schakels moet de hoogste prioriteit krijgen.

VI. KNOOPPUNTEN EN LOKALE NETWERKEN

De knooppunten

De knooppunten vormen een belangrijke schakel tussen de systemen onderling (landelijk, regionaal, lokaal). Zij fungeren als overstapmachine. Het is daarom belangrijk dat er een goede afstemming van de dienstregelingen is, maar ook dat er goede fysieke aansluitingen zijn.

Daarnaast zijn de knopen de schakel met de andere vervoerssystemen, zoals de auto, de bus, de fiets en het lopen, oftewel de 'keten'. Dit stelt bijzondere eisen aan de plaats en de inrichting van de knopen. Knooppunten die dienen als overstapplaats tussen het railsysteem en de feedersystemen van het regionale busvervoer dienen bij voorkeur in de periferie van de stad te liggen, om daarmee de verkeersdruk op de openbare ruimte in Amsterdam binnen de ring te verminderen. Te denken valt verder aan park & ride-faciliteiten en goed bereikbare fietsenstallingen. De knooppunten hebben een belangrijke functie als motor voor ruimtelijk- economische ontwikkelingen (integratie van het vervoers- en ruimtelijk systeem) en zijn in dit verband op te vatten als 'pleinen' waarbij een goede inrichting van de openbare ruimte en de ruimtelijke structuur rond stations een voorwaarde is.

De lokale netwerken

Busvervoer en (in Amsterdam) de stadstram zijn gericht op fijnmazige bediening van de gebieden binnen de railsystemen. Zij zorgen voor openbaar vervoer op loopafstand in de woonwijken en waar mogelijk de werkgebieden; zij functioneren als "feeders" (aanvoer en afvoer) en dienen veel meer en beter dan op dit moment te worden aangesloten op de haltes en knooppunten in het regionale en (inter)nationale railnetwerk. Dit geldt nog sterker voor gebieden met onvoldoende aanbod voor tram en bus, die tenminste moeten worden voorzien van vervoer op maat (belbus, taxibus, taxi enz.). Bus, tram en collectief vervoer op maat kunnen per gebied door verschillende overheden in verschillende concessies worden aanbesteed, mits er tussen deze overheden onderling afspraken zijn gemaakt over het voorzieningenniveau in de steden, wijken en buurten en er gemeenschappelijke eisen zijn gesteld aan de aansluitingen op de knooppunten in de regionale en (inter)nationale vervoernetwerken.

VII. WAT IS ER NODIG OM REGIORAIL TE REALISEREN?

Infrastructuur en materieelkeuze

De vraag is nu hoe RegioRail tot stand wordt gebracht. Immers, de ARS presenteert een visie op het regionaal openbaar vervoer waarin gebruik wordt gemaakt van bestaande railinfrastructuur: het spoorwegnet en het Amsterdamse metronet. In onze visie wordt de reiziger een herkenbaar regionaal openbaar vervoerssysteem aangeboden. Dat betekent dat voor de reiziger onderscheid tussen spoor en metro, laat staan tussen verschillende vervoermaatschappijen irrelevant is. De regionale reiziger wil overal hetzelfde voor hem herkenbare regionaal vervoerssysteem aantreffen. De regionale ruimte op de spoorlijnen in de Noordvleugel en de Amsterdamse metroporen zouden dus moeten worden bereden door één RegioRailsysteem met herkenbare lijnen, eenduidige vormgeving van materieel en stations en één tariefsysteem.

De ARS pleit er daarom voor een inschatting te maken van de vrijvallende ruimte op spoorwegtrajecten voor de regionale functie. De vraag is dus: op welke spoorwegtrajecten blijft voldoende ruimte over voor regionaal openbaar vervoer na afwikkeling van internationale, nationale en soms ook goederenverbindingen. Een dergelijke inschatting levert inzicht op over de noodzaak van extra infrastructuur (passeerspooren, spoorverdubbelingen, nieuwe trajecten).

Daarnaast bepleit de ARS de ontwikkeling te starten van een materieeltype voor RegioRail, dat zowel spoorwegtrajecten als het Amsterdamse metronet kan berijden. Voorbeelden uit buitenlandse steden laten zien dat vele combinaties mogelijk zijn van materieel dat deels spoor, deels metro, deels (vrije) trambanen berijdt. Aan de vooravond van een definitief besluit over het aan te schaffen materieel voor de Noord/Zuidlijn en de Oostlijn roepen wij het Amsterdamse gemeentebestuur op te voorkomen dat een keuze wordt gemaakt die regionalisering van het Amsterdamse metronet onmogelijk maakt. Wij verwijzen in dit verband naar onze eerdere Reactie op het Strategisch Programma van Eisen Nieuw Metromaterieel (serie 2006, nr. 01) en hebben geconstateerd dat de inmiddels uitgevoerde Quickscan over de materieelkeuze geen nieuwe gezichtspunten heeft opgeleverd. Wij betreuren het zeer dat de vraag in hoeverre die materieelkeuze de regionalisering van het metrosysteem bevordert of belemmert niet is beantwoord. Wij menen dat de oorzaak hiervan is geweest dat er in Amsterdam onvoldoende visie is op het regionale vervoerssysteem op de schaal van de Noordvleugel. De ARS hoopt met dit advies - vooruitlopend op de visie die door de Stadsregio wordt ontwikkeld - een weg te hebben gegaan.


Bestuurlijke aanpak

Eén vervoersautoriteit voor het regionaal railsysteem, naar voorbeeld van de ons omringende landen, zou in de Noordvleugel zeer wenselijk zijn. Daarmee zou het mogelijk worden dat een deel van het huidige nationale spoorwegnet kan worden gedecentraliseerd en een deel van het Amsterdamse lokale railsysteem (metro en sneltram) kan worden "opgetild" naar een dergelijke vervoersautoriteit. De ARS stelt voor hier niet op te wachten. De belangrijkste les van het debacle van de Stadsprovincie en de successen van de Noordvleugelconferenties is dat het ook anders kan, en misschien zelfs anders moet.

De ARS adviseert daarom voorlopig vooral in te zetten op het bereiken van overeenstemming tussen de huidige vervoersautoriteiten (het Rijk, Provincies Noord-Holland en Flevoland, Stadsregio Amsterdam) over de ontwikkeling van het regionale vervoerssysteem. Die overeenstemming moet leiden tot drie uitvoeringsgerichte overeenkomsten:

- De afspraak dat alle vervoersautoriteiten hetzelfde programma van eisen hanteren voor de exploitatie van RegioRail;
- De afspraak gezamenlijk concrete initiatieven te nemen voor de ontwikkeling en uitbouw van RegioRail, beginnend met de aanleg van cruciale ontbrekende railtrajecten;
- De afspraak dat deze uitbouw wordt geplaatst in het kader van de ruimtelijk-economische ontwikkeling zoals die in het Noordvleugeloverleg is vastgesteld.

De ARS meent dat alleen op deze manier kan worden bereikt dat de reiziger een herkenbaar, betrouwbaar, frequent, snel en comfortabel vervoerssysteem in de gehele Noordvleugel krijgt aangeboden en dat de ontwikkeling van de Netwerkstad Noordvleugel door dit systeem wordt ondersteund en gestimuleerd.



Mw. drs. E. Eshuis
(voorzitter)



Dhr. drs. H.C. Grünhagen
(secretaris)

RECENT UITGEBRACHTE PRODUCTEN VAN DE AMSTERDAMSE RAAD VOOR DE STADSONTWIKKELING

Te bestellen of in te zien op www.ars-amsterdam.nl

NUMMER	PRODUCTEN / ADVIEZEN	DATUM
302 (15)	Advies over het Regionaal Openbaar Vervoer: 'Ruimte voor RegioRail'	nov. 2006
301 (14)	Advies over het Leidseplein	okt 2006
– (13)	Brief over Grote Leegkomende Gebouwen in de Binnenstad	sep 2006
– (12)	Brief over de Welstandsnota voor Buiksloterham	sep 2006
– (11)	Verslag symposium 24 ^e Ontmoeting: Bestemming AMS	sep 2006
– (10)	Reactie op de Opdrachtformulering Quicksan Metromaterieel	juli 2006
300 (09)	Advies over de Toekomstvisie IJmeer	juni 2006
– (08)	Reactie op het Stedebouwkundig Plan RI-O (Zeeburgereiland)	juni 2006
299 (07)	Advies over de Rode Loper: Stadsentree van Amsterdam	mei 2006
– (06)	Publicatie lezing 'Tussen Structuur en Incident'	mei 2006
– (05)	Reactie op gang van zaken Rijksmonumenten (n.a.v. trap in Paleis op de Dam)	apr 2006
– (04)	Reactie op het Stedebouwkundig Plan Amstelkwartier	apr 2006
298 (03)	Advies over de Evaluatie Richting Parkstad 2015	mrt 2006
– (02)	Brief over Postzegelparken	mrt 2006
– (01)	Reactie op het Strategisch Programma van Eisen Nieuw Metromaterieel	feb 2006
– (17)	Reactie op Herziening Stedebouwkundig Programma van Eisen Teleport	dec 2005
– (16)	Verslag symposium 'Grenzen van Welstandsbeoordeling'	dec 2005
– (15)	Reactie op het Stedebouwkundig Programma van Eisen Stadionplein	nov 2005
– (14)	Documentatie Meeting 'Vergeten Ruimten'	nov 2005
297 (13)	Advies over de Visie Overamstel	okt 2005
– (12)	Documentatie Excursie Regiovervoer Napels	sep 2005
296 (11)	Advies over de Ontwikkelingsstrategie Zuidoostlob	jul 2005
– (10)	Documentatie symposium 'Grenzen van Welstandsbeoordeling'	jun 2005
– (09)	Brief over de Verkeersontsluiting Andreaslocatie	jun 2005
– (08)	Reactie op de nota Hoogbouw, beleid en instrument	mei 2005
295 (07)	Advies over de Ontwerp-Structuurvisie Zuidoost 2020: 'Zuidoost Open Huis'	mei 2005
– (06)	Reactie op Verkeerssimulaties van het Rijksmuseum	mei 2005
– (05)	Reactie op het Ruimtelijk Afwegingskader Rijksmuseum	apr 2005
– (04)	Reactie op het Stedebouwkundig Plan-plus voor De Hallen in Oud-West	mrt 2005
294 (03)	Advies over het Stedebouwkundig Programma van Eisen voor het Bijlmerpark	feb 2005
– (02)	Lezing over Singelgrachtgarages Een bijdrage aan de gedachtevorming	feb 2005
– (01)	Reactie op Projectbesluit Buiksloterham	feb 2005
293 (28)	Advies over het Stedebouwkundig Programma van Eisen Amstelcampus	dec 2004
– (27)	Reactie op het Ontwikkelingsplan Zeeburgereiland	dec 2004
– (26)	Reactie Ontwerp Partiële Streekplanherziening/Structuurplanuitwerking Westrand	dec 2004
292 (25)	Advies over het Sociaal Structuurplan (SSP)	nov 2004
– (24)	Reactie op de Nota van Uitgangspunten Singelgrachtgarages	okt 2004
– (23)	Bijdrage n.a.v. het publieksdebat over de toekomst van het Olympisch Gebied	okt 2004
– (22)	Reactie n.a.v. Startbijeenkomst en Nota Mogelijke Toekomst	okt 2004
– (21)	Verslag Expertmeeting 'De sociale (o)missie in de ruimtelijke dimensie'	okt 2004
291 (19)	Advies over de Gemeentelijke concept-Notitie "Verantwoordelijkheden verdeeld"	sep 2004
– (18)	Reactie op de notitie Regie Hoofdnetten	juli 2004
290 (17)	Advies over Conceptontwerp 1 ^e Structuurplanuitwerking Westrand	juli 2004
– (16)	Documentatie Expertmeeting 'De sociale (o)missie in de ruimtelijke dimensie'	juni 2004
– (15)	Brief over Ontwerp Welstandsnota Bos & Lommer	mei 2004
– (14)	Brief over Ontwerp Welstandsnota De Baarsjes	mei 2004
– (13)	Brief over Ontwerp Welstandsnota Geuzenveld/Slotermeer	mei 2004
– (12)	Brief over Ontwerp Welstandsnota Oost/Watergraafsmeer	mei 2004
– (11)	Brief over Ontwerp Welstandsnota Oud-West	mei 2004
– (10)	Brief over Ontwerp Welstandsnota Oud-Zuid	mei 2004
– (09)	Brief over Ontwerp Welstandsnota Zuideramstel	mei 2004
– (08)	Brief over Ontwerp Welstandsnota Noord	mei 2004
– (07)	Brief over Ontwerp Welstandsnota Westerpark	mei 2004