

MUST
Twynstra Gudde
Move Mobility
Sweco
Decisio



Inzichten memo

**Werkdocument op weg naar
een ruimtelijke contour voor
Metropoolregio Utrecht:
eerste inzichten voor vervolg**

MIRT Onderzoek Metropoolregio Utrecht
Amsterdam, 7 november 2019
www.must.nl



Inhoud

MIRT MRU INZICHTEN MEMO

Inleiding **3**

Zeven inzichten **6**

Vervolgonderzoek **10**

Inleiding

MIRT MRU INZICHTEN MEMO

Een aantal onderzoeken in de regio Utrecht buigt zich over de gezonde ontwikkeling van de regio Utrecht op de lange termijn. Het MIRT-onderzoek Metropoolregio Utrecht (MRU) en het REP werken samen aan ruimtelijke en infrastructurele opgave voor de regio Utrecht tot 2040, met een doorkijk naar 2050.

De afgelopen maanden is intensief onderzoek uitgevoerd en zijn diverse ambtelijke en bestuurlijke gesprekken gevoerd over

de input en de resultaten die beschikbaar zijn gekomen. REP en MIRT onderzoek trokken hier samen op, en ook met POVI is nauw samengewerkt. Dit was af en toe een ingewikkeld proces, maar heeft tot een gezamenlijk tussenproduct geleid voor alle drie de trajecten.

Deze notitie is een werkdocument en geeft aan welke stappen er zijn gezet, maakt de tussenbalans op van de onderzoeksfase (stand van zaken per half oktober 2019) en

formuleert de stappen die het komende half jaar moeten leiden tot een ruimtelijke contour, die de groei van de regio bereikbaar maakt.

Aanpak onderzoek

De aanpak van het MIRT-onderzoek is gebaseerd op de bouw van integrale ruimtelijke modellen met behulp van beleidsuitgangspunten van Rijk en regio, die worden beoordeeld langs de meetlat van de belangrijkste ruimtelijk-fysieke doelen

van Rijk en regio voor de regio Utrecht. Het afgelopen half jaar is daarom gewerkt aan de volgende documenten/rapportages, die allen zijn opgeleverd:

1. Uitgangspuntennotitie (Kaderstelling, vastgesteld in Programmaraad)
2. Beoordelingskader MIRT Onderzoek metropoolregio Utrecht (Kaderstelling, vastgesteld in Programmaraad)
3. Atlas referentiesituatie 2020-2030 (Kaderstelling)
4. Vijf modellen voor 2040
5. Inputmodellen 2030-2040 (Input)
6. Effectrapportage: Verkenning en afweging integrale verstedelijkingsmodellen regio Utrecht (Output)

De belangrijke inzichten op basis van de effectrapportage zijn in deze notitie opgeschreven.

De tussenresultaten

Het afgelopen half jaar zijn vijf modellen gebruikt om de ontwikkeling van de regio te verkennen. Modellen zijn denklijnen voor de toekomst en bieden kans om verstedelijkingsopties, bereikbaarheidsmaatregelen en maatregelen op het gebied van groen en energie in samenhang te testen. De modellen zijn gemaakt om de hoeken van het speelveld te verkennen en inzicht te krijgen in de elementen die voor toekomstige regionale ontwikkeling kansrijk zijn en derhalve nader moeten worden onderzocht, en niet om één voorkeursmodel te selecteren.

De modellen (zie bijlage Vijf modellen voor 2040) zijn gebaseerd op de referentiesituatie (zie bijlage Atlas referentiesituatie), een aantal kaderstellende uitgangspunten (zie bijlage Input Modellen 2030-2040) en ze zijn voorzien van een globale effectbepalingen op het gebied van wonen, werken, bereikbaarheid, leefbaarheid en energie in 2040 (zie bijlage Verkenning en afweging integrale verstedelijkingsmodellen regio Utrecht).

De vijf modellen zijn:

1. Vitale Knopen
2. Compacte Stad
3. Oostflank Randstad
4. Rijnland
5. Binnenflank Randstad

Op basis van de modellen kunnen nu nog geen maatregelen of samenhangende pakketten worden geïdentificeerd: daarvoor is het nog te vroeg. Wel zijn de denk- en redeneerlijnen getest en die leiden tot een aantal belangrijke algemene inzichten, hypothesen en onderzoeksvragen voor het vervolg (waarover verderop meer). Ook hebben ze manco's en lacunes blootgelegd in onze kennis, die in de vervolgfase moeten worden ingevuld.

Het belangrijkste resultaat is dat de vijf modellen hebben aangetoond dat we deels vanuit verkeerde veronderstellingen hebben gedacht: geen van de modellen is in staat de mobiliteitsopgave op te lossen waarmee de MRU kampt én in de toekomst zal kampen. De modellen

blijken eenvoudigweg te beperkt voor de opgaves waarvoor de metropoolregio Utrecht zich gesteld weet:

1. Draaischijf Utrecht loopt nu al vast, zowel landelijk als regionaal. De multimodale knoop Utrecht Centraal en de binnenstadsas zijn overbelast en zowel de snelwegen als de aansluitingen hiervan op het onderliggend wegennet raken verstopt. Er is onvoldoende capaciteit om de autonome groei van de mobiliteit op te vangen en de reeds lopende gebiedsontwikkeling op specifieke plekken te ontsluiten, laat staan voor de extra opgaves waarvoor de regio zich gesteld weet. Mobiliteitsmaatregelen zijn noodzakelijk.
2. Tot 2030 zijn er 67.000 woningen in de regio gepland, tot 2040 moeten er in totaal 104.000 bij komen. Omdat planuitval een realiteit is en om in te spelen op de eventuele groei van de woningbehoefte in de komende tijd, kan het verstandig zijn te werken met (sub-

stantieel) meer dan 104.000 woningen. De kwalitatieve invulling van de woningbehoefte behoeft nog aandacht: welke variatie aan woonmilieus (bijvoorbeeld verhouding huur/koop en eengezins/meergezins) is wenselijk?¹

3. Verder groeit het aantal banen met minimaal 86.600.²
4. Voor een 'gezonde regio' is er binnen en buiten de stad behoefte aan meer en betere groene ruimte voor de inwoners en aan meer natuur. Ook is veel ruimte nodig voor de energietransitie, de ruimtelijke impact daarvan is nog niet bekend.³

Stip aan de horizon

De modellen hebben ons geleerd dat we letterlijk groter moeten denken, dat we een stip aan de horizon moeten zetten die ons helpt om niet alleen naar 2040 te kijken, maar om ook te ontdekken wat het ontwikkelperspectief op nog langere termijn is. Alleen dan kunnen we goed afwegen wel-

ke ingrepen niet alleen de problemen van vandaag oplossen, maar ook bijdragen aan de regionale en nationale ontwikkeling op lange termijn.

Status document

In de programmaraad van 25 oktober 2019 is afgesproken het hoofddocument, waarin de zeven inzichten worden beschreven, breder te delen.

¹ Daar wordt op dit moment onderzoek naar gedaan.

² Lopend onderzoek moet leiden tot verdere inzichten.

³ Inzicht vanuit de RES is vereist.

Zeven inzichten

MIRT MRU INZICHTEN MEMO

De modellen hebben ons een aantal belangrijke inzichten opgeleverd, met name op het gebied van mobiliteit en verstedelijking.

1.

De regionale én nationale mobiliteitssystemen staan zonder de veronderstelde verstedelijkingsopgave op de middellange termijn al onder hoge druk.

De toename van autonome mobiliteit en verstedelijking met in totaal ca. 104.000 woningen zorgen in 2040 voor grote knelpunten op de (hoofd)infrastructuur. Ook in 2030 zorgen de geplande 67.000 woningen al voor

extra druk. Zonder ingrepen in de (hoofd)infrastructuur is verdere verstedelijking zeer complex.

2.

Generieke mobiliteitsmaatregelen hebben potentie

Generieke maatregelen als gedragsbeïnvloeding (regionaal parkeerbeleid – zowel voor bezoekers als voor werknemers – en andere vormen van betalen naar gebruik), realisatie regionale P+R-voorzieningen (zowel op grote afstand van de stad als aan de randen), gecombineerd met fors investeren in non-stop fietsroutes en de doorstroming van het ov hebben potentie voor zowel de nationale als de regionale bereikbaarheid. Zonder gerichte maatregelen in OV/spoor leidt dit generieke beleid echter tot extra druk op Utrecht Centraal.⁴

3.

Het doorontwikkelen van knopen is een kansrijke koers

Het doorontwikkelen van bestaande (en zo nodig toevoegen van nieuwe) ov-knooppunten in combinatie met ruimtelijke ontwikkeling (zoals wonen, werken en recreatieve poorten) is een kansrijke koers. Maar op de langere termijn hebben de bestaande knopen onvoldoende capaciteit en ruimte om door te groeien.⁵ Bovendien geldt ook voor het knooppuntenbeleid dat het de druk op het stedelijk openbaar vervoer en op Utrecht Centraal nog verder vergroot.

⁴ Kort door de bocht: de meeste mensen die je uit auto haalt komen vroeg of laat op Utrecht Centraal terecht. Er moet dus een structurele oplossing komen voor het probleem dat bijna al het ov nog steeds via Utrecht CS wordt verwerkt. Voor de substantiële ontlasting van Utrecht Centraal komen zowel de versterking van voorstadstations als een tweede ic-station in beeld. Ook is de vraag hoe extra fiets- en ov-gebruik op te vangen en in welke mate deze maatregelen maatschappelijk en politiek haalbaar zijn, en wat het doet voor de leefbaarheid van de regio.

⁵ Theoretisch kun je natuurlijk een Manhattan plannen bij Lage Weide, maar bij de verkenning van de potentie van de knopen is als restrictie gehanteerd dat de verstedelijking slechts één klasse toeneemt, in uitzonderlijke gevallen is een sprong van twee klassen bekeken. Landelijk (20 woningen per hectare) kan bijvoorbeeld groenstedelijk worden (30 wo/ha) en eventueel buitencentrum (60 wo/ha), maar nooit centrumstedelijk (90 wo/ha), laat staan hoogstedelijk (120 wo/ha).

4.

Groei kleine kernen voor vitaliteit

De grote woningbouwopgave kan gerealiseerd worden in de stedelijke gebieden van de regio, de kleine kernen kunnen doorgroeien voor de versterking van de vitaliteit mits dit past binnen het provinciaal beleid. De P&R strategie en knooppuntenstrategie biedt kansen om de bereikbaarheid van de kernen en de modal shift te versterken.

5.

Kwaliteitsimpuls Nieuwe Hollandse Waterlinie goed voor vestigingsklimaat

De regionale samenhang tussen verstedelijking, landschap én de economische profilering van de regio is gebaat bij een stapsgewijze gedoseerde kwaliteitsimpuls in en rondom de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Juist door de samenhang met het ook aan de oostzijde van de stad gelegen Life Science Cluster kan het vestigingsklimaat worden verbeterd.⁶

⁶ De versterking van het landschap en van de relatie tussen landschap en stad speelt natuurlijk in de hele metropoolregio, maar de eerste oefeningen laten zien dat rond de Nieuwe Hollandse Waterlinie de grootste winst te behalen is. Dat geldt in mindere mate ook voor Laagraven, waar stedelijke ontwikkeling gebruikt kan worden om de verrommeling aan te pakken. De kwaliteiten van de Nieuwe Hollandse Waterlinie en het Unesco gebied maken dat dit deze subregio vooral een kwalitatieve en een geringe kwantitatieve bijdrage aan de woningbouwopgave kan plaatsen.

6.

Ontwikkeling van de A12-zone kan veel opleveren, maar is complex

De ontwikkeling van de A12-zone kan potentieel een grote en robuuste bijdrage leveren aan het realiseren van voldoende woningen en arbeidsplaatsen, het verstevigen van de regionale agglomeratiekracht, aan een betere verbinding tussen Utrecht en Nieuwegein en aan de ruimtelijke kwaliteit. Vanuit leefbaarheid, bereikbaarheid en inpassing bestaan stevige opgaven om dit mogelijk te maken.

7.

Grootschalige infrastructurele maatregelen kunnen effectief zijn voor de opgave in de regio.

Eerste oefeningen met infrastructurele maatregelen voor weg (A12, A2) en lightrail (regionaal spoor via A12-zone) laten zien dat deze maatregelen effectief kunnen zijn voor de doorstroming op het hoofdwegenet, op het spoor en op de regionale schaal. Een toevoeging van infrastructuur, parallel aan de A12, vergroot de bereikbaarheid en biedt een kans voor de transformatieopgave in dit gebied.⁸ Tegelijkertijd constateren we dat dit complexe maatregelen zijn met grote impact op leefomgeving en inpassing.⁷

⁷ Bij verder onderzoek moet ook worden gekeken naar het volledig maken van knooppunt Everdingen (robuustheid) en het verplaatsen van de splitsingspunten (ontvlechten).

Vervolgonderzoek

MIRT MRU INZICHTEN MEMO

Bovenstaande inzichten vormen de basis om in het voorjaar van 2020 een stip aan de horizon te zetten: een ruimtelijke contour die het verdere handelen van Rijk en regio kan richten. Daaraan voorafgaand worden in het najaar van 2019 eerst de volgende onderwerpen verder uitgediept:

1. Er is nog onvoldoende grip op de kwalitatieve woonbehoefte na 2030 om deze goed te kunnen beoordelen. Nader onderzoek moet helderheid scheppen

over zowel de wensen als de mate waarin die beïnvloedbaar zijn.⁹ Het is van belang per gemeente meer inzicht te krijgen hoe de kwalitatieve en aangescherpte kwantitatieve opgave er uit kan zien, waarbij rekening wordt gehouden met de bestuurlijke behoefte, uitvalplancapaciteit, gevolgen voor de woningmarkt en inzet per gemeente.

2. In het vervolgonderzoek maken we de kwantitatieve opgave ook beter inzichtelijk: Daarbij bezien we waar op korte en middellange termijn planuitval kan

⁹ Volgens de provinciale Woningmarktmonitor uit 2016 zou meer dan tachtig procent van de woningproductie 2030-2040 in landelijke, dorpse en groenstedelijke milieus moeten worden gerealiseerd. Uitrol van uitsluitend de gewenste woonmilieus is in theorie mogelijk, maar zal een hoge prijs vergen in termen van onder andere natuurverlies, congestie, verdwijnen open ruimte en afnemende agglomeratiekracht. Woonwensen zijn echter niet statisch, ze worden onder andere beïnvloed door compensatie 'om de hoek'. Ook de energieladder moet hierbij worden betrokken: vermindering energieverbruik / gebruik en productie van duurzame energie / efficiënt gebruik van fossiele brandstoffen / compensatie van fossiele energiebronnen.

worden opgevangen, én kijken we door naar 2050 om de robuustheid van de keuzes in beeld te brengen.

3. In elk model wordt bijgedragen aan een specifiek economisch profiel voor de regio: zo bevorderen Rijnland en Binnenflank de logistiek en distributie en stimuleert Oostflank het Life Sciences Cluster. Het werken aan een strategische ontwikkelagenda voor de regio is van belang om ruimtelijke keuzes te kunnen onderbouwen. Het REP kan hiervoor aanknopingspunten bieden.
4. Er is te nog weinig grip op de ruimteclaim voor de energietransitie om deze goed mee te wegen in de beoordeling. Binnen de Regionale Energie Strategie (RES) wordt op dit moment gewerkt aan het in kaart brengen van een mogelijk bod aan het Rijk tot 2030. De RES levert voor de langere termijn bouwstenen voor het REP/MIRT-onderzoek, deze input moet worden afgewogen binnen het kader van beide onderzoeken. Voor elk

van de vijf modellen zijn op dit moment de kansen voor windturbines, zonnepanelen, zon op daken en warmte- en koudeopslag (WKO) in kaart gebracht, dit behoeft nadere doorrekening.¹⁰ Duidelijk is dat de te verwachtte ruimteclaim voor warmte en elektriciteit vraagt om de mogelijkheden open te houden om de verschillende modellen te combineren. Ook de ruimtelijke consequenties van de transitie naar een circulaire economie zijn nog onvoldoende bekend.

5. We willen verdieping in het landschappelijk deel aanbrengen, inclusief een aanzet tot een regionaal ontwikkelprogramma. Het Ringparkconcept en het landschapsonderzoek uit het U10-traject kunnen daarvoor inzichten verschaffen.
6. Bepalen wat de belangrijkste bouwstenen zijn voor een optimaal werkend mobiliteitssysteem waarbij fiets, ov en wegennet samen de bereikbaarheid op nationale en regionale schaal

waarborgen. Denk aan het afvangen van het autoverkeer op multimodale ov-overstappunten in combinatie met generieke beleidsmaatregelen en parkeerbeleid, onderwijs- en werkgeversaanpak. Er wordt een plan van aanpak opgesteld voor een fietsstrategie én een P&R strategie voor de regio. En we willen bezien wat de effecten zijn van gedragsmaatregelen voor mobiliteit op nationale schaal e.e.a. conform het kabinetsstandpunt bij het klimaatakkoord. Daarnaast onderzoeken we ook het realiseren van nieuwe wegen en/of een ingrijpende herstructurering van het wegen- en ov-netwerk rondom Utrecht. Ook willen we inzicht in de keuzemogelijkheden voor een meer duurzame mobiliteit. De CO₂-uitstoot in de regio komt namelijk voor de helft uit mobiliteit.

¹⁰ Ook de energieladder moet hierbij worden betrokken: vermindering energieverbruik / gebruik en productie van duurzame energie / efficiënt gebruik van fossiele brandstoffen / compensatie van fossiele energiebronnen.