



Verkeersnetwerken in Utrecht

congestie en doorstroming in bestuurlijke processen

Scriptie Maarten Amelink

Master 'Management van complexe ruimtelijke ontwikkelingen'

Opleiding Bestuurskunde

Erasmus Universiteit Rotterdam

Bestuur Regio Utrecht

februari-november 2004



Verkeersnetwerken in Utrecht

congestie en doorstroming in bestuurlijke processen

Scriptie Maarten Amelink
Master 'Management van complexe ruimtelijke ontwikkelingen'
Opleiding Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam

Bestuur Regio Utrecht
februari-november 2004

Begeleiders:
Frans Soeterbroek (EUR)
Karel de Roy (BRU)
Johan Weggeman (2e lezer)

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van het onderzoek naar de beleidsnetwerken rond het verkeersbeleid in de regio Utrecht. Deze scriptie had niet tot stand kunnen komen zonder de steun van Karel de Roy, Frans Soeterbroek, de geïnterviewden en mijn medestudenten.

Ik wil graag het Bestuur Regio Utrecht in het algemeen en Karel de Roy in het bijzonder bedanken voor de mogelijkheid om het onderzoek vanuit deze organisatie uit te voeren. Ik heb veel geleerd over de werking van het openbaar bestuur middels het bijwonen van vergaderingen en het meewerken in de organisatie. Als ik vragen had of kon ik altijd bij Karel terecht, en ook mijn andere collega's van het BRU wil graag bedanken voor het geven van relevante informatie.

Frans Soeterbroek wil ik graag bedanken voor de begeleiding bij de scriptie en de coördinatie van de master aan de Erasmus Universiteit. Frans gaf waardevolle aanwijzingen over de mogelijkheden van mijn scriptie.

De interviews gaven mij zeer veel interessante en nuttige informatie. Bovendien was het leuk om mensen van vanuit verschillende organisaties, en met verschillende functies en oriëntaties te spreken te krijgen.

Het contact met mijn medestudenten werkte motiverend om aan de scriptie te blijven werken, terwijl de vele mailtjes zorgden voor de afleiding die je soms ook nodig hebt!

Maarten Amelink
november 2004

Samenvatting

Inleiding

In dit rapport wordt verslag gedaan van het onderzoek naar de beleidsnetwerken rond het verkeersbeleid in de regio Utrecht. Het onderzoek werd verricht in het kader van de studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, en werd uitgevoerd als stagiair bij het Bestuur Regio Utrecht (BRU). In het onderzoek werden de volgende centrale vraag en deelvragen gehanteerd:

Hoe functioneren de netwerken rond het verkeersbeleid in de regio Utrecht, welke rol vervult het Bestuur Regio Utrecht hierin en op welke wijze kan het functioneren van deze netwerken door het Bestuur Regio Utrecht worden verbeterd?

1. Welke actoren zijn betrokken bij de afstemming van regionaal verkeersbeleid?
2. Hoe functioneren de netwerken rond een drietal verkeersprojecten, en welke rol heeft het Bestuur Regio Utrecht daarin?
3. Op welke manier wordt de afstemming van het regionaal verkeersbeleid met het regionaal ruimtelijk beleid vormgegeven?
4. Welke verbeteringen zouden aangebracht kunnen worden in de afstemming om de netwerken beter te kunnen laten functioneren?

Voor dit onderzoek is onderzoek gedaan naar de algemene kenmerken van het verkeersbeleid in de regio Utrecht en naar een drietal concrete projecten. Daartoe is literatuur bestudeerd, zijn bijeenkomsten bijgewoond en zijn interviews gehouden met betrokkenen (bestuurders, ambtenaren, overigen). Er is gekozen voor de volgende cases:

- Regionaal verkeers- en vervoerplan (RVVP): Het verkeersplan voor de regio Utrecht dat het Bestuur Regio Utrecht opstelt als onderdeel van haar takenpakket. Dit plan moet eind 2004 een formele status krijgen.
- Randstadspoor: Een stadsgewestelijk spoorproject dat sinds 1991 op de agenda staat en waarin het BRU één van de regionale partijen is. Dit jaar heeft men concrete afspraken gemaakt over het uitvoeringstraject.
- A12 Salto: Een project waarin de wegontsluiting van de gemeente Houten centraal staat, en waarbij verschillende (ruimtelijke en verkeerskundige) aspecten betrokken zijn. Het BRU vervult hierin een coördinerende rol. Dit proces loopt pas relatief kort.

Theorie

Voor dit onderzoek is de netwerktheorie als theoretisch uitgangspunt worden genomen. Aanvullend zijn ook de ideeën van procesmanagement en de argumentatieve benadering toegepast.

De netwerktheorie gaat uit van de vooronderstelling dat beleid en planvorming vorm krijgt in een netwerk van wederzijds afhankelijke actoren. Voor het onderzoek betekent deze benadering dat een analyse van het relevante netwerk noodzakelijk is om beleid voldoende realiteitswaarde en slagkracht te geven. Een dergelijke analyse kan zicht bieden op de beperkingen, de noodzaak tot afstemming en de kansen op koppeling met initiatieven van andere actoren.

Bij het ontwerpen en managen van interactiepatronen rond de afstemming van plannen en het verbeteren van interacties spreken we over procesmanagement. Op basis van een netwerkanalyse kunnen bijvoorbeeld voorstellen worden gedaan voor het vervolgproces van de planvorming.

Voor de analyse van de verschillende beelden die actoren van de ruimtelijke problematiek hebben is de argumentatieve benadering geschikt. Deze benadering heeft als uitgangspunt dat de

werkelijkheid geen objectief gegeven is, maar een beeld dat een actor heeft gevormd door dialoog en socialisatie. Dit beeld wordt gestuurd door macht, geeft betekenis en identiteit aan actoren en zet zich vast in 'mentale frames'.

Conceptueel kader

De theoretische elementen zijn middels een conceptueel kader vertaald naar het onderzoek. Daarin werd onder meer aangegeven dat per casus de volgende elementen zullen worden onderzocht:

- Wederzijdse afhankelijkheden: Hoe kijken de respondenten aan tegen de onderlinge relaties en de onderlinge afhankelijkheid?
- Probleemdefinitie: Hoe definiëren partijen het probleem in de casus?
- Beleid en uitvoering: Welke visie hebben respondenten ten aanzien van de relatie tussen beleid en uitvoering?
- Kwaliteit proces: Hoe beoordelen de respondenten de kwaliteit van het proces?

Onderzoeksveld

Het BRU is één van de zeven kaderwetgebieden in Nederland. Over de organen is voortdurend discussie. Hoe deze organen na 1 januari 2005 doorgaan (als de juridische status afloopt) is nog steeds niet geheel duidelijk. Terugkerend thema in de discussies is de relatie met de provincie en de positie van gemeentebestuurders die tevens in het bestuur van het BRU zitten. Deze vragen gelden ook voor de regio Utrecht. De zogenaamde 'bestuurlijke drukte' is een voortdurend onderwerp van discussie. Bij de bestuurders is met name de positie van mevrouw Van den Bergh van belang, die zowel in de gemeente Utrecht als bij het BRU het onderwerp verkeer in haar portefeuille heeft. In de regio Utrecht worden voortdurend pogingen gedaan om tot een duurzame samenwerking te komen, of met andere woorden: om een overkoepelend netwerk te vormen. De laatste jaren wordt daartoe samengewerkt onder de naam 'NV Utrecht'.

RVVP

- ❑ Hoewel veel partijen in het RVVP-proces participeerden, waren er slechts enkele daadwerkelijk betrokken. De provincie was niet erg sterk betrokken, mede omdat de eerdere samenwerking in het kader van een gezamenlijk verkeersplan (SMV) moeizaam verlopen was.
 - ❑ BRU heeft een formalistische houding bij het vormgeven van de link tussen beleid en uitvoering. Men is sterk gericht op (aanpassing van) regelgeving en procedures om deze link te verbeteren.
 - ❑ De afstemming met ruimtelijke ontwikkeling is vooral een kwestie die binnen het BRU speelt. De processen van de beide plannen verlopen overwegend los van elkaar; bij de doorwerking naar de praktijk moet gaan blijken in hoeverre dit elkaar zal bijten.
 - ❑ Hoewel partijen niet altijd even sterk betrokken zijn vinden zij het belangrijk dat het plan leeft, zodat het impact heeft. Op dit moment vraagt men zich af wat de daadwerkelijk invloed ervan zal zijn.
 - ❑ Omdat veel partijen in het proces weinig commitment vertonen kan er niet gesproken worden van een 'strategische alliantie'.
-
- BRU moet de aandacht meer richten op uitvoering via mensen die inspelen op de 'situationele logica', en minder op het bijshaven van formele regelingen.
 - Als er duidelijkheid is over de status van kaderwetgebieden kan langzaam toegewerkt worden naar gezamenlijke regionale planvorming. Een convenant is daarin een tussenstap die als waardevolle intentieverklaring kan werken. Dit document moet niet puur op het scheiden van

taken gericht zijn, maar ook onderdelen bevatten waarop men verklaart te willen samenwerken.

Randstadspoor

- ❑ De voortgang van dit proces was matig; dit lag voornamelijk aan Den Haag maar tevens aan de afstemming tussen de regiopartijen.
- ❑ De regiopartijen zaten de laatste tijd wel op één lijn, waarbij de oprichting van een projectbureau en het aantrekken van een onafhankelijke projectleider erg belangrijk zijn geweest. De NS heeft een cruciale rol.
- ❑ De gemeente Utrecht ging sterk haar eigen weg. Mevrouw Van den Bergh was vaak niet te herkennen als BRU-bestuurder. Omdat zij als stadsbestuurder het project verdedigde waarbij de hele regio belang had was dit nauwelijks een probleem. De regio had via mevrouw Van den Bergh in sterkere mate één gezicht.
- ❑ Het BRU toonde groot commitment maar had een bescheiden, vooral faciliterende rol.
- ❑ Meerdere partijen beschouwen zichzelf als centrale partij in het netwerk. Via het projectbureau wordt dit goed samengebracht en werd een competentiestrijd voorkomen. De partijen zagen daarnaast in dat het nodig was om gezamenlijk op te trekken naar de gezamenlijke ‘vijand’ (het rijk).
- De NS had eerder in het proces betrokken kunnen worden gezien de cruciale rol die zij hebben voor het slagen van Randstadspoor.
- Het BRU was voor de buitenwereld niet erg zichtbaar, maar de faciliterende rol in dit proces was waardevol. Het BRU moet zich meer tevreden stellen met deze rol; in dat geval is het minder storend dat mevrouw Van den Bergh zich voornamelijk als gemeentebestuurder presenteert.

A12 Salto

- ❑ De betrokken partijen zijn ervan overtuigd dat men van elkaar afhankelijk is. Vooral enkele centrale partijen zetten zich in, de overige partijen zijn voornamelijk aanwezig om geen belangrijke beslissingen te missen.
- ❑ Alle partijen zien het primair als een verkeersproject, maar sommigen willen meer aandacht voor de ruimtelijke ontwikkeling-aspecten.
- ❑ De centrale partijen zijn het niet eens over de gewenste snelheid van het proces.
- ❑ Het BRU heeft in A12 Salto een goede coördinerende rol; zij opereren redelijk objectief en brengen minder sterk hun eigen mening in.
- Het is een realistische keuze geweest om de reikwijdte van het project beperkt te houden. Eventueel kan later in het proces een sterkere koppeling tussen A12 Salto en de ontwikkeling van Bunnik-Zuid bewerkstelligd worden.
- Een hoog tempo in het proces is gunstig om vroegtijdige aandacht voor de uitvoering te krijgen.

Algemene conclusies

- ❑ De kwesties ‘relatie BRU-Provincie’ en ‘positie Mevrouw Van den Bergh’ komen in alle bestudeerde cases terug, en hebben invloed op het proces.
- ❑ In de relatie BRU-provincie treden fixaties op; mensen kunnen zich niet losmaken uit de heersende denktrant door de sfeer in beide organisaties.
- ❑ De bestuursstijl van Mevrouw Van den Bergh botst met de ambtelijke en bestuurlijke cultuur. Zij scheidt haar beide functies (bestuurder van gemeente en BRU) niet duidelijk. Vooral in de ambtelijke wereld roept dit weerstand op. Voor de afstemming tussen partijen en het

weslagen van projecten kan deze stijl juist nuttig zijn. Maar het maakt het vormen van een algemeen netwerk rond verkeersbeleid in de regio Utrecht complexer.

- ❑ Er is een groot aantal partijen betrokken bij het verkeersbeleid in de regio Utrecht. De mate van betrokkenheid en invloed verschilt sterk.
 - ❑ De kansen voor het BRU liggen bij een intermediaire rol zoals die in A12 Salto goed vervuld wordt.
 - ❑ Bedreiging voor het BRU is een te grote oriëntatie op de eigen positie. Op die manier wordt bijgedragen aan de bestuurlijke drukte. Daarnaast treedt men daardoor erg formalistisch op bij het vormgeven van de samenwerking.
 - ❑ De oriëntatie van de sectoren Verkeer en Ruimtelijke Ontwikkeling is zodanig verschillend dat een de afstemming in het algemeen erg moeizaam verloopt.
 - ❑ Een algemeen netwerk rond het verkeersbeleid in de regio Utrecht bestaat niet. Dit heeft invloed in alle projecten in de regio.
-
- Voor de samenwerking tussen Verkeer en Ruimtelijke Ontwikkeling is het inspelen op de situationele logica beter werkbaar dan het formuleren van algemene regels over de samenwerking.
 - Het BRU moet zich minder richten op het rechtvaardigen van de eigen positie, en zich richten op de intermediaire en/of faciliterende rol, afhankelijk van de aard van het project.
 - Het BRU moet de uitvoering van beleid flexibeler aanpakken, en minder via formele regelingen.
 - Bestuurders moeten zich sterk maken voor een overkoepelend netwerk, dat een integraal kader biedt waarin onderlinge relaties en samenhang tussen en in projecten kunnen worden vormgegeven.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING.....	1
INHOUDSOPGAVE.....	8
HOOFDSTUK 1: INLEIDING.....	10
1.1 AANLEIDING.....	10
1.2 ONDERZOEK	11
1.3 AANPAK.....	13
1.4 LEESWIJZER.....	15
HOOFDSTUK 2: THEORETISCH KADER.....	16
2.1 INLEIDING	16
2.2 NETWERKTHEORIE	16
2.2.1 Kenmerken	16
2.2.2 Analyse	18
2.2.3 Schaalniveau's	24
2.2.4 Prescriptie.....	25
2.2.5 Conclusie	27
2.3 PROCESMANAGEMENT.....	28
2.4 MENTALE FRAMES	30
2.5 BELEID EN UITVOERING	31
2.6 RESUMÉ.....	33
HOOFDSTUK 3: CONCEPTUEEL KADER.....	34
3.1 INLEIDING	34
3.2 THEORETISCHE ELEMENTEN	34
3.3 OPERATIONALISERING	35
3.4 CASES & DATA	37
3.5 RESUMÉ.....	38
HOOFDSTUK 4: ONDERZOEKSVELD	39
4.1 INLEIDING	39
4.2 KADERWETGEBIEDEN.....	39
4.3 BESTUUR REGIO UTRECHT.....	43
4.4 VERKEERSBELEID BRU	48
4.5 RESUMÉ.....	50

<u>HOOFDSTUK 5: CASUS RVVP.....</u>	<u>51</u>
5.1 INLEIDING	51
5.2 KENMERKEN	51
5.3 KWESTIES	52
5.4 RESULTATEN.....	54
5.5 RESUMÉ.....	63
<u>HOOFDSTUK 6: CASUS RANDSTADSPOOR.....</u>	<u>64</u>
6.1 INLEIDING	64
6.2 KENMERKEN	64
6.3 KWESTIES	66
6.4 RESULTATEN.....	67
6.5 RESUMÉ.....	75
<u>HOOFDSTUK 7: CASUS A12 SALTO.....</u>	<u>76</u>
7.1 INLEIDING	76
7.2 KENMERKEN	76
7.3 KWESTIES	78
7.4 RESULTATEN.....	78
7.5 CONCLUSIES.....	84
<u>HOOFDSTUK 8: CONCLUSIE.....</u>	<u>85</u>
8.1 INLEIDING	85
8.2 ALGEMEEN.....	85
8.3 CASUS RVVP	87
8.4 CASUS RANDSTADSPOOR	90
8.5 CASUS A12 SALTO	92
8.6 EINDCONCLUSIES.....	93
<u>LITERATUUR.....</u>	<u>97</u>
<u>WEBSITES</u>	<u>100</u>
<u>INTERVIEWS</u>	<u>101</u>
<u>BIJGEWOONDE BIJENKOMSTEN.....</u>	<u>101</u>

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

Drie kwesties

'Mobiliteit' is een belangrijk maatschappelijk thema dat voortdurend in de belangstelling staat. De verschillende aspecten die onder dit thema gevat kunnen worden zijn stof voor veel discussie. Zaken als files op de snelwegen, verzelfstandiging van de NS, aanleg van de Betuwelijn en overlast van Schiphol mogen zich over een voortdurende belangstelling van media, politiek en burgers verheugen.

De context waarin de verschillende verschijningsvormen van dit thema zich afspelen is complex. Vele partijen vanuit zowel de publieke als de private sector zijn betrokken, het relevante schaalniveau varieert van lokaal tot mondiaal, en maatschappelijke ontwikkelingen zorgen voor een dynamische omgeving.

Mobiliteit is één van de thema's waar 'de overheid' zich intensief mee bezighoudt. Traditionele overheidstaken met betrekking tot collectieve goederen en externe effecten worden op het terrein van mobiliteit in de praktijk gebracht¹. Daarbij kunnen drie belangrijke kwesties worden onderscheiden.

'De overheid' bestaat niet.

Mobiliteit is slechts één van de vele thema's en speelt zich af op verschillende schaalniveau's.

De complexe context beïnvloedt het verloop van beleidsprocessen.

'De overheid'

Een belangrijk aspect van de complexe context van het thema mobiliteit is het veelvoud aan publieke partijen die een rol hebben op dit terrein. De drie bestuurslagen uit het 'Huis van Thorbecke' (rijk, provincie en gemeente) staan over het algemeen centraal. De Europese Unie speelt een steeds belangrijker rol; zeker op het internationaal schaalniveau, maar met doorwerking tot op lokaal niveau. Binnen sommige gemeenten worden verschillende deelgemeenten onderscheiden. Voor bepaalde beleidssectoren bestaan functionele regio's, zoals politiekorpsen en waterschappen (de laatste zelfs met democratisch gekozen vertegenwoordigers). Verder wordt tussen overheidsorganen samenwerking georganiseerd. In sommige gevallen op ad hoc-basis, in andere gevallen wordt dit meer structureel georganiseerd. Hoe verdergaand de samenwerking is, hoe meer het samenwerkingsverband als zelfstandige publieke partij kan worden beschouwd. De zogenaamde kaderwetgebieden zijn een vergaande vorm van samenwerking tussen gemeenten. Deze organen hebben een aantal wettelijke taken gekregen, onder meer op het terrein van mobiliteit. Daarmee zijn zij een publieke partij die zeker op het terrein van mobiliteit meegenomen moet worden in beschouwingen.

Naast genoemde publieke partijen zijn er organisaties die zich in het diffuse gebied tussen publiek en privaat bevinden. In deze categorie vallen bijvoorbeeld verzelfstandigde vervoerbedrijven. Maar ook organisaties die geheel als privaat kunnen worden aangeduid hebben soms taken in de publieke sfeer. Adviesbureau's kunnen bijvoorbeeld een belangrijke stem hebben in beslissingen van de overheid. En meer in algemene zin hebben private organisaties een grote invloed op de maatschappij, zoals bij locatiekeuze van grote bedrijven.

¹ *Overheidstaken ter compensatie van 'marktfalen', zaken die de samenleving niet of onvoldoende behartigt*. Ringeling, 1993, p94-95.

Thema's & Schaalniveau's

Er bestaat niet alleen een veelvoud aan publieke organisaties, maar tevens een veelvoud aan onderwerpen waarmee zij zich bezighouden. Thema's als ruimtelijke ordening, economie en milieu raken direct aan het onderwerp mobiliteit. Zaken als sociale voorzieningen en defensie hebben op een meer indirecte wijze ook invloed. Bij beschouwing van het thema mobiliteit moet de invloed van en wisselwerking met andere beleidsterreinen dan ook worden meegenomen.

Sommige van deze beleidsterreinen worden voornamelijk op één bestuurlijk schaalniveau behandeld (zoals Defensie). Thema's als mobiliteit daarentegen spelen op alle schaalniveau's. Daardoor speelt niet alleen de kwestie van de verschillende thema's, maar ook de invulling van deze thema's op de verschillende bestuurlijke schaalniveau's, en de onderlinge invloed en wisselwerking.

Beleidsprocessen

'De overheid' houdt zich zoals gezegd met verschillende beleidsterreinen bezig. Deze activiteit wordt meestal omschreven als het maken van beleid. In een beleidsproces kunnen verschillende stappen worden onderscheiden. Belangrijke kwestie hierbij is hoe men van het formuleren van de gewenste ontwikkelingsrichting komt tot het daadwerkelijk realiseren van beleid.

De complexiteit van de context waarbinnen de overheid beleid maakt (voor bijvoorbeeld mobiliteit) kan invloed hebben op de relatie tussen het geformuleerde beleid en de uiteindelijke uitvoering van maatregelen. Bij bestudering van deze kwestie moet echter ook de vraag gesteld worden of er in de praktijk een scheiding tussen beleid en uitvoering is waar te nemen.

1.2 Onderzoek

Bestuur Regio Utrecht

Naar het thema mobiliteit en genoemde kwesties zal onderzoek gedaan worden vanuit het Bestuur Regio Utrecht (verder te noemen: BRU). Het BRU is één van de zeven kaderwetgebieden in Nederland. In deze grootstedelijke regio's wordt samengewerkt tussen gemeenten. Het BRU bestaat uit 10 gemeenten. Er is een algemeen en een dagelijks bestuur, waarin leden uit de raden en colleges van de betrokken gemeenten zitting hebben. Daarnaast heeft het BRU ruim 50 medewerkers.

Het Bestuur Regio Utrecht heeft als kaderwetgebied een aantal specifieke taken op het gebied van ruimte, mobiliteit, economie en milieu. Bij de taken op het gebied van ruimtelijke ordening horen onder meer het vaststellen van een Regionaal Structuurplan en het woningbouwprogramma. Taken op het gebied van mobiliteit zijn onder meer het vaststellen van een Regionaal Verkeers- en Vervoersplan (RVVP) en het beheer van het door het rijk toegekende budget voor regionale investeringen.

Het BRU is een goed uitgangspunt om de verschillende kwesties rond mobiliteit te beschouwen.

- Het BRU is als kaderwetgebied een orgaan dat sterk in relatie met andere overheidsorganen staat, en andere maatschappelijke instanties. De kwestie van de complexe context speelt voortdurend.
- De belangrijkste taken liggen op het terrein van mobiliteit en ruimtelijke ordening, twee thema's die grote onderlinge invloed hebben. Daarnaast speelt sterk de discussie over schaalniveau's: wat is voor bepaalde vraagstukken het meest relevante schaalniveau?
- Evenals bij andere publieke partijen speelt bij het BRU steeds de vraag in hoeverre het geformuleerde beleid in een complexe omgeving doorwerkt in de praktijk.

Probleemstelling

Het BRU is voortdurend bezig met 'regionaal verkeersbeleid'. Bestaande regelingen worden uitgevoerd, nieuwe ideeën en concepten worden uitgedacht, beleid wordt uitgewerkt, beleid wordt vertaald in uitvoeringsprogramma, enzovoorts. In veel gevallen is er daarbij 'afstemming' nodig met andere partijen en beleidsterreinen. Rond deze afstemming spelen een aantal (vaak breder levende) problemen.

De veelheid aan bestuurlijke partijen die bij het mobiliteitsbeleid betrokken is leidt vaak tot problemen. Deze kwestie wordt vaak aangemerkt met de term bestuurlijke drukte. Vanuit het BRU spelen hierbij de relatie met de gemeenten, rijk en met name provincie een rol.

- ❑ Als samenwerkingsverband van *gemeenten* is het een opgave om de verschillende belangen af te wegen en op basis daarvan beleid te formuleren. Daarbij speelt dat de gemeente Utrecht verreweg de grootste partij binnen het BRU is.
- ❑ De relatie met de *provincie* is moeizaam, aangezien beide op het bovenlokale/regionale schaalniveau acteren. Het is steeds de vraag welke partij de meest geëigende instantie is om zaken op te pakken.
- ❑ Het *rijk* heeft allerlei taken op het grondgebied van het BRU, voornamelijk aangaande de rijkswegen. Het BRU moet zich in veel gevallen aanpassen aan het rijksbeleid, aangezien het rijk de belangrijkste financiële bron is, ook voor regionale projecten.

Naast deze overheidspartijen hebben ook vele andere maatschappelijke partijen een rol in het verkeersbeleid in de regio Utrecht. Het is de vraag hoe deze netwerken van organisaties functioneren. Partijen zijn op bepaalde onderdelen van elkaar afhankelijk en het is de vraag of en hoe de partijen samen problemen aanpakken.

De afstemming tussen de beleidsterreinen Ruimtelijke ordening en Mobiliteit speelt op alle schaalniveau's. Dit wordt veelal aangemerkt als verkokering. Op rijksniveau probeert men reeds vele jaren tot betere afstemming tussen de ministeries van VROM en Verkeer&Waterstaat te komen. Dit zijn grote organisaties waarin veranderingen langzaam gaan en culturen niet snel veranderen. Maar ook in kleinere organisaties als het BRU speelt een dergelijke discussie. De inhoudelijke oriëntaties zijn verschillend, en men heeft andere beelden van de werkelijkheid. Dit heeft invloed op de beleidsprocessen. Vaak zit men ook in de externe relaties in een ander 'wereldje', dus de koker zet zich door in andere organisaties.

Er zit vaak een gat tussen beleidsvorming en uitvoering, ook wel aangeduid als de implementation gap. Het BRU is sterk afhankelijk van andere partijen voor de uitvoering van beleid. Feitelijk kan het BRU alleen via lobbywerk of subsidies anderen ertoe stimuleren dat de gewenste ontwikkelingen doorgang vinden. Het BRU heeft bijvoorbeeld geen wegen in beheer. Gewenste aanpassingen aan wegen kunnen dan ook alleen door rijk, provincie of gemeente uitgevoerd worden. De bereidheid daartoe kan bevorderd worden door bijvoorbeeld medefinanciering.

Doelstelling

Doel van dit onderzoek is ten eerste bestuderen hoe genoemde problemen in de praktijk vorm krijgen. Door drie verschillende projecten van dichtbij te volgen kan daarvan een beeld verkregen worden. Hoe pakken actoren projecten aan en welke perceptie hebben zij van het proces? Wat zijn actuele ontwikkelingen en hoe gaan partijen daarmee om? Daarbij zal de aandacht in het bijzonder gericht zijn op het BRU.

Het tweede doel is het formuleren van aanbevelingen hoe het Bestuur Regio Utrecht beter met deze problemen om kan gaan. Hoe kan het BRU zich opstellen ten opzichte van andere partijen en welke lijn kan gevolgd worden in concrete projecten?

Vraagstelling

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Hoe functioneren de netwerken rond het verkeersbeleid in de regio Utrecht, welke rol vervult het Bestuur Regio Utrecht hierin en op welke wijze kan het functioneren van deze netwerken door het Bestuur Regio Utrecht worden verbeterd?

De centrale vraag wordt opgesplitst in een vijftal deelvragen:

1. Welke actoren zijn betrokken bij de afstemming van regionaal verkeersbeleid?
2. Hoe functioneren de netwerken rond een drietal verkeersprojecten, en welke rol heeft het Bestuur Regio Utrecht daarin?
3. Op welke manier wordt de afstemming van het regionaal verkeersbeleid met het regionaal ruimtelijk beleid vormgegeven?
4. Welke verbeteringen zouden aangebracht kunnen worden in de afstemming om de netwerken beter te kunnen laten functioneren?

1.3 Aanpak

Methode

In dit onderzoek zullen om het netwerk rond het regionaal verkeersbeleid in kaart te brengen een drietal case-studies gedaan worden. De cases zullen drie deelterreinen van het verkeersbeleid betreffen. Daartoe moet een selectie gemaakt worden uit de vele mogelijkheden die er zijn. Er zijn een aantal aspecten die per casus verschillend zullen zijn.

- Het schaalniveau kan variëren van lokaal tot internationaal.
- Qua fasering kunnen projecten afgesloten, lopend of op de toekomst gericht zijn.
- De plaats van het BRU in het beleidsnetwerk kan variëren van primaire partij tot BRU als ‘één van de velen’.

Nadat een (gefundeerde) keuze is gemaakt zal per casus het netwerk in kaart worden gebracht en overige aspecten worden onderzocht. Doel van de casestudies is het vormen van een beeld van de relevante actoren bij de afstemming van verkeersbeleid en het functioneren hiervan. Door cases met verschillende eigenschappen te nemen kan een meer compleet beeld verkregen worden. De precieze aanpak zal geconstrueerd via het theoretisch en conceptueel kader.

Theoretisch kader

Voor dit onderzoek zal de netwerktheorie primair als theoretisch uitgangspunt worden genomen. Aanvullend zullen ook de ideeën van procesmanagement en de argumentatieve benadering worden toegepast.

De netwerktheorie gaat uit van de vooronderstelling dat beleid en planvorming vorm krijgt in een netwerk van wederzijds afhankelijke actoren. Voor het onderzoek betekent deze benadering dat een analyse van het relevante netwerk noodzakelijk is om beleid voldoende realiteitswaarde en slagkracht te geven. Een dergelijke analyse kan zicht bieden op de beperkingen, de noodzaak tot afstemming en de kansen op koppeling met initiatieven van andere actoren.

Gebruik kan worden gemaakt van de methodiek van *netwerkanalyse*. Daarbij wordt eerst een algemene doelstelling bij het beleidsprobleem geformuleerd die als uitgangspunt voor de verdere analyse gebruikt kan worden. Aan de hand daarvan worden de relevante actoren bepaald. Per

actor worden de percepties, machtsbronnen en afhankelijkheden geanalyseerd. Vervolgens moeten de interactiepatronen in kaart gebracht worden, waarmee bepaald kan worden welke besluitvormingsarena's te onderscheiden zijn. Op basis van de onderscheiden arena's kan bekeken worden wat institutionele arrangementen zijn. Dit kunnen zowel formele structuren (wettelijke kaders, organisatiekenmerken) als informele structuren zijn (toegang van actoren, informatievoorziening, professionele codes).

Vanuit deze analyse van het netwerk kan een opzet voor 'netwerkmanagement' worden gemaakt. Bekeken wordt welke actoren geselecteerd moeten worden om een bepaald doel te bereiken, uitgaande van de machtsbronnen, percepties en bestaande interacties. Te verwachten problemen, blokkades en stagnaties worden gesignaleerd. Een dergelijke analyse kan handvaten bieden voor het sturen op de regels en verhoudingen in het netwerk door institutionele arrangementen te veranderen op de punten waar dat nodig is (of daarover wordt een advies uitgebracht). De veranderingen kunnen onder meer gericht zijn op de samenstelling en constellatie van het netwerk, de uitkomsten van een netwerk en de interactiepatronen.

Bij het ontwerpen en managen van interactiepatronen rond de afstemming van plannen en het verbeteren van interacties spreken we over procesmanagement. Op basis van de netwerkanalyse kunnen bijvoorbeeld voorstellen worden gedaan voor het vervolgproces van de planvorming. Mogelijke elementen hiervan zijn het maken van een procesontwerp door een procesarchitect en het aanstellen van een procesmanager. Openheid van het proces, bescherming van core values, conflicthantering en goede voortgang zijn belangrijke elementen.

Netwerkmanagement en procesmanagement zijn methoden die de complexe situatie rond ruimtelijke beslissingen als gegeven nemen. Vanuit dit uitgangspunt proberen de benaderingen oplossingsrichtingen te formuleren. Waar netwerkmanagement probeert de regels van het 'spel' te veranderen kijkt procesmanagement naar manieren om binnen de bestaande regels het 'spel' zo goed mogelijk te spelen.

Voor de analyse van de verschillende beelden die actoren van de ruimtelijke problematiek hebben is de argumentatieve benadering geschikt. Deze benadering heeft als uitgangspunt dat de werkelijkheid geen objectief gegeven is, maar een beeld dat een actor heeft gevormd door dialoog en socialisatie. Dit beeld wordt gestuurd door macht, geeft betekenis en identiteit aan actoren en zet zich vast in 'mentale frames'. Eén van de uitwerkingen van deze benadering is 'frame reflection' van Schön en Rein. Zij zien mentale frames als 'onderliggende structuren van geloof, perceptie en waardering'. Via frames kunnen beelden van de werkelijkheid veranderen in normatieve uitgangspunten. De frames zijn zelfversterkend, doordat 'je gaat zien wat je denkt'. Via deze benadering kunnen de verschillende percepties ten opzichte van de ruimtelijke problematiek in kaart gebracht worden. Deze percepties zijn uiteraard van grote invloed op de insteek van actoren bij beleidsvorming.

Aanpak

Voor dit onderzoek zullen literatuurstudie en interviews gedaan worden. Verder zal de dagelijks praktijk van beleidsvoering gevolgd worden.

- De te bestuderen literatuur betreft publicaties rond de theoretische uitgangspunten van dit onderzoek (met name de netwerktheorie) en nota's van de verschillende instanties die voor dit onderzoek van belang zijn.
- Interviews zullen gehouden worden met mensen die van verschillende kanten bij de beleidsvoering betrokken zijn. Bij het selecteren van interviews zal ingezet worden om mensen uit de volgende drie groepen te spreken te krijgen:

- Mensen die vanuit verschillende actoren direct betrokken zijn bij de beleidsvorming en –uitvoering inzake de voor dit onderzoek gekozen cases (beleidsmedewerkers van de verschillende partijen).
 - Mensen die op een meer algemeen niveau betrokken zijn bij de afstemming (projectleiders, bestuurders).
 - Mensen die meer op afstand de processen volgen (journalisten, vertegenwoordigers van belangengroepen).
- De actuele ontwikkelingen zullen op de voet gevolgd worden, onder meer door het zoveel mogelijk bijwonen van bijeenkomsten en vergaderingen waar het beleid ter sprake komt.

1.4 Leeswijzer

Nadat in dit hoofdstuk de algemene lijnen van het onderzoek zijn uitgezet, zal In hoofdstuk twee het theoretisch kader geschetst worden, dat als basis zal dienen voor het conceptueel kader van hoofdstuk drie. Het conceptueel kader vertaalt de theorie in een onderzoeksmethode voor de cases. Hier zal tevens aangegeven worden welke cases gekozen zijn en hoe tot deze keuze gekomen is.

In hoofdstuk vier wordt ingegaan op het BRU en de relevante aspecten en ontwikkelingen rond deze organisatie. In de hoofdstukken vijf, zes en zeven zal op de verschillende cases worden ingegaan; wat zijn de relevante aspecten en wat zijn de bevindingen van het empirisch onderzoek. In hoofdstuk acht worden de resultaten vertaald naar de conclusies van dit onderzoek.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Onderzoek op het gebied van openbaar bestuur te maken stuit vroeg of laat op de complexiteit van het onderzoeksveld. Allerlei maatschappelijk ontwikkelingen hebben invloed op het onderzoeksterrein, en die invloed is ook wederzijds. Alles beïnvloedt alles. Deze complexiteit speelt zeker ook voor de wereld van het ruimtelijk beleid.

Vanuit de sociale wetenschappen zijn vele theorieën ontwikkeld die deze complexiteit als gegeven beschouwen. Binnen het brede scala aan theorieën is enerzijds de descriptieve kant en anderzijds de prescriptieve kant te onderscheiden. Descriptie richt zich op het beschrijven en verklaren van een situatie. Het heeft daarmee vooral een wetenschappelijke focus. Prescriptie levert adviezen en aanbevelingen en is meer gericht op de praktijk.

Bestuurskunde is een wetenschap die sterk gericht is op de praktijk. In bestuurskundige onderzoeken is het daarom goed om beide kanten aan bod te laten komen. Daarbij kan de descriptie als basis dienen voor de prescriptie.

In dit hoofdstuk zullen de theorieën besproken worden die in dit onderzoek zullen worden gebruikt. De theoretische basis van dit onderzoek zal gevormd worden door de netwerktheorie. In paragraaf twee zullen de verschillende invalshoeken waarmee deze theorie benaderd wordt aan bod komen. Vervolgens zullen (in kortere vorm) elementen uit theorieën over procesmanagement, ‘mentale frames’ en ‘beleid en uitvoering’ aan de orde komen.

In het volgende hoofdstuk zal middels het conceptueel kader uiteengezet worden welke specifieke onderdelen van deze theorieën voor het empirisch onderzoek van belang zijn.

2.2 Netwerktheorie

2.2.1 Kenmerken

De netwerktheorie zal de basis vormen in dit onderzoek. Bij het begrip netwerk kunnen verschillende associaties opgeroepen worden. In de sociale wetenschappen en de bestuurskunde wordt dit begrip meestal ingezet voor de beschrijving van relaties tussen actoren. Termen die daarbij gebruikt worden zijn ‘beleidsnetwerken’ en ‘netwerkmanagement’. De netwerktheorie past binnen de stroming van institutionele benadering. Deze benadering legt de nadruk op geheel aan formele en informele regels die gelden in de relaties tussen actoren. Het gaat zowel om formele wetgeving als om informele sociale normen.

In de paragraaf zullen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan bod komen: de kenmerken van netwerken, de analyse, de verschillende schaalniveau's en de prescriptie.

De vele auteurs die zich met de netwerktheorie hebben beziggehouden zien het als een belangrijk begrip is voor het openbaar bestuur². Vooral in de Europese literatuur ziet men het als een ‘derde weg’ naast hiërarchie en markt. Bij ‘hiërarchie’ is er centrale sturing, en is er sprake van een gestructureerde link tussen publieke en private sector. Bij ‘markt’ is er geen gestructureerde koppeling, geen centrale coördinatie en grote pluriformiteit aan publieke en private partijen. Bij netwerken zijn er ‘losse structuren’ tussen zelfstandige actoren, die op basis van onderlinge afspraken gecoördineerde actie ondernemen.

² Marsh, 1998

Bij hiërarchie worden altijd één of meerdere partijen benadeeld, en die zullen op een gegeven moment proberen het systeem te destabiliseren. Bij markt treedt er marktfalen op. Het concept beleidsnetwerk kan een oplossing voor deze problemen bieden.

In beschrijvingen van dergelijke netwerken is volgens Oosterwijk³ een zestal gemeenschappelijke kenmerken te onderscheiden:

- ❑ Een netwerk bestaat uit een aantal afzonderlijke actoren met elk eigen belangen en verantwoordelijkheden.
- ❑ De actoren zijn in een bepaalde mate betrokken bij een gezamenlijke kwestie.
- ❑ De actoren in een netwerk staan in een bepaalde onderlinge afhankelijkheidsrelatie.
- ❑ Door de specifieke kenmerken is het netwerk als zodanig te herkennen; het is meer dan een 'toevallige' samenstelling van actoren. Daaraan ontleent het netwerk zijn bestaansrecht.
- ❑ De actoren staan niet in een hiërarchische verhouding tot elkaar; het gaat in beginsel om gelijkwaardige relaties.
- ❑ Een netwerk bestaat in beginsel tijdelijk. Als de gezamenlijke kwestie is opgelost verliest het netwerk zijn bestaansrecht.

Bij de twee laatste kenmerken kan enig voorbehoud gemaakt worden. In een ideaaltypische benadering staan actoren gelijkwaardig tegenover elkaar; in de praktijk zijn de afhankelijkheden vaak niet gelijk verdeeld en is er sprake van een bepaalde rolverdeling. Daarnaast zijn veel problemen nooit echt opgelost en blijven netwerken gedurende vele jaren bestaan.

Voor het begrip netwerk kan de volgende definitie gehanteerd worden⁴:

Een netwerk is manier van coördinatie van gezamenlijke actie, gekarakteriseerd door wederzijdse erkenning van overeenkomstige of complementaire strategische agenda's. Het zijn strategische allianties rondom een gezamenlijke agenda (die wel betwist en dynamisch is), gericht op wederzijds voordeel door gezamenlijke actie.

Netwerken kunnen voordelen hebben, maar elk potentieel voordeel kan in de praktijk anders uitpakken⁵:

- Een netwerk is in potentie niet-hiërarchisch en toch ordelijk, maar een netwerk kan ook de bestaande externe hiërarchische structuur in zich opnemen.
- De spontaniteit die ontstaat omdat er geen structuur wordt opgelegd kan resulteren in een beleidsproces zonder mandaat, de resultaten worden in de 'echte wereld' niet geaccepteerd.
- De gerichtheid op harmonie en consensus kan leiden tot geslotenheid. Om de effectiviteit van een netwerk te verzekeren wordt het democratisch gehalte verminderd en worden partijen buiten het netwerk gehouden. Goede ideeën en creatieve oplossingen worden daarmee mogelijk ook buitengesloten.

Vanuit deze elementen kan een aantal kwesties rond netwerken genoemd worden⁶. Ten eerste is het de vraag welke invloed netwerken hebben op beleid en praktijk. Wijzen verandering in beleid op verandering in netwerken? Worden verandering in netwerken en/of beleid veroorzaakt door endogene of exogene factoren?

³ Oosterwijk, 1995

⁴ Hay, 1998

⁵ Oosterwijk, 1995.

⁶ Marsh, 1998a.

Ten tweede is het de vraag of het gaat om structurele of interpersoonlijke elementen. Wat is het belang van de structuur van netwerken enerzijds en het handelen van individuele personen anderzijds?

2.2.2 Analyse

Bij de analyse van beleidsnetwerken moeten bepaalde criteria gehanteerd worden. Een mogelijke indeling geeft Marsh⁷: hij classificeert beleidsnetwerken op een continuüm tussen 'policy communities' en 'issue networks'.

'Policy communities' zijn hechte netwerken met relatief weinig partijen die dezelfde basiswaarden hebben. De belangrijkste relatie tussen de partijen is het uitwisselen van middelen. Bepaalde partijen worden expres buitengesloten. Er vindt frequent en hoogwaardig overleg plaats. Alle partijen hebben een bepaalde hoeveelheid middelen ter beschikking, dus er is een grote mate van gelijkwaardigheid. Niet iedereen haalt een gelijk voordeel uit de samenwerking, maar iedereen heeft wel *een* voordeel.

Een 'Issue network' is een los netwerk met veel partijen. Er zijn veel waardenconflicten en weinig continuïteit in de samenstelling van het netwerk. De belangrijkste relatie tussen de partijen is onderlinge consultatie, maar de mate van interactie fluctueert sterk. De macht is ongelijke verdeeld.

Als tussenvorm kan de term strategische alliantie gehanteerd worden. Er is wel een duidelijk kader (het is duidelijk waarover men het heeft), maar er zijn veel waardenconflicten en het aantal partijen dat participeert wisselt sterk.

Deze ideaaltypische indeling is een manier om netwerken te analyseren. Een analyse kan op verschillende niveau's plaatsvinden. Marsh omschrijft het niveau van beleidsnetwerken als het meso-level. Een analyse op dit niveau moet echter geplaatst worden in een breder kader. Daartoe moeten ook het macro- en micro-niveau worden geanalyseerd. Het macro-level kan omschreven worden als 'de bredere structuren en processen van de overheid waarbinnen het netwerk functioneert'. Bij het meso-level gaat het om het sectoraal en subsectoraal niveau. Het micro-level betreft het handelen van individuen.

De positie van een actor in een netwerk kan beschreven worden met de volgende aspecten⁸:

- De beschikbaarheid van machtsbronnen, en de afhankelijkheid van anderen.
- De vaardigheid om die toe te passen.
- De vaardigheid om machtsverschillen aan te wenden voor het eigen dan wel het gezamenlijke doel.
- Het belang dat een partij heeft bij gezamenlijke uitkomsten

Macht is daarbij 'het vermogen om de uitkomsten van een netwerk te beïnvloeden'. Bronnen daarvoor zijn:

- Hulpbronnen: bijvoorbeeld geld, grondstoffen of mensuren.
- Kennis en vaardigheden: inhoudelijke kennis en proceskennis (hoe moet je handelen in netwerken?)
- Positie: hiërarchische structuur.
- Relaties: contact met relevante organisaties in verband met lobby.
- Identiteit, imago, charisma: de indruk die een organisatie of persoon maakt.
- Collectieve macht: de macht van het getal (grootschalig burgerprotest bijvoorbeeld).

⁷ Marsh, 1998a.

⁸ Oosterwijk, 1995

Oosterwijk geeft verder een stappenplan voor de analyse van netwerken:

1. keuze van een centrale actor en het thema
2. inventariseren betrokkenen
3. inventariseren van belangen en machtsbronnen
4. rangorde aanbrengen op basis van de nabijheid van actoren tot het thema
5. inventariseren afhankelijkheidsrelaties. Bij de relatie tussen twee partijen kan er sprake zijn van eenzijdige, asymmetrische of symmetrische afhankelijkheid, of van onafhankelijkheid.
6. classificeren actoren, op basis van overeenkomstigheid van belangen, de positie in de besluitvorming of de nabijheid tot centrale actor.
7. verder moeten de maatschappelijke context, de individuele aspecten, en de onderlinge spanningen die niet direct met probleem te maken hebben meegenomen worden.

Bij de analyse van een netwerk bestaat het gevaar dat het als een statisch geheel wordt beschouwd. Elementen als de vorming van een netwerk, het 'netwerken' zelf en veranderingen in een netwerk worden niet altijd meegenomen.

Netwerkvorming

Figuur 1 geeft de elementen van netwerkvorming weer. Voor netwerkvorming zijn de volgende strategische en contextuele factoren noodzakelijk⁹:

- a) Het vaststellen van potentieel wederzijds voordeel door gezamenlijke actie.
- b) Het vaststellen van de mogelijkheid tot verbetering van de strategische capaciteiten (door middelen te delen).
- c) Het vaststellen van en zorgen voor de juiste condities om een netwerk te kunnen realiseren.

De haalbaarheid is verder afhankelijk van:

1. Geografische of communicatieve nabijheid.
2. Een bepaalde vorm van gezamenlijke normen en waarden
3. De mogelijkheid en wil van organisaties om geld, personeel en tijd te besteden aan het netwerk te besteden, en om een mandaat te geven aan personen die concreet in het netwerk participeren.

Voor participatie in een netwerk kunnen actoren verschillende motieven hebben¹⁰:

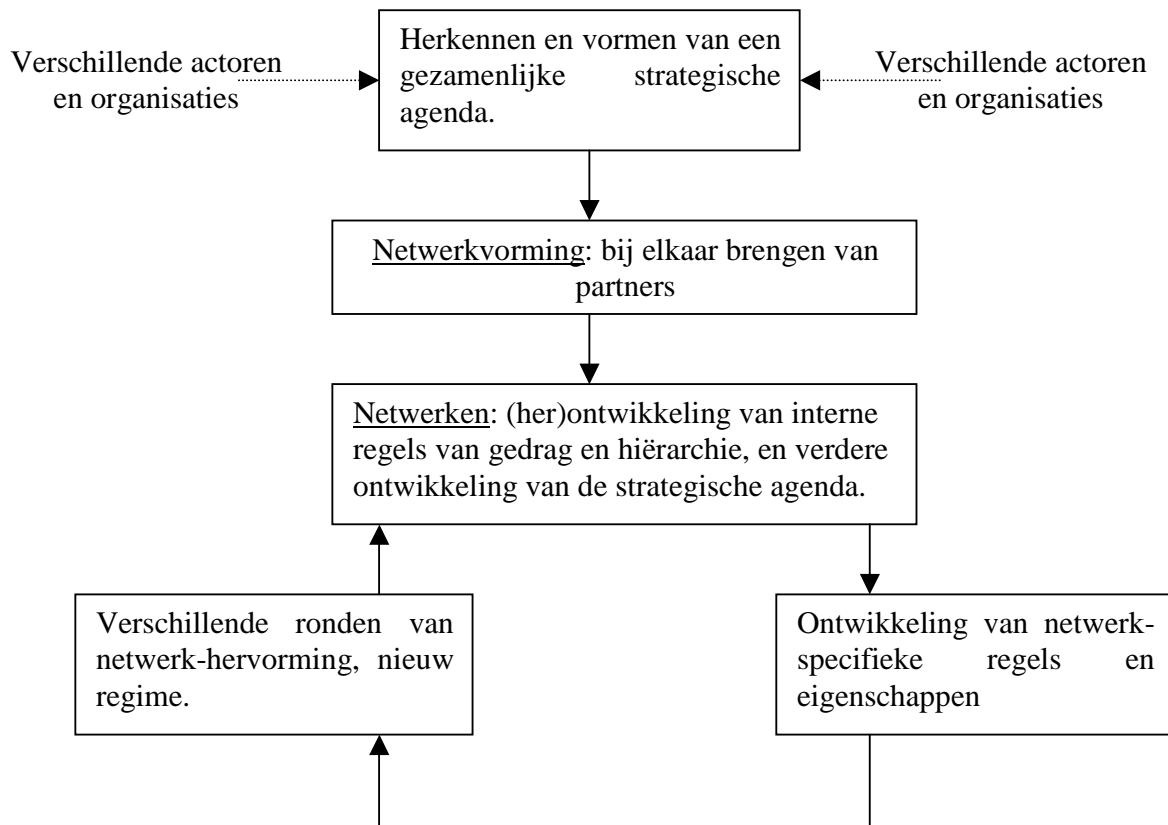
- ruil: men wil zaken (zoals kennis) van elkaar kunnen gebruiken
- prestatie: men verwacht meer te kunnen bereiken via samenwerking
- efficiëntie: men verwacht in samenwerking efficiënter te kunnen werken
- dwang: partijen worden gedwongen tot samenwerking door een hogere partij
- macht: het bundelen van macht om een tegenmacht te kunnen vormen
- principieel: samenwerking is per definitie goed en moet altijd nagestreefd worden
- inhoudelijk: men verwacht innovatie en creativiteit door samenwerking

Deze processen spelen niet alleen aan het begin van een netwerk, maar ook voortdurend tijdens het netwerken zelf. Netwerken kunnen gekarakteriseerd worden op basis van hun interne functioneren. Centraal probleem daarbij is de coördinatie:

⁹ Hay, 1998.

¹⁰ Oosterwijk, 1995

Hoe kan een verzameling sterk verschillende organisaties en individuen met (duidelijk) verschillende strategische intenties, motivaties, succescriteria, tijdhorizonten en strategische middelen samengebracht kunnen worden rond:



Figuur 2.1 Netwerkvorming¹¹

- a) een gezamenlijke lange termijn agenda.
- b) een korte-termijn, doelgerichte initiatief.

Om coördinatie te bewerkstelligen is een aantal mechanismen beschikbaar:

1. hiërarchische dominantie.
2. pogingen van één of meerdere (dominante) partijen om de andere partijen te overtuigen van een 'algemeen netwerkbelang'.
3. overleg en compromis.
4. strategische acties zoals het dreigen met uitsluiten van partijen of juist partijen lokken.

'Netwerken'

Het netwerken gebeurt in een bepaalde context. Het beeld van de context wordt gevormd door de strategie en de perceptie van de verschillende actoren. Elke actor kiest zijn strategische acties op basis van zijn beeld van de context¹¹.

De netwerker (die een organisatie representeert in een netwerk) bepaalt zijn strategische context op basis van zijn doelen. Relevante factoren kunnen zijn: de aard van andere actoren, hun

¹¹Hay, 1998.

percepties, de interne structuur van andere actoren, hun flexibiliteit, de politieke, economische en/of juridische belemmeringen en de sociale regels in een netwerk.

Voor een organisatie als geheel spelen keuzes als ‘netwerken of niet netwerken’, selectie van netwerk-partners, het onderwerp van een netwerk, en hoe open men zich opstelt (welke kaarten leg je op tafel).

Binnen netwerken kunnen verschillende ‘spelen’ onderscheiden worden¹²:

- samenwerking en afstemming (om voordeel te creëren): dit wordt vaak als het enige spel gezien in een netwerk.
- coalitie: het bundelen van macht in een netwerk als geheel, of tussen een deel van de partijen, of eventueel met externe partijen
- competitie: eigen positie verstevigen en afhankelijkheid verminderen
- competitiebeporing: om de hogere doelen voorop te stellen maakt men samen regels om competitie te voorkomen
- strijd: het gaat niet alleen om de eigen positie maar ook om het neerhalen van de ander
- vermijding: men verwacht weinig van een proces, maar wil er wel bijzijn om niets te missen. Er wordt weinig verantwoordelijkheid genomen.
- fusie: een netwerk als voorfase van een fusie

Meer algemeen kan onderscheid gemaakt worden in ‘games’ en ‘play’. ‘Game’ is een spel waarbij je de regels probeert te veranderen (in jouw voordeel). ‘Play’ is een spel waarbij je binnen de regels je eigen doelen probeert te bereiken¹³.

Belangrijk element bij het vraagstuk van het functioneren van netwerken is de term coördinatie. Van der Meer¹⁴ betoogt dat coördinatie bedoeld is om de resultaten van het beleidsproces te verbeteren. Daarbij gaat het óf om de verdeling van de opbrengsten van de productie, óf om het vergroten van de opbrengsten waarbij gemeenschappelijk voordeel optreedt, óf om beide factoren tegelijk. Naar aanleiding daarvan maakt Van der Meer onderscheid naar vier vormen van coördinatie (afgeleid van Scharpf):

		Verdeling opbrengsten	
		<i>Onbelangrijk</i>	<i>Belangrijk</i>
Vergroten Productie	<i>Onbelangrijk</i>	Negatieve coördinatie	Onderhandelen
	<i>Belangrijk</i>	Probleem oplossen	Positieve coördinatie

Figuur 2.2 Vier vormen van coördinatie¹⁴

Bij Negatieve coördinatie beperken partijen zich tot het afbakenen van de eigen rechten en belangen. Zolang deze niet worden geschonden kunnen andere partijen hun gang gaan. Hierbij zijn relatief lage transactiekosten.

Bij Onderhandelen moet een resultaat bereikt worden dat ergens tussen de ideale oplossing van de elk van de partijen ligt. Als er meerdere onderwerpen zijn kan er een uitruil plaatsvinden. Het is een flexibel concept maar kan tevens tot een langdurig en moeizaam proces leiden.

Bij Probleemoplossing wordt een hogere productie nagestreefd zodat er later meer te verdelen is. Deze vorm is het meest kansrijk als het losgekoppeld wordt van het verdelingsvraagstuk.

¹² Oosterwijk, 1995

¹³ Kickert, 1997.

¹⁴ Van der Meer, 2003.

Bij Positieve coördinatie is men gericht op win-winsituaties. Deze vorm is erg moeilijk omdat men twee tegengestelde concepten moet uitvoeren. Bij onderhandeling laten partijen zich niet in de kaarten kijken, terwijl men bij het zoeken naar oplossingen juist open en eerlijk moet zijn. Deze concepten kunnen gecombineerd worden door groot onderling vertrouwen; om die reden zijn de transactiekosten erg hoog. Een relatief klein aantal partijen maakt deze werkvorm makkelijker. Dit kan echter leiden tot geslotenheid en een gebrek aan representativiteit.

De vier vormen van coördinatie kunnen gebruikt worden om aan te geven welke houding actoren in het beleidsproces innemen. Daaraan kunnen de zes strategieën (of 'spelen') gekoppeld worden. Actoren kunnen in een netwerk meerdere strategieën tegelijk hanteren. In de volgende tabel is aangegeven welke spelen passen bij de verschillende manieren waarop actoren tegen coördinatie aankijken. Sommige spelen zijn kunnen bij verschillende coördinatiemechanismen worden toegepast. Het spel 'samenwerking en afstemming' is een zodanig algemeen begrip dat het bij elke vorm van coördinatie toegepast kan worden.

Vorm van coördinatie	Spelen/netwerkstrategieën
Negatieve coördinatie	<ul style="list-style-type: none"> • Competitie • Strijd • Vermijding
Onderhandelen	<ul style="list-style-type: none"> • Competitie • Competitiebeperking
Probleem oplossen	<ul style="list-style-type: none"> • Coalitie • Competitiebeperking
Positieve coördinatie	<ul style="list-style-type: none"> • Coalitie • Fusie

Figuur 2.3 Coördinatie en spelen.

Strijd en *Vermijding* passen bij Negatieve coördinatie. Men bakent alleen de eigen rechten af en laat anderen hun gang gaan, of men probeert de ander 'neer te halen'. *Competitie* hoort bij zowel Negatieve Coördinatie als Onderhandelen. Bij negatieve coördinatie bakent men alleen de eigen rechten af; bij onderhandelen probeert men wel met de anderen tot overeenstemming te komen, maar de eigen positie blijft steeds erg belangrijk. *Competitiebeperking* hoort zowel bij Onderhandelen als Probleem oplossen. Men formuleert samen regels om competitie te voorkomen en tot resultaten te komen. Zolang dit nodig is positieve coördinatie nog een brug te ver. *Coalitie* hoort zowel bij Probleem oplossen als Positieve coördinatie. Men bundelt de macht om problemen op te lossen; de vraag hoe de opbrengst verdeeld wordt is minder dominant (zoals bij onderhandelen). *Fusie* tenslotte is een vergaande vorm van samenwerking, die tot positieve coördinatie gerekend moet worden.

Veranderingen in netwerken

Het netwerk moet zich kunnen aanpassen aan externe ontwikkelingen. De manier van aanpassing hangt af van de perceptie van de verandering in de context, de mate waarin netwerk gefaald heeft en de mate waarin doelen bereikt zijn (zie figuur 2.4)¹⁵.

Netwerkverandering kan verschillende vormen aannemen. Van kleine veranderingen in de onderlinge verhoudingen en/of strategie tot het verdwijnen van actoren en totale verandering van

¹⁵ Hay, 1998

de strategie. Bij dit laatste verandert het netwerk ingrijpend en moet er een nieuw pakket aan regels en praktijken ontstaan: een geheel nieuw netwerk-regime.

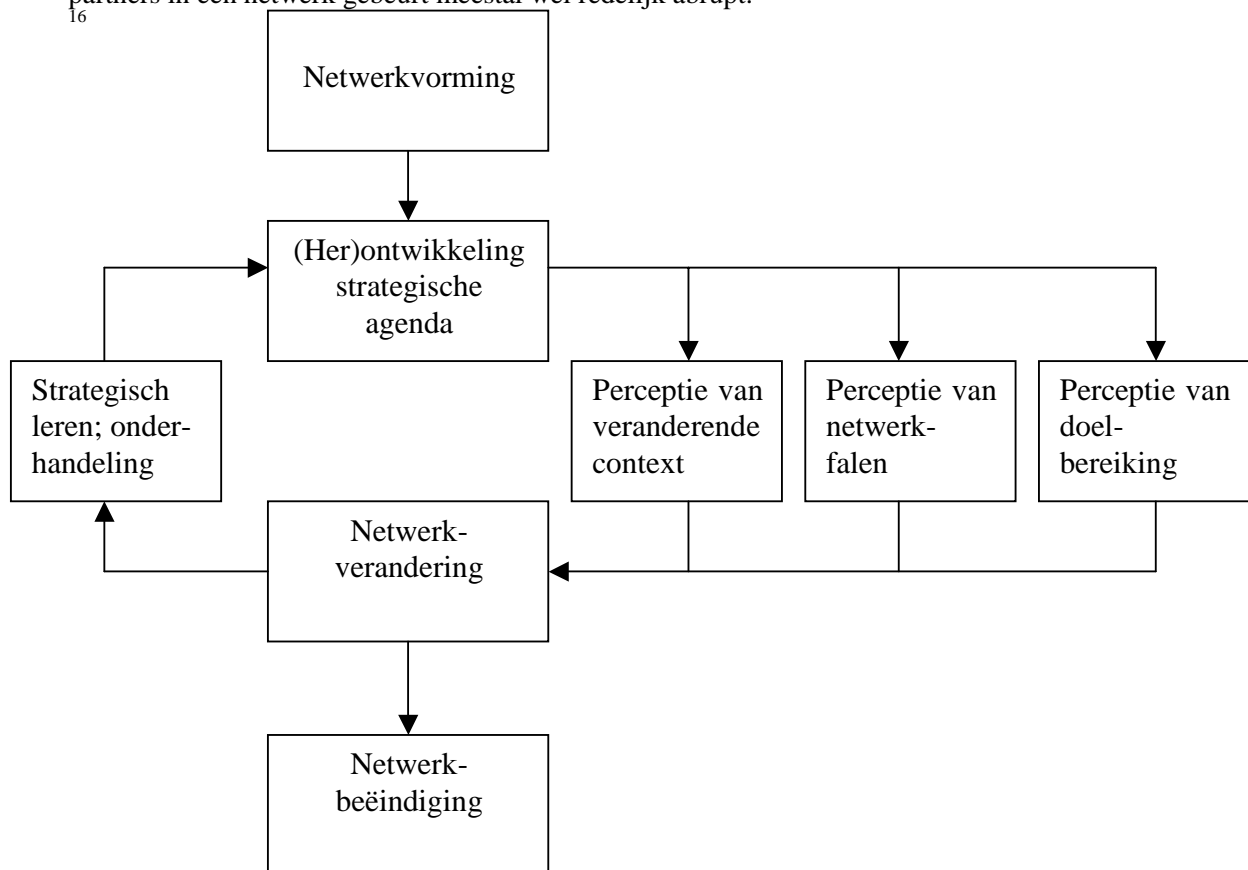
Het gezamenlijk constateren van netwerkfalen is lastig, want het is altijd de vraag hoe processen door actoren worden gepercipieerd. Voor de ene actor kunnen bepaalde ontwikkelingen veel gunstiger zijn dan voor anderen. Wel kan de volgende indeling worden gemaakt:

1. netwerk-falen: de gezamenlijke strategische agenda gaat ten onder door het najagen van individuele doelen.
2. netwerk-crisis: (het uiteenlopen van de) percepties van de actoren bedreigen het voortbestaan van het netwerk. Beter perceptie-management is noodzakelijk.

Mogelijke verklaringen voor een negatieve perceptie van het functioneren van een netwerk zijn:

1. het algemeen belang wordt weggedrukt door het belang van de dominante actor(en)
2. de gekozen strategie faalt, of is verouderd.
3. de strategische agenda en het gezamenlijke belang dat daarbij hoort zijn niet goed gekozen.
4. verkeerde samenstelling en structuur van het netwerk voor het bereiken van gestelde doelen.
5. combinatie van bovenstaande, meest waarschijnlijk(!)

Netwerkverandering gaat meestal langzaam en met kleine stappen. Ook netwerkbeëindiging is meestal het einde van een langdurig en sluimerend proces van afnemende invloed van het netwerk. Wel kan door externe ontwikkelingen een netwerk abrupt eindigen. Het afscheiden van partners in een netwerk gebeurt meestal wel redelijk abrupt.



¹⁶ Hay, 1998

Figuur 2.4 Verandering in netwerken

Onderzoek

Deze genoemde elementen zullen gebruikt worden voor de analyse van netwerken. Daarbij zal de aandacht vooral uitgaan naar het netwerken zelf, en in mindere mate naar het begin en einde van netwerken.

2.2.3 Schaalniveau's

Om uitkomsten van een netwerk te analyseren moeten zoals gezegd ook het micro- en macroniveau meegenomen worden. Het macro-level kan gebruikt worden om de samenstelling van een netwerk en de bredere context te beschouwen, en het micro-level om de concrete uitkomsten te verklaren. In deze paragraaf zal uiteengezet worden hoe de link vanuit deze twee niveau's naar het meso-level gelegd kan worden¹⁷.

Macro-meso

Vanuit de staatsleer kan verklaard worden waarom actoren wel of niet in bepaalde netwerken zitten. Staatstheorie gaat over de vragen als: wie heeft de macht, over wie hebben zij macht, hoe oefenen zij macht uit en welke belangen verdedigen zij daarmee? In dit verband zullen twee varianten besproken worden.

- Elitisme. Kenmerk van deze leer is een gestructureerde ongelijkheid door verschillen in kennis en in financiële en politieke middelen. Voor netwerken die in deze context functioneren zijn een aantal hypothesen op te stellen:
 - Netwerken zijn hecht.
 - Netwerken zijn gebaseerd op structurele relaties.
 - Economische, professionele en staatsbelangen zullen meestal de overhand hebben in netwerk, waardoor het democratisch karakter verminderd wordt.
- Pluralisme. In deze variant is de macht meer verdeeld over verschillende groepen. Netwerken worden gezien als een methode om belangengroepen te laten participeren in beleidsprocessen. Hypothesen hierbij zijn:
 - Netwerken zijn meer fluïde.
 - Het interpersoonlijk aspect is belangrijker dan de structurele relaties.
 - Veel verschillende belangen zijn vertegenwoordigd in netwerken.

Micro-meso

In de relatie tussen het micro- en meso-level zijn twee elementen van belang:

- Rational choice. Toepassing van de rational choice theorie in het kader van beleidsnetwerken zou een stevige uitbreiding van dit theoretische kader kunnen betekenen. In dit verband wordt deze theorie slechts kort aangestipt.

De traditionele rational choice theory gaat uit van objectieve beoordeling van situaties en het op basis daarvan maximaliseren van het eigen nut. Bij de toepassing voor netwerken worden daarbij de volgende relativeringen gebruikt:

 - Bounded rationality: Mensen zijn geen 'maximizers' (maximalisatie van nut), maar 'satisfiers' (tevreden stellen). De rationaliteit is beperkt. Men doet wat verlangd wordt, standaard handelingspatronen worden toegepast. Men gebruikt versimpelde versies van de werkelijkheid om het handelen vorm te geven.

¹⁷ Daugbjerg, 1998.

- Percepties: De perceptie (subjectieve inschatting) van een persoon heeft invloed op zijn handelen. Een actor kan bijvoorbeeld in verband met status er veel voor over hebben om deel te nemen aan een bepaald netwerk, en niet omdat dan zijn doelen eerder gerealiseerd worden.
- Structuren. Naast de elementen van rational choice moeten ook de structuren meegenomen worden. Deze zijn ook belangrijk voor het handelen van individuen. Structuren kunnen de handelingsvrijheid van personen beperken en faciliteren. Percepties kunnen beïnvloed worden door institutionele structuren. Maar de relatie is wederzijds; individueel handelen geeft invulling aan de structuur en kan de structuur in meer of minder mate aanpassen.

Onderzoek

De analyse van de netwerken (meso-niveau) zal in dit onderzoek gecombineerd worden met een analyse van de relevante onderdelen van de macro-context. Daarnaast zal het handelen van individuen besproken worden.

2.2.4 Prescriptie

De literatuur over de netwerktheorie concentreert zich op de analyse van netwerken. Voor de praktijk is het vooral interessant welke aanbevelingen gedaan kunnen worden op basis van analyses. Hierbij wordt een aantal benaderingen voor de prescriptieve kant van de netwerktheorie gegeven.

Termeer geeft via haar concept 'configuratiemanagement' enkele handvaten voor de prescriptieve kant van beleidsnetwerken¹⁸. Zij omschrijft configuraties als het samenspel van cognitieve en sociale componenten. Cognitieve componenten zijn de werkelijkheidsdefinities met betrekking tot specifieke thema's of andere actoren. Sociale componenten zijn de interacties die tussen partijen worden aangegaan.

De cognitieve en sociale componenten beïnvloeden elkaar. Confrontatie met andere definities kan tot verandering leiden. Partijen bereiken daarin op een gegeven moment een mate van stabiliteit zodat onderlinge communicatie mogelijk is. Als partijen een (te) grote mate van stabiliteit vertonen kan er sprake zijn van fixatie. Analytisch kan er onderscheid gemaakt worden tussen cognitieve en sociale fixatie (in de praktijk zijn deze zo sterk met elkaar verbonden dat deze operationeel niet zijn te onderscheiden).

Bij cognitieve fixatie zitten actoren zo sterk vast in hun werkelijkheidsdefinities dat alternatieven überhaupt niet in overweging worden genomen. Dit leidt tot 'welles-nietes' discussies. Door deze houding neemt het contact met andersdenkenden af, waarmee een link gelegd kan worden met sociale fixatie.

Bij sociale fixatie reflecteert men niet meer op de onderlinge verhouding. Dit kan leiden tot ritueel gedrag, vaste rolpatronen en buitensluiten van actoren. Sociale fixatie kan daarom ook leiden tot cognitieve fixatie; men wordt niet meer geconfronteerd met andere meningen omdat men met dat soort partijen niet wenst om te gaan.

Configuratiemanagement probeert deze fixaties aan te pakken. Men faciliteert interactieprocessen door een gemeenschappelijk taal te creëren, derden te betrekken, botsingen om te buigen naar functionele conflicten en door reframing. Dit laatste betreft het prikkelen van partijen om voorbij hun eigen referentiekader (frame) te gaan, bijvoorbeeld via een simulatie waarin mensen van rol verwisselen.

¹⁸ Termeer, 1992.

Koppenjan¹⁹ spreekt over 'netwerkmanagement': *De wijzen waarop actoren de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk bewust trachten te beïnvloeden.* Hij maakt onderscheid tussen het operationele en het strategische niveau. Netwerkmanagement gaat over het strategisch niveau; daar vindt een proces plaats waarin doelen geformuleerd worden en de karakteristieken van het netwerk bepaald worden. Omdat er sprake is van een horizontale context vindt sturing op een andere manier plaats dan op het operationele niveau:

- Beleidsinstrumenten worden op een indirecte wijze ingezet, bijvoorbeeld via andere actoren.
- Het gaat om 'fine tuning': op specifieke situaties toegesneden sturing van actoren in plaats van generieke sturing.
- Omdat een algemene aanpak vaak niet toepasbaar is in specifieke gevallen, moet je altijd bedacht zijn op onverwachte kansen (dit wordt wel 'serendipiteit' genoemd).
- Sturing moet op een meerzijdige wijze worden aangepakt: via overleg moet overeenstemming bereikt worden over sturingsinterventies.

Koppenjan wijst erop dat instrumentalisme (naar doelen toewerken) op strategisch niveau sterk aan grenzen is gebonden. Door de dynamiek in netwerken is de voorspelbaarheid laag; actoren veranderen en handelen zelf ook strategisch. Het idee is dat strategische actie (netwerkmanagement) de operationele sturingsmogelijkheden vergroot. Op strategisch niveau gaat het niet om 'doelbereiking' maar om 'doelformulering'.

Koppenjan onderscheidt drie vormen van netwerkmanagement:

- ❑ Beleidsmanagement: Samen beleid en doelen formuleren, door percepties in kaart te brengen, deze met elkaar te confronteren en deze te vervlechten.
- ❑ Spelmanagement: een structuur opzetten waarin de tegenstellingen tussen actoren kunnen worden overbrugd. Voorkomen moet worden dat elke actor zijn eigen 'spel' speelt.
- ❑ Netwerkconstituering: Hierbij wordt de context waarbinnen de spelen plaatsvinden duurzaam veranderd. Daartoe kunnen regels en de verdeling van middelen veranderd worden, of nieuwe actoren geïntroduceerd worden.

Resumerend betoogt Koppenjan dat er drie visies op netwerkmanagement onderscheiden kunnen worden. De benaderingen hebben duidelijke verschillen. Bij onderzoeken naar de praktijk zouden de benaderingen gecombineerd kunnen worden, zodat de nadelen (deels) kunnen worden gecompenseerd:

- De instrumentele benadering gaat in op de consequenties van het bestaan van beleidsnetwerken voor de sturingsmogelijkheden van de overheid. Een specifieke actor staat centraal ('focal organization'). Netwerken worden gezien als mogelijkheid om de context te wijzigen zodat effectief beleid mogelijk is en doelen bereikt worden. Deze benadering past goed bij de belevingswereld van actoren in de praktijk. Gevaren zijn te hoge verwachtingen en onvoldoende oog voor belangen van anderen.
- De interactieve benadering concentreert zich op de problematiek van samenwerking en coördinatie. Vaak ontbreekt een eenduidige doelstelling waar het netwerk zich op kan richten. Het gaat niet zozeer om het bereiken van doelen maar om consensusvorming, legitimiteit, openheid en 'bevredigend beleid'. In deze benadering is er minder aandacht voor institutionele aspecten.
- De institutionele benadering onderzoekt instituties en de processen waarlangs deze tot stand komen. Hoe beïnvloeden structurele en culturele elementen de interactieprocessen en uitkomsten, en omgekeerd? Structurele aspecten zijn actoren, relaties en verdeling van

¹⁹ Koppenjan, 1993.

hulpbronnen. Culturele elementen zijn de regels, percepties en instituties. Het gaat om openheid van de structuur en in hoeverre deze in de context passen.

De benadering is sterker dan de andere op prescriptie gericht. Maar de elementen waarop aanbevelingen zich richten zijn vaak moeilijk te manipuleren.

Onderzoek

In dit onderzoek zal getracht worden om vanuit de analyse tot aanbevelingen te komen. De genoemde elementen zullen daartoe toegepast worden op de praktijk

2.2.5 Conclusie

In de paragraaf is een aantal elementen van de netwerktheorie de revue gepasseerd. In hoofdstuk drie zal de concrete vertaling naar de empirie beschreven worden. Hier zullen nog enkele algemene aspecten van netwerken besproken worden:

Concluderend noemt Marsh de volgende aspecten van netwerken²⁰:

- ❑ De verklarende kracht van het concept netwerk kan versterkt worden door aandacht te geven aan het verloop van het 'netwerken' en door het betrekken van het macro- en micro-level.
- ❑ Zowel interpersoonlijke als structurele elementen zijn belangrijk voor uitkomsten van netwerk.
- ❑ Beleidsnetwerken staan niet los van elkaar, hoewel dit voor hechte netwerken in mindere mate geldt. Andere netwerken kunnen beschouwd worden als onderdeel van de context.
- ❑ Voor sommige beleidsvelden bestaat een verschil tussen beleidsnetwerken en implementatienetwerken. Actoren zijn soms niet in beide netwerken vertegenwoordigd, waardoor er problemen in de link tussen deze netwerken kunnen ontstaan. Dit verschijnsel wordt aangeduid als 'implementation gap'.
- ❑ De relatie tussen netwerken en context is wederzijds. Het hangt van de perceptie, interpretatie en verwerking van die context af in welke mate het uitkomsten beïnvloedt.
- ❑ Anderzijds kunnen de uitkomsten een netwerk beïnvloeden:
 - De samenstelling en de bronnenverdeling kunnen veranderen.
 - De bredere sociale context kan veranderen, waardoor de invloed van bepaalde actoren kan verminderen.
 - Het is mogelijk dat actoren 'strategisch leren' op basis van ervaringen.

Koppenjan²¹ vermeldt de volgende elementen:

- ❑ Netwerkmanagement is niet 'een slimme manier om sturingsambities van de overheid die anderszins niet te realiseren zijn alsnog te bereiken'. Het richt zich op het begeleiden van interactieprocessen.
- ❑ Netwerkmanagement is een succes wanneer het bijdraagt aan de realisatie van win-win situaties, zonder grote negatieve effecten en uitsluiting van actoren, waarden en/of belangen.
- ❑ Het is van belang om de macro-context in de gaten te houden; wanneer is netwerkmanagement toepasbaar en wanneer moet hiërarchische sturing of juist zelfregulering worden gebruikt?
- ❑ Beleidsnetwerken stellen niet slechts grenzen aan de sturingsmogelijkheden van de overheid, maar kunnen door goed netwerkmanagement worden benut voor de aanpak van bestuurlijke en maatschappelijke problemen.

²⁰ Marsh, 1998b.

²¹ Koppenjan, 1993.

Een aantal van de genoemde elementen is expliciet van belang in dit onderzoek. Ten eerste het punt van Marsh van de gescheiden netwerken van beleid en uitvoering. Als partijen niet aan beide kanten vertegenwoordigd zijn kunnen er problemen optreden. Maar ook als dit wel het geval kunnen er zeker problemen zijn met de doorwerking. Bij beschouwing van deze kwestie moet steeds voorop gesteld worden dat er meestal geen duidelijk onderscheid tussen beleid en uitvoering te maken is. De onderdelen van het proces lopen vaak sterk door elkaar heen in de tijd. Het beleid is daarbij aan verandering onderhevig, bijvoorbeeld onder invloed van nieuwe inzichten bij de uitvoering. In dat perspectief moet deze kwestie dan ook beschouwd worden.

Ten tweede gaat Koppenjan in op het feit dat de netwerktheorie niet als een middel moet worden beschouwd waarmee sturingsambities van de overheid alsnog kunnen worden waargemaakt. Een te sterk instrumentele benadering is volgens hem niet gewenst. Hoewel er vanuit de wetenschappelijke hoek anders tegenaan gekeken wordt is dit voor organisaties echter wel de meest aantrekkelijke kant van de theorie. In de prescriptie verwacht men concrete aanbevelingen. In de netwerktheorie gaat het echter over factoren die moeilijk te beïnvloeden zijn en waar zeker geen concreet stappenplan voor te geven is. De kunst is dan ook om vanuit de analyse tot een gedegen prescriptie te komen, die zowel aan de wetenschappelijke als de organisationele wensen voldoet.

Ten derde is het punt van Koppenjan over de plaatsbepaling van de netwerkbenadering van belang. Op basis van de macro-context moet bepaald worden welke vorm het meest geëigend is: netwerkbenadering, hiërarchie of zelfregulering. Deze afweging zou onderdeel van de prescriptie kunnen zijn.

2.3 Procesmanagement

Naast de netwerktheorie die centraal staat in dit onderzoek wordt een aantal elementen van andere theoretische achtergronden gebruikt. Procesmanagement sluit goed aan bij de netwerktheorie. De netwerktheorie concentreert zich voornamelijk op de beschrijving van beleidsprocessen en formuleert van daaruit adviezen over institutionele aanpassingen. Procesmanagement richt zich op het begeleiden van processen binnen de bestaande structuren.

De theorie van procesmanagement is opgezet naar aanleiding van ervaringen in de praktijk. In processen van verandering en sturing constateerde men problemen die samenhangen met de volgende factoren²²:

- Processen vinden vaak plaats in een context met grote onderlinge afhankelijkheden. Daarom kunnen veranderingen nooit eenzijdig opgelegd worden.
- Problemen zijn vaak complex, waardoor er geen eenduidige inhoudelijke oplossing te formuleren is. Argumenten die iemand aanvoert voor verandering zijn nooit overtuigend genoeg om iedereen mee te krijgen.
- Vaak probeert men een projectbenadering te hanteren, op basis van een strakke planning en heldere doelen. In een proces met meerdere partijen kunnen dergelijk strakke kaders problemen geven.

Procesmanagement is gericht op het maken van procesafspraken: *afspraken over spelregels die de betrokken partijen zullen hanteren om tot besluitvorming te komen*. Daarbij verschuift de aandacht van afspraken over de inhoud van de verandering naar de manier waarop verandering tot stand kan komen. Partijen moeten voldoende ruimte hebben om hun eigen belangen te dienen. Een *procesarchitect* maakt in samenspraak met de partijen een ontwerp voor de afspraken in het

²² De Bruijn, 2002.

proces. Een *procesmanager* begeleidt het proces; hij zorgt ervoor dat partijen zich aan de afspraken houden.

Vóór procesmanagement bestaat een aantal argumenten:

- Het zorgt voor draagvlak onder alle partijen. Partijen zullen hun blokkademacht niet gebruiken.
- Hoewel er vaak geen eenduidige inhoudelijke oplossing is kan de inhoudelijke onzekerheid wel gereduceerd worden. Door alle relevante partijen te betrekken kunnen alle informatiebronnen aangeboord worden.
- In het proces kunnen de verschillende percepties en oplossingsrichtingen met elkaar worden geconfronteerd. Om te voorkomen dat door nieuwe inzichten partijen zich van het proces distantiëren moet de ‘dynamiek’ volledig in het proces geïncorporeerd worden.
- Het ontwerp maakt duidelijk hoe het besluitvormingsproces zal verlopen. Daarmee is het proces voor alle partijen transparant.

Daar tegenover staat het algemene risico dat alles ‘proces’ wordt. De volgende problemen kunnen optreden:

- Het proces wordt erg stroperig omdat er met veel partijen gesproken wordt. Voor sommige partijen kan een lange duur overigens strategisch voordelig zijn. In dat geval kan top-down sturing gebruikt worden; niet om inhoudelijke verandering te bewerkstelligen, maar om het proces te versnellen.
- Omdat alle partijen ‘tevreden gehouden moeten worden’ is eindresultaat een grijs compromis.
- Er vindt koehandel plaats. Elke partij wordt op een bepaald punt van het probleem tevredengesteld, waardoor er een pakket niet-samenhangende besluiten uitkomt.
- Eén of meerdere partijen is zodanig sterk op het (leiden van het) proces gericht dat zijn inhoudelijk ideeën niet in het proces naar voren komen. Hierdoor ontstaan er geen inhoudelijke confrontaties en kan er geen ‘verrijking’ plaatsvinden.

Procesmanagement kan niet zomaar worden ingezet. Voorwaarde is dat er een ‘sense of urgency’ bestaat onder de belangrijkste actoren. De partijen moeten ervan overtuigd zijn dat er een probleem is dat moet worden opgelost, en dat een vorm van samenwerking daarvoor de beste manier is. Het is belangrijk om procesmanagement op het juiste moment in te zetten.

Procesmanagement moet niet gezien worden als een methode die tegenover andere benaderingen staat. Het combineert elementen en probeert steeds een goed evenwicht te vinden. Dat evenwicht moet gevonden worden in vier kernelementen:

- Openheid: Ten eerste moeten alle relevante partijen uitgenodigd worden. Maar niet alle partijen hoeven even sterk betrokken te worden. Ten tweede moeten er vooraf zo weinig mogelijk inhoudelijke afspraken gemaakt worden. Ten derde moet de procesgang transparant en voor eenieder duidelijk zijn.
- Core values: Van tevoren is niet duidelijk wat het inhoudelijk resultaat van het proces zal zijn. Om de risico’s voor partijen te beperken moeten de belangrijkste waarden van partijen beschermd worden. Partijen hoeven zich daartoe van tevoren niet te committeren aan de uitkomst, maar wel aan het proces. Verder hoeft men zich niet tussentijds aan deelbeslissingen te committeren, omdat anders het gevaar loopt een point-of-no-return te passeren. En partijen moeten de mogelijkheid hebben om onder bepaalde voorwaarden uit het proces te stappen (exit-regels).
- Voortgang: Er moeten prikkels opgenomen worden om de samenwerking te stimuleren. Men moet ervan overtuigd worden dat samenwerking tot meerwaarde leidt. Een vorm van top-down sturing kan stimulerend werken. Verder is een zware personele vertegenwoordiging

bevorderlijk. Hooggeplaatste personen bevorderen het gezag van de uitkomsten en kunnen makkelijker commitment van hun achterban verkrijgen.

Het proces is gestart omdat er potentiële conflicten zijn. Als die inderdaad optreden is het goed om deze zo diep mogelijk in het proces te plaatsen. In werkgroepen kunnen conflicten worden 'uitgevochten' zodat duidelijk gemaakt wordt waar het om gaat. De (bestuurlijke) stuurgroep kan vervolgens met deze informatie centrale besluiten nemen.

- **Inhoud:** Er moet genoeg aandacht blijven voor de inhoud. Daar kan voor gezorgd worden door onafhankelijke inhoudelijke experts te betrekken. Gevaar is dat er twee aparte lijnen ontstaan: een proces- en een inhoudslijn. Deze lijnen moeten vervlochten worden.

Een aantal van de hier genoemde elementen van procesmanagement zal gebruikt worden in het empirisch onderzoek; in hoofdstuk drie zal hiervan een beschrijving worden gegeven.

2.4 Mentale frames

De netwerktheorie en procesmanagement passen binnen de institutionele benadering. Zij focussen zich op de formele en informele regels die tussen actoren bestaan. De argumentatieve benadering richt zich op de discoursen (verhalen) die gebruikt worden in beleidsprocessen en welke invloed deze hebben. Deze alternatieve benadering kan in dit onderzoek een waardevolle aanvulling vormen.

De theorie over mentale frames van Schön en Rein²³ past in deze stroming. Beleidsposities van actoren berusten daarin op onderliggende structuren van geloof, perceptie en waardering: *mentale frames*. Deze benadering kent de volgende elementen:

- Beleidsconflicten zijn uitingen van conflicterende frames.
- Mentale frames zijn niet te weerleggen met feiten en argumenten, omdat elk frame zelf uitmaakt wat telt als feit.
- Elk discours geeft zijn eigen beeld van de werkelijkheid. Daarbij loopt een proces van *naming and framing*. Daarmee gaat een verhaal over van een opsomming van feiten naar een waarde-oordeel. Een situatie die complex en ondefinieerbaar lijkt wordt door naming and framing omgezet in een normatieve tegenstelling (zoals bijvoorbeeld gezond versus ziek of geheel versus gefragmenteerd). Door dit woordenspel lijken de diagnose en oplossingsrichting duidelijk.
- Frames en belangen zijn met elkaar verbonden. Belangen worden gevormd door frames, en frames worden gebruikt om voor de eigen belangen op te komen.
- Frames zijn gebaseerd op ondersteunende instituties.
- Beleidsdiscoursen zijn dialogen over beleidsvraagstukken. Deze discoursen worden gevoerd in geïnstitutionaliseerde beleidsfora zoals het parlement, de rechtspraak, politieke partijen en media. Er kan onderscheid gemaakt in het beleidsdebat en de beleidspraktijk. Bij het beleidsdebat zijn verhalen en frames middelen voor overreding, legitimatie en symbolische representatie (retorische frames). Bij beleidspraktijk worden frames ingezet bij instrumenten als wetgeving en andere besluiten (actie frames).
- Frames zijn meestal impliciet. Het kan nuttig zijn om frames te expliciteren. Daartoe moeten ze geconstrueerd worden op basis van waarnemingen in discussies en/of op basis van wetten en regels. Het is echter vaak moeilijk om in een concreet geval te bepalen welke frames er precies onderliggen. Ten eerste is het mogelijk dat frames niet overeenkomen met het handelen in de praktijk. Ten tweede kan een soort handelen overeenkomen met verschillende frames. Ten derde kan beleid door verticale doorwerking vergaand veranderd zijn (van rijk

²³ Schön, 1994.

naar gemeente, maar ook bestuurder naar uitvoerder), zodat de originele frames niet meer te herkennen zijn. En tenslotte worden frames steeds ge(re)construeerd worden door mensen die eigen frames als achtergrond hebben.

Deze benadering kan van groot nut zijn bij het onderzoek naar de verschillende organisaties en hun vertegenwoordigers. Er kan een link gelegd worden met verschillende elementen van de netwerktheorie. Door beschrijving van de mentale frames kunnen bijvoorbeeld keuzes en percepties worden verklaard.

2.5 Beleid en uitvoering

Naast de drie tot nu toe besproken theorieën zal in dit hoofdstuk ook aandacht besteed worden aan de relatie tussen het formuleren van beleid en het uitvoeren van dit beleid in de praktijk. In de literatuur over dit onderwerp wordt beschreven welke aspecten van belang zijn in deze kwestie en worden aanbevelingen geformuleerd.

Kickert²⁴ besteedt aandacht aan deze kwestie vanuit de netwerktheorie. Hij definieert implementatie van beleid als pogingen tot probleemoplossing die worden gestimuleerd door de overheid en die zijn vastgelegd in programma's. Hij ziet netwerken als een instrument om energie en inspanningen te koppelen. Taken worden in deze fase van de beleidscyclus concreet en smal. Gemeenschappelijke doelen zijn in deze fase erg belangrijk, maar dat kan niet altijd bereikt worden. Een veelheid partijen is een belemmering voor implementatie. Hij constateert een spanning tussen 'probleemoplossingsdenken' onder in een organisatie en de aandacht voor 'evenredigheid en consistentie' boven in een organisatie.

De Algemene Rekenkamer²⁵ volgt de relatie tussen beleid en uitvoering in vier stappen: Welke activiteiten zijn gepland, zijn deze (efficiënt) uitgevoerd, zijn de doelen van het beleid bereikt en zijn die doelen bereikt dankzij het gevoerde beleid? Men constateert dat er onder meer de volgende moeilijkheden optreden:

- Een vooraf doordachte aanpak sluit niet altijd aan bij de veranderende beleidscontext.
- Er bestaan vaak inherente spanningen tussen verschillende doelstellingen.
- Bij het meten van de effecten van beleid is het bepalen van de 'outcome' erg moeilijk. Het gaat dan om de concrete gevolgen voor de burger van de 'output' van beleid. Hoe die output precies uitpakt hangt af van andere factoren, waarop de overheid wellicht weinig of geen invloed heeft.

Tops^{26,27} maakt onderscheid tussen drie soorten uitvoering: via regels, prestaties of personen. Elk van drie soorten heeft voor- en nadelen. Bij uitvoering door regelgeving is de beleidsvrijheid het kleinst, de nauwgezetheid en voorspelbaarheid groot, en het gevaar is dat regels zelf het doel worden. Bij uitvoering met prestatiemeting is de beleidsvrijheid groter, is men resultaatgericht, en is het gevaar dat men puur aan de prestatie-indicatoren gaat werken. Bij uitvoering door het aan specifieke personen over te laten is de beleidsvrijheid het grootst; het gaat daarbij om betrokkenheid en liefde voor het vak, waarbij gebrek aan controle het gevaar is.

Bij het perspectief 'personen' is het kunnen inspelen op specifieke situaties en mogelijkheden belangrijk. Dit wordt aangeduid als de 'situationele logica'. Omdat dit een complexe opgave is pleit men er wel voor de natuurlijke hiërarchie van de overheid om te draaien en ervaren en goed

²⁴ Kickert, 1997.

²⁵ Algemene rekenmaker, 2003.

²⁶ Tops, 2003.

²⁷ Tops, 2002

opgeleide mensen juist uitvoeringstaken te geven. Het staat tegenover de 'institutionele logica' van de bureaucratie: algemene regels en eenduidige afspraken.

De situationele logica gaat dus in tegen de bestaande praktijk in overheidsorganisaties; het idee van bureaucratie is dat door standaardprocedures persoonlijke voorkeuren geen rol spelen. Mensen die de vrijheid krijgen moeten echter wel in een zekere mate gecontroleerd worden; het is de vraag hoe dit georganiseerd moet worden. In de praktijk zal er steeds een goede verhouding gezocht moeten worden tussen institutionele en situationele logica.

Tops zegt dat een bepaalde vrijheid noodzakelijk is om succesvol te kunnen zijn in de uitvoering. De aanpassingen in de institutionele logica die dat doel hebben zijn daarom soms contra-productief.

Een element dat Tops ook naar voren brengt is dat het werk van het openbaar bestuur meer is dan instrumentele probleemoplossing. Het gaat ook om de culturele benadering: relatievorming en –beheer, zingeving en betekenisverlening. Actoren doen vaak niet alleen mee aan een proces om het instrumentele/rationele voordeel, maar ook om de identiteit die via het proces kan worden verkregen.

Ook hierin moet een evenwicht gevonden worden. Instrumenteel werk wordt al snel als bureaucratische rompslomp gezien, en cultureel werk alleen als een activiteit om een proces in gang te brengen.

Huppe²⁸ geeft aan dat de uitvoering voortdurende politieke aandacht behoeft. De scheiding tussen beleid en uitvoering is in de praktijk diffuus. Hij spreekt van 'operationeel bestuur'. Goede aansturing vergt 'contextualiteit'. Ook hij geeft aan dat de status van de uitvoering vaak laag is. Verder ziet hij de scheiding van beleid en uitvoering zoals dat bij privatiseringsoperaties wordt bepleit als een gevaar voor de link tussen beleid en uitvoering.

Wissink²⁹ gaat specifiek in op de rol van ruimtelijke plannen voor de uitvoering. Hij beschrijft de spanning tussen wervende en beslissingsgerichte plannen. Een beslissingsgerichte plan is een verzameling afspraken en is dus op de uitvoering gericht; nadeel daarvan is dat het niet prikkelend is en daarom geen grote rol zal spelen in een maatschappelijk debat. Een wervend plan zou die functie wel kunnen hebben; door een gewenst toekomstbeeld te schetsen kan een discussie gestart worden en kan getracht worden maatschappelijke ontwikkelingen te sturen. Vanuit de 'beslissingsgerichte' hoek kwam de kritiek dat de feitelijke rol van het plan erg klein zou blijven. Zij zagen voor plannen daarom een rol als informatiekader voor het verantwoord nemen van dagelijkse beslissingen. Daarmee zou zowel het wervende als het beslissingsgerichte aspect in plannen terug kunnen komen.

Verder bespreekt Wissink de rol van metaforen in plannen. Deze vormen de kern van een plan en structureren de besluitvorming. Begrippen als 'Randstad' en 'Groene hart' zijn daarvan voorbeelden in de nationale ruimtelijke planning.

Het Ruimtelijk Planbureau³⁰ ziet in haar publicatie over ontwikkelingsplanologie plannen als kader waarin verschillende concrete projecten worden samenbracht. De projecten zijn dus leidend. Daardoor komen projecten minder op zichzelf te staan en er kan een wervende werking van uitgaan. Verder is er de aanbeveling om in planvorming een nauwe koppeling te leggen met de financiële haalbaarheid.

²⁸ Huppe, 2003.

²⁹ Wissink, 2000.

³⁰ Ruimtelijk planbureau, 2004.

2.6 Resumé

In dit hoofdstuk zijn de theoretische richtingen van dit onderzoek beschreven. In het volgende hoofdstuk worden de relevante onderdelen hieruit genomen en gekoppeld aan het onderwerp van dit onderzoek. De theorieën hebben op een aantal elementen raakvlakken, waardoor zij goed kunnen worden gecombineerd.

Hoofdstuk 3: Conceptueel kader

3.1 Inleiding

De in hoofdstuk twee besproken theoretische achtergronden van het onderzoek zullen in dit hoofdstuk worden omgezet in een conceptueel kader waarmee het empirisch onderzoek zal worden aangepakt. Daartoe worden de relevante onderdelen van de theorieën geselecteerd en gecombineerd tot een conceptueel model.

In paragraaf twee zullen de belangrijkste elementen uit het theoretisch kader genoemd worden. In de derde paragraaf zal specifiek op de onderzoeksvragen worden ingegaan, en die manier waarop deze zullen worden toegepast. Dit mondt uit in een conceptueel kader.

In de laatste paragraaf zal omschreven worden welke cases onderzocht gaan worden en op welke wijze informatie verzameld zal worden.

3.2 Theoretische elementen

In de netwerktheorie wordt onderscheid gemaakt tussen macro-, meso- en micro-niveau. Dit onderzoek richt zich op het meso-niveau. Op dit niveau worden beleidssectoren zoals verkeer geplaatst. De bredere maatschappelijke structuren (macro) en het handelen van individuen (micro) hebben hierop hun invloed, en zullen tevens worden meegenomen.

Bij het bestuderen van de cases wordt in eerste instantie een analyse van het netwerk gemaakt. Vanuit de netwerktheorie komen daarbij het soort netwerk, de positie van actoren, percepties en afhankelijkheden aan de orde. Verder wordt aandacht besteed aan (de redenen voor) het ontstaan van het netwerk. De praktijk van het 'netwerken' wordt beschouwd en de verschillende spelen die plaatsvinden. In de volgende hoofdstukken worden de cases op deze wijze beschreven en geanalyseerd. Op basis van deze analyses kunnen aanbevelingen geformuleerd worden. Daartoe kunnen vanuit de ideeën van configuratiemanagement sociale en cognitieve fixatie als basis dienen. Dit concept hangt samen met de mentale frames van actoren ten opzichte van elkaars rol en positie.

Het concept mentale frames kan een goede aanvulling vormen bij deze theorie. Daarin wordt bijvoorbeeld betoogd dat beleidsconflicten uitingen zijn van conflicterende frames, en dat de aard van een frame samenhangt met de belangen van een actor. De (vaak impliciete) frames kunnen in dit onderzoek worden onderzocht en beschreven, en kunnen daarmee een nuttige bijdrage leveren bij de analyse van de netwerken. Het gaat daarbij vooral over de manier waarop actoren het proces beoordelen, en niet over de dieperliggende uitgangspunten bij het handelen van actoren.

De ideeën van procesmanagement kunnen tevens gebruikt worden. Deze theorie heeft een aantal normen voor een goed proces; deze kunnen op de te onderzoeken processen worden toegepast. Daartoe worden in eerste instantie de percepties van partijen ten opzichte van deze normen onderzocht, waarna een algemeen oordeel gevormd kan worden over de processen.

De in het vorige hoofdstuk beschreven theorieën over beleid en uitvoering tenslotte bieden nuttige handvaten om bij de cases te onderzoeken hoe met deze relatie wordt omgegaan. De ideeën kunnen gebruikt worden om aanbevelingen te formuleren bij de projecten.

3.3 Operationalisering

Om de genoemde elementen uit de theorie te kunnen toepassen op de praktijkcases moeten deze worden geoperationaliseerd. Theoretische elementen zijn pas onderzoekbaar als wordt geëxpliciteerd welke aannamen gedaan worden en hoe begrippen worden gedefinieerd. Hetzelfde geldt voor de onderzoeksvragen.

Onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Hoe functioneren de netwerken rond het verkeersbeleid in de regio Utrecht, welke rol vervult het Bestuur Regio Utrecht hierin en op welke wijze kan het functioneren van deze netwerken door het Bestuur Regio Utrecht worden verbeterd?

De centrale vraag wordt opgesplitst in een vijftal deelvragen:

1. Welke actoren zijn betrokken bij de afstemming van regionaal verkeersbeleid?
2. Hoe functioneren de netwerken rond een drietal verkeersprojecten, en welke rol heeft het Bestuur Regio Utrecht daarin?
3. Op welke manier wordt de afstemming van het regionaal verkeersbeleid met het regionaal ruimtelijk beleid vormgegeven?
4. Welke verbeteringen zouden aangebracht kunnen worden in de afstemming om de netwerken beter te kunnen laten functioneren?

Ad 1:

Per case zal geïnventariseerd worden welke partijen betrokken zijn, en in welke mate zij betrokken zijn. Ook kan meer in algemene termen worden bepaald wie de belangrijkste spelers in de regio zijn. Met belangrijke spelers zullen interviews worden gehouden om tot een goed beeld van de casus te komen.

Ad 2:

Met de gekozen cases als uitgangspunt wordt onderzocht welke netwerken zich vormen. Via de analyse van de cases kan tevens een algemeen beeld van de relaties en posities in de verkeersnetwerken in de regio Utrecht gevormd worden. Via interviews en andere informatiebronnen kan een beeld verkregen worden van de problemen die optreden en de punten waarop de samenwerking succes heeft. Bij het onderzoek naar het functioneren naar de netwerken wordt primair naar vier aspecten gekeken. Aangaande deze onderwerpen worden de mentale frames van actoren in kaart gebracht.

- Wederzijdse afhankelijkheden: Hoe kijken de respondenten aan tegen de onderlinge relaties en de onderlinge afhankelijkheid? Is men gericht op interactie en positieve coördinatie? Of ontwijkt men elkaar? Of is er juist competitie en strijd?
- Probleemdefinitie: Hoe definiëren partijen het probleem in de casus? Wat is hun perceptie van de onderwerpen die aan bod moeten komen?
- Beleid en uitvoering: Welke visie hebben respondenten ten aanzien van de relatie tussen beleid en uitvoering? Zien zij dit als gescheiden fasen of als niet van elkaar te onderscheiden begrippen? En ervaren zij problemen ten aanzien van deze kwestie?
- Kwaliteit proces: Hoe beoordelen de respondenten de kwaliteit van het proces? Daartoe zullen de vier criteria van procesmanagement gebruikt worden, zoals beschreven in hoofdstuk twee.

In onderstaand schema is per aspect aangegeven hoe dit onderzocht zal worden. Daarbij is tevens een beschrijving van een gunstig en een problematisch scenario gegeven.

Frame	Gunstig scenario	Problematisch scenario	Operationalisatie
Afhankelijkheden	Interactie, gericht op (positieve) coördinatie waar partijen elkaar nodig hebben.	Partijen ontwijken elkaar, of er is sprake van competitie.	Zien partijen waar men van elkaar afhankelijk is en hoe gaan zij daarmee om?
Probleemdefinitie	Partijen definiëren probleem op dezelfde manier, men heeft het over hetzelfde	Partijen accepteren niet dat anderen een andere visie hebben en komen daarom niet tot oplossingen.	Hoe beoordelen partijen de probleemdefinitie van andere partijen in verhouding tot die van henzelf?
Beleid en uitvoering	Men is gericht op de inhoud van de problematiek en op voortgang.	Men richt zich voornamelijk op afstemmingsprocessen en heeft weinig aandacht voor de gevolgen voor de praktijk.	Hebben beleidsmakers gevoel voor de praktijk, voor de 'situationele logica'? Heeft men het gevoel hiertoe met de juiste partijen aan tafel te zitten?
Kwaliteit proces	Partijen ontwikkelen gezamenlijke frames, men respecteert elkaars 'core values', het proces is open.	Partijen zijn gefixeerd op de eigen positie en zijn niet bereid om over hun eigen grenzen heen te stappen.	Komen partijen samen tot inzichten? Is men geneigd tot samenwerking? Staan partijen open voor de mening en inbreng van anderen?

Figuur 3.1: Operationalisatie van de vier onderwerpen die in dit onderzoek centraal staan.

In de analyses zal besproken worden welke strategieën gehanteerd worden door de actoren. Tevens zal bepaald worden in welke stijl van coördinatie de actor ingedeeld kan worden. Dit zal gebeuren op basis van de indeling die is besproken in H2 (paragraaf 2.2.2).

Ad 3:

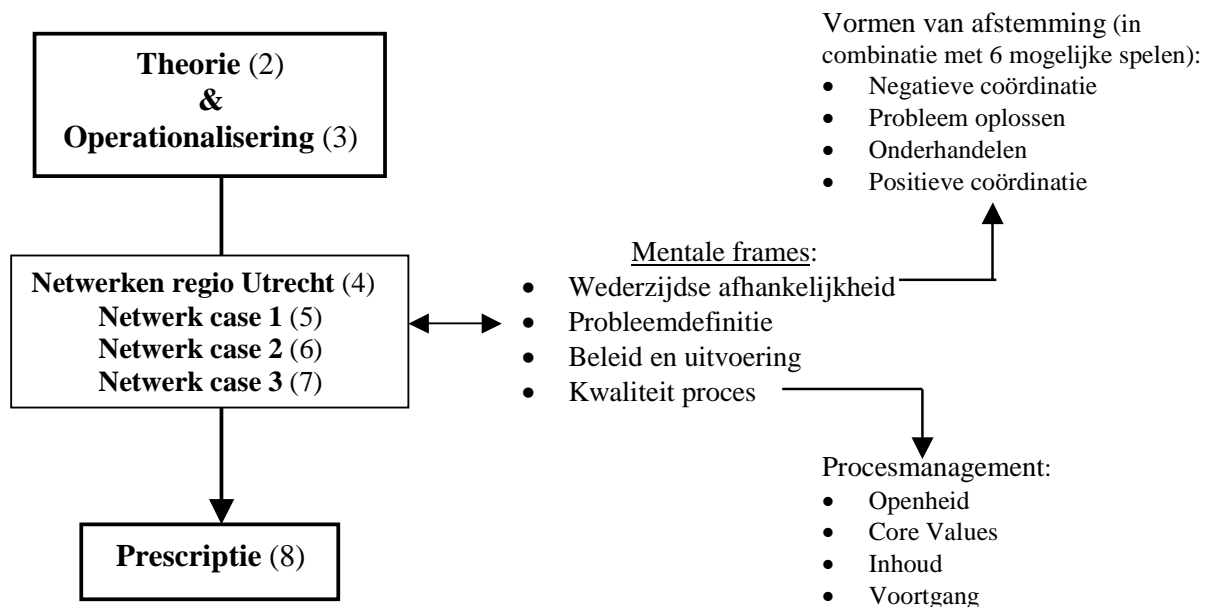
Bij onderzoek naar de beleidsnetwerken rond het verkeersbeleid komt vanzelf aan de orde hoe de afstemming met andere beleidsvelden is vormgegeven. Vooral de relatie met het ruimtelijk beleid is inhoudelijk van belang. De vraag zal in één van de cases expliciet worden onderzocht, en vervolgens zullen meer algemene uitspraken worden geformuleerd.

Ad 4:

In het theoretisch kader is een aantal mogelijkheden voor prescriptie weergegeven. Op basis van deze elementen kunnen aanbevelingen geformuleerd worden voor het functioneren van de netwerken.

Onderzoeksmodel

De aanpak van dit onderzoek kan middels een onderzoeksmodel worden weergegeven.



Figuur 3.2 Onderzoeksmodel (met tussen haakjes het desbetreffende hoofdstuk)

3.4 Cases & data

Casus-selectie

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag worden naast een algemene analyse in hoofdstuk 4 enkele case-studies uitgevoerd. Het onderzoek richt zich op de regionale afstemming van het verkeersbeleid. In het verkeersbeleid in de regio zijn vele mogelijk cases. In de selectie spelen de volgende aspecten een rol:

- Aangezien dit onderzoek vanuit het BRU uitgevoerd wordt is het praktisch om cases te kiezen waarbij het BRU betrokken is.
- Om een zo compleet mogelijk beeld te verkrijgen van de kwesties die aan de orde zijn rond de afstemming is het goed om cases met verschillende eigenschappen te kiezen.
- In verband met de beperkte tijd zullen drie cases gekozen worden, zodat deze cases zorgvuldig en uitgebreid kunnen worden geanalyseerd.
- Er zullen cases gekozen worden die zich in verschillende fasen van het beleidsproces bevinden.
- De positie en rol van het BRU in de cases zullen verschillend zijn.
- Het schaalniveau waarop de projecten spelen zal verschillend zijn.
- Het is interessant om de relatie tussen mobiliteitsbeleid en ruimtelijk beleid te beschouwen; in één van de cases zal die relatie terugkomen.

De volgende cases zullen bestudeerd worden:

- Regionaal Verkeers- en Vervoerplan: Het proces van het opstellen van het plan loopt tegen het einde. Bekeken kan worden hoe het proces tot nu toe verlopen is en hoe de laatste fase verloopt. Het BRU heeft een leidende rol. In deze case is de relatie tussen beleid en uitvoering een concreet vraagstuk: wat is de betekenis van de planvorming voor de praktijk?

- Randstadspoor: Dit proces loopt al vele jaren en kent een grillig verloop. Tijdens het onderzoek zullen de actuele ontwikkelingen gevolgd en geanalyseerd worden. Het BRU is in dit proces één van de regionale partijen die een project van de grond willen krijgen, waarbij vooral actie ondernomen moet worden richting het rijk. In de case gaat het om regionale samenwerking en het formuleren van één boodschap naar de buitenwereld.
- A12 Salto: In dit proces werken een aantal regionale partijen pas relatief kort samen. De eerste fase en de actuele ontwikkelingen zullen beschouwd worden. Het BRU heeft in dit proces een coördinerende rol. In deze case komt de relatie tussen mobiliteit en ruimte naar voren.

Informatieverzameling

Voor de drie cases zal op verschillende wijzen informatie verzameld worden:

- Literatuuronderzoek: nota's en publicaties over de projecten en relevante overige zaken zullen bestudeerd worden.
- Interviews: mensen die van verschillende kanten bij de beleidsvoering betrokken zijn zullen worden geïnterviewd.
 - Mensen die direct betrokken zijn bij de beeldsvorming en –uitvoering inzake de cases (beleidsmedewerkers van de verschillende partijen).
 - Mensen die op een meer algemeen niveau betrokken zijn bij de afstemming (projectleiders, bestuurders).
 - Mensen die meer op afstand de processen volgen (journalisten, vertegenwoordigers van belangengroepen).

De methode zal het kwalitatieve interview zijn. Hierbij zal een aantal vaste onderwerpen bij alle geïnterviewden aan de orde komen, zonder dat er een gestandaardiseerde vragenlijst is opgesteld.

- Uiterlijke observatie: vergaderingen en bijeenkomsten zullen waar relevant en mogelijk worden bijgewoond om de gang van zaken te kunnen analyseren.

3.5 Resumé

In dit hoofdstuk is een link gelegd van theorie naar praktijk. Op basis van de belangrijkste theoretische elementen is een onderzoeksmodel opgesteld. Hierbij is toegelicht hoe het empirisch materiaal verwerkt zal worden. Tevens is vermeld op welke wijze het empirisch materiaal verzameld zal worden. In de volgende hoofdstukken zal dit in praktijk gebracht worden.

Hoofdstuk 4: Onderzoeksveld

4.1 Inleiding

De sociale wetenschappen richten zich op de beschrijving van maatschappij in al haar aspecten. De bestuurskunde gaat daarbij specifiek in op de wereld van het openbaar bestuur. Onderzoeken op dit terrein krijgen vaak te maken met de complexiteit van de materie. Allerlei maatschappelijk ontwikkelingen hebben invloed op het onderzoeksterrein, en die invloed is ook wederzijds. Alles heeft te maken met alles.

Bij een onderzoek is het belangrijk om aan te geven wat de specifieke focus zal zijn, zonder de relevante aspecten van de context daarbij buiten beschouwing te laten. In dit hoofdstuk zal vanuit een breed startpunt worden uiteengezet wat het onderwerp van dit onderzoek zal zijn.

Dit onderzoek richt zich op de verschillende aspecten van het regionaal verkeersbeleid van het BRU. In dit hoofdstuk zal begonnen worden met een algemene schets van de kaderwetgebieden en de positie daarvan binnen het Nederlandse bestuurlijke stelsel. Vervolgens zal worden ingegaan op de specifieke kenmerken van het BRU. Vanuit dit algemene kader kan vervolgens een beschrijving worden gegeven van het regionaal verkeersbeleid van het BRU.

4.2 Kaderwetgebieden

Kenmerken

Het ‘huis van Thorbecke’ staat sinds jaar en dag centraal in het Nederlandse bestuurlijke stelsel. Met deze term wordt verwezen naar de staatsman Thorbecke, die in 1848 aan de wieg stond van de Grondwet. In de Grondwet worden drie bestuurslagen omschreven: Rijk, Provincie en Gemeente. Deze instanties hebben een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging. In deze grondwet wordt echter ruimte gelaten voor het instellen van aanvullende openbare lichamen.

Openbare lichamen die naast het huis van Thorbecke bestaan zijn onder meer waterschappen en deelgemeenten. Deze instanties hebben eveneens een democratisch gekozen bestuur. De waterschappen zijn primair gericht op de waterhuishouding. Deze organisaties zijn reeds lange tijd geleden ontstaan in verband met de traditioneel belangrijke rol van water in Nederland. In de steden Amsterdam en Rotterdam bestaan verschillende deelgemeenten met eigen taken en bevoegdheden. Daarmee wordt getracht beter bij de leefwereld van burgers aan te sluiten.

Naast deze overheidsorganisaties met een democratisch gekozen bestuur is er veelheid aan organisaties die ergens op het continuüm publieke organisatie-private organisatie liggen. Verzelfstandigde openbaarvervoerbedrijven en universiteiten vallen in deze categorie.

Het huis van Thorbecke voorziet in de vorm van provincies in een bestuurlijke laag tussen gemeenten en het rijk in. Al vele jaren zijn er echter discussies over het schaalniveau waarop maatschappelijk problemen moeten worden aangepakt. De discussies begonnen reeds kort na de Tweede wereldoorlog³¹.

In 1950 werd met de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) onder meer intergemeentelijke samenwerking mogelijk gemaakt. Deze wet bestaat nog steeds. Gemeenten kunnen samenwerken bij praktische zaken zoals brandweer- en ambulancediensten. Dit gebeurt op eigen initiatief en vereist goedkeuring van de provincie. Een voorstel uit die tijd om in het hele land districten in te voeren haalde het niet.

³¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1993.

Eind jaren zeventig laaide deze discussie weer op, in 1974 uitmondend in een voorstel om het land in 44 gewesten in te delen. Maar men wilde zich niet aan een formele vierde bestuurslaag wagen. In 1976 stelde men daarom voor om de provincies te verkleinen, en tot 26 provincies te komen. Daarmee zou het aantal van drie bestuurslagen blijven bestaan. Deze discussie leidde ook niet tot veranderingen.

Begin jaren tachtig werden veel rijkstaken gedecentraliseerd. Vooral de grote steden kregen meer bevoegdheden en beleidsvrijheid. Omdat men vond dat vele inhoudelijke taken beter op een hoger schaalniveau konden worden aangepakt startte men eind jaren tachtig de discussie over het vormen van stadsprovincies.

De start van deze discussie was wederom het begin van een lang proces van overleg, verwerven van draagvlak en consensusvorming. In 1995 werden zeven zogenaamde kaderwetgebieden ingesteld. Het betrof de stedelijke regio's rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Arnhem-Nijmegen en Twente. Deze gebieden kregen taken en bevoegdheden op het terrein van ruimtelijke ontwikkeling en mobiliteit. Tot het minimumpakket aan taken behoren onder meer het opstellen van een regionaal verkeersplan en een regionaal structuurplan. Daarnaast kunnen door andere bestuurslagen aanvullende taken worden overgedragen, zoals bodemsanering maar ook volwasseneneducatie.

Het bestuur van de kaderwetgebieden bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende raden en colleges van de gemeenten die onder het kaderwetgebied vallen. Er is een algemeen en een dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur beslist over de hoofdlijnen van het beleid en het dagelijks bestuur over de lopende zaken. Het dagelijks bestuur wordt gekozen uit en door het algemeen bestuur.

Deze kaderwetgebieden waren feitelijk bedoeld als tussenstap naar stadsprovincies. Deze zouden wel een rechtstreeks door de burgers verkozen bestuur moeten krijgen. Vorming van deze provincies bleek echter niet haalbaar. Het duidelijkste moment in dit proces was het referendum dat in mei 1995 in Amsterdam werd gehouden. Nadat bleek dat 93% van de stemmers tegen was verklaart de gemeenteraad zich ook tegenstander van vorming van een stadsprovincie. Ook in Rotterdam wijst de bevolking het idee af³².

Uiteindelijk wordt het hele idee van de stadsprovincie afgeblazen. Inmiddels is de regionale samenwerking op basis van de kaderwet dan al enige jaren aan de gang. In overleg tussen het rijk en de decentrale overheden blijkt dat de betrokken gemeenten tevreden zijn over de samenwerking, en dat zij deze willen continueren. Andere partijen (met name provincies) leveren kritiek op het niet-democratische karakter en het (vermeende) dubbele werk dat gedaan wordt. In afwachting van een definitieve oplossing kiest de regering tot tweemaal toe voor verlenging van de geldigheid van de kaderwet. Op 1 januari 2005 zal een definitief einde komen aan deze wet.

Vanaf 2001 werkt het rijk aan een definitieve beslissing over de wettelijke status van de kaderwetgebieden. Het wetsvoorstel 'bestuur in stedelijke regio's' van dat jaar haalde het echter niet (mede omdat op de dag dat het wetsvoorstel behandeld zou worden het kabinet viel over 'Srebrenica'). Inmiddels zet het huidige kabinet in op integratie van de kaderwetgebieden in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Deze zogenaamde 'WGR+' zou de definitieve status van verplichte samenwerking in stedelijke gebieden moeten gaan regelen.

Ontwikkelingen

In de loop der jaren zijn zeer veel publicaties verschenen die ingaan op de bestuurlijke structuur in Nederland in het algemeen en de stedelijke regio's in het bijzonder. De publicaties gaan in op de volgende aspecten:

³² Website referendumplatform, 2004.

- Democratische legitimatie: De drie lagen van het huis van Thorbecke hebben een rechtstreeks door de burger gekozen bestuur. Het bestuur van de kaderwetgebieden wordt indirect verkozen. Het staat verder van de burger af, terwijl er toch belangrijk keuzen gemaakt worden. Vraag is of de voordelen van een indirect gekozen bestuur opwegen tegen de nadelen.
- Bestuurlijke drukte: Met de drie bestaande bestuurslagen, de waterschappen en de eventuele deelgemeenten, en de overige publieke organen is er reeds een groot aantal organisaties betrokken bij maatschappelijke opgaven. Vraag is of toevoeging van de kaderwetgebieden zodanige voordelen biedt dat het opweegt tegen het aspect van grotere bestuurlijke drukte.
- Het beste schaalniveau voor inhoudelijke opgaven: Maatschappelijke vraagstukken met betrekking tot ruimte en mobiliteit hebben vaak een bovenlokaal karakter. Voor het bovenlokale niveau bestaan reeds de provincies. Vraag is of het toevoegen van organen op het schaalniveau tussen gemeente en provincie in betere mogelijkheden geeft om inhoudelijk vraagstukken aan te pakken.

In de laatste paar jaar hebben diverse instanties een bijdrage geleverd aan de discussie. Het interprovinciaal overleg (IPO) publiceerde in februari 2002 een aanzet voor een nieuwe bestuurlijke organisatie³³. Men constateert dat er onduidelijkheid bestaat over het begrip regio, dat de bestuurlijke drukte samengaat met stagnatie en machteloosheid en dat veel inhoudelijke opgaven het schaalniveau van de provincies te boven gaan.

Vanuit die analyse bepleit men een betere benutting van het potentieel van de provincie. De provincie moet meer dan vroeger zowel opdrachtgever als opdrachtnemer voor ruimtelijk beleid zijn. Bij deze taakopvatting zouden de competenties van de provincies moeten worden vergroot. Daartoe zouden ruimere financiële budgetten en bestuurlijke bevoegdheden kunnen horen. De concrete uitvoering kan wel worden overgelaten aan bijvoorbeeld samenwerkende gemeenten.

Voor de grootstedelijke gebieden vindt men een bijzondere bestuurlijke voorziening (zoals de huidige kaderwetgebieden) op zijn plaats. In verband met de gebrekkige democratische legitimatie moet de rol daarvan beperkt zijn. Zij moeten zich niet bezighouden met bindende beleidsplanning, maar met ontwikkelingsstaken. En de organisatie moet niet concurrerend zijn met de provincie.

Men bepleit een provinciale herindeling, zodat men beter aansluit bij het schaalniveau van maatschappelijke opgaven en taken makkelijker door het rijk kunnen worden overgedragen. Specifiek voor de Randstad bepleit men samenvoeging van provincies. Opties zijn één grote randstadprovincie, een noordvleugel- en een zuidvleugelprovincie of een stedelijke en een landelijke provincie. Elk van deze opties heeft nadelen, maar er moet in ieder geval wat veranderen. De regio wordt steeds belangrijker in Europees perspectief, en via een bestuurlijke reorganisatie zou hierop beter kunnen worden ingespeeld.

Deze publicatie was bedoeld om een discussie te starten die snel zou leiden tot concrete voorstellen. In de turbulente politieke periode na deze publicatie is dit echter niet van de grond gekomen. De discussie over de toekomst van de kaderwetgebieden was meer concreet. In februari 2003 publiceerde de Raad voor het openbaar bestuur over dit onderwerp een advies³⁴. Men wilde opties schetsen voor een definitieve oplossing voor het probleemoplossend vermogen in grootstedelijke gebieden.

Als de schaal van het democratisch gekozen orgaan niet overeenkomt met maatschappelijke opgaven ontstaan er problemen. De uitvoering van beleid vergt erg veel afstemming tussen betrokken organisaties, en de ondoorzichtigheid van het bestuur neemt toe doordat steeds ad hoc-oplossingen worden gekozen. Tot de opties die met betrekking tot deze kwestie worden verkend

³³ Interprovinciaal overleg, 2002.

³⁴ Raad voor het openbaar bestuur, 2003.

hoort niet het loslaten van het huis van Thorbecke; men vindt dat op dit moment een brug te ver. Het creëren van een vierde bestuurslaag met een democratisch verkozen bestuur is dus niet aan de orde.

De eerste optie bij bovenlokale problemen is het instellen van mechanismen voor coördinatie en afstemming. De afzonderlijke organisaties kunnen de afspraken opnemen in hun eigen beleidskaders. Belangrijke succesfactor voor de totstandkoming van samenwerking zal het aantoonbare voordeel zijn. Financiële prikkels zullen meer stimulerend werken dan wet- en regelgeving.

Een tweede optie is gemeentelijke herindeling. Dit kan aan de orde zijn als een veelheid aan taken beter op bovenlokaal niveau kan worden opgepakt. Dit is ingrijpende maatregel waartegen vaak veel verzet ontstaat uit de bevolking. Als hiervoor gekozen wordt moet de mogelijkheid van binnengemeentelijke decentralisatie meegenomen worden. Een derde optie is het 'opschalen' van verantwoordelijkheden naar een hogere bestuurslaag. Als er bij bepaalde taken geen verschillen mogen bestaan tussen regio's moet het rijk dit beleid zelf invullen. Een vierde optie is functionele organisatie van taken. Voor specifieke taken die weinig afstemming met andere beleidsvelden vergen kunnen aparte territoriale indelingen worden ingesteld.

Als vijfde optie bespreekt de Raad het voorstel van het kabinet om bovenlokale afstemming te regelen binnen de WGR. Regeling van samenwerking en besluitvorming is slechts stap 1; het succes hangt af van het draagvlak dat onder de betrokken partijen ontstaat. Men constateert dat het democratisch karakter van de regio's nog steeds beperkt is. Het aantal taken moet daarom beperkt blijven en de provincie moet de kaders vaststellen. De provincie moet echter ook waar mogelijk taken naar de regio's decentraliseren.

Als laatste optie bespreekt de Raad het eigen model van 'regiogemeenten'. Dit zijn feitelijk de stadsprovincies waarop in het verleden werd ingezet. Voor regio's die veel taken van de provincie krijgen kan dit op termijn aan de orde zijn. Binnengemeentelijke decentralisatie is een voorwaarde. De schaal van provincies moet bij de discussie worden betrokken omdat regiogemeenten en provincies erg dicht op elkaar gaan zitten.

Mede op basis van de overwegingen van de Raad voor het openbaar bestuur is een concreet wetsvoorstel opgesteld dat in april 2004 is gepubliceerd. Het kabinet heeft dit wetsvoorstel inmiddels bij de Tweede Kamer ingediend³⁵.

De wet beoogt een structurele oplossing te bieden en een einde te maken aan een lange discussie. De grootstedelijke problematiek is nog steeds urgent. Via deze wet wordt bevorderd dat ongewenste afwentelingseffecten tussen grote stad en randgemeenten uitblijven. Uit overleg met betrokken partijen (gemeenten, provincies) bleek dat er eenstemmigheid bestaat over het nut van handhaving van verplichte samenwerking.

De zeven bestaande kaderwetgebieden worden nu plusregio's genoemd. Zij houden een vastgesteld takenpakket om het ruimtelijk beleid van de deelnemende gemeenten effectief op elkaar te kunnen afstemmen. Provincies krijgen de mogelijkheid om taken aan plusregio's over te dragen. In sectorale wetgeving kunnen taken en bevoegdheden aan plusregio's worden toegekend. Een aparte bestuurslaag met een democratisch verkozen bestuur vindt men niet nodig; het takenpakket is zodanig dat het beperkte democratische karakter kan worden gelegitimeerd.

Voor de relatie met de provincie is een heldere afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden nodig. Er moet sprake zijn van complementariteit en dubbel werk moet voorkomen worden. Het wetsvoorstel moet daartoe zo veel mogelijk duidelijkheid bieden, zonder dat de illusie leeft dat er nooit discussie zal plaatsvinden. Maar men stelt dat de discussies in het verleden vooral te maken hadden met de onduidelijke toekomstige status van de regio's en minder met onduidelijke regelgeving. Het gegeven dat de regio's (in principe) blijven bestaan heeft reeds geleid tot bestuurlijke afspraken op concrete inhoudelijke dossiers.

³⁵ Tweede kamer der Staten-Generaal, 2004 - 29532 nr.3.

In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk zal verder worden ingegaan op de specifieke elementen uit deze ontwikkelingen met betrekking tot het mobiliteitsbeleid.

Relaties

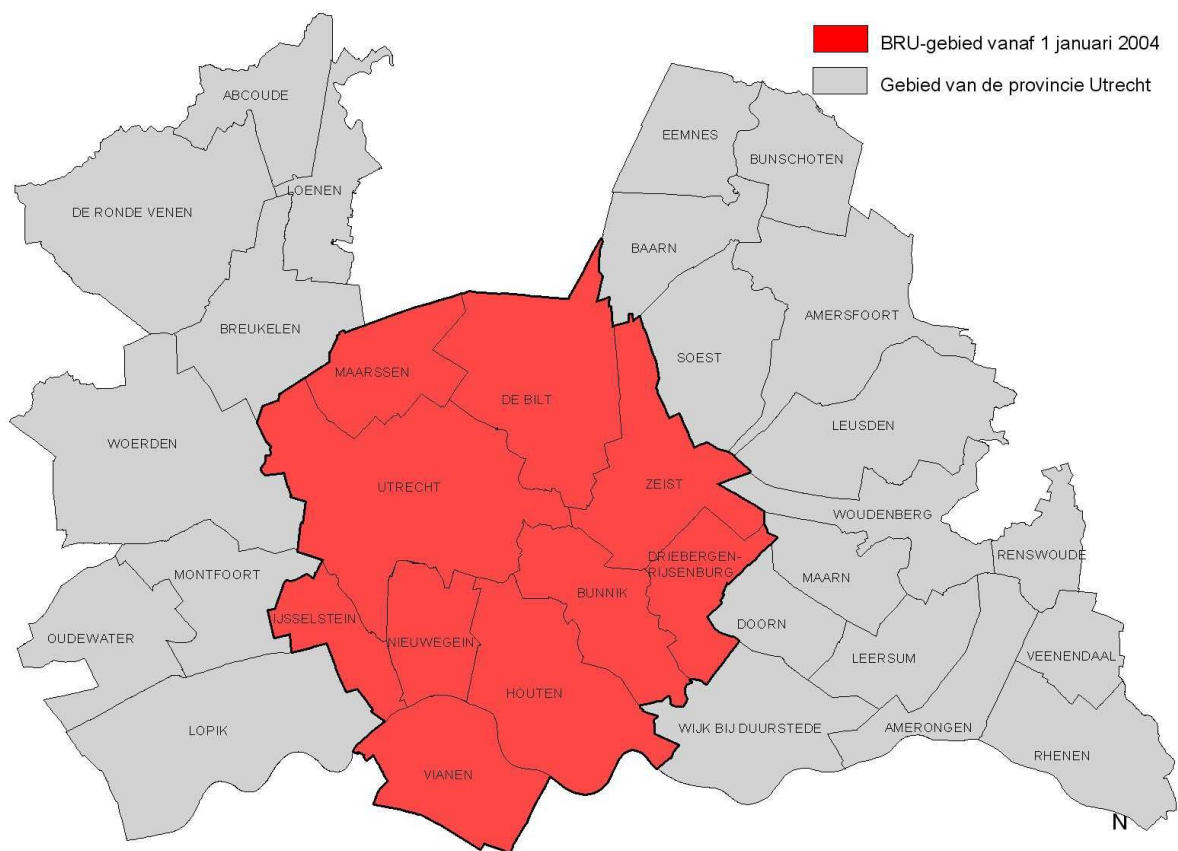
- De kaderwetgebieden hebben als onderdeel van het bestuurlijk stelsel ten eerste relaties met de drie lagen van het huis van Thorbecke. De organisatie is een samenwerkingsverband van de betrokken *gemeenten*. De gemeenten vormen met afgevaardigden uit hun colleges en raden het dagelijks en algemeen bestuur. Via het bestuur worden de standpunten van de verschillende gemeenten ingebracht. In alle kaderwetgebieden zijn één of meer steden die duidelijk groter zijn dan de overige gemeenten. Dit kan spanningen opleveren tussen enerzijds de grotere steden onderling en anderzijds de grote stad en de overige gemeenten. Het is daarbij steeds de vraag wie de grootste invloed uitoefent op de standpunten en het handelen van het kaderwetgebied.
Bijkomend aspect in deze relatie is de kwestie van de ‘dubbele petten’. Bestuurders van een kaderwetgebied zijn tevens bestuurder bij een gemeente, en dan kan er bij geval verwarring ontstaan namens welke partij een persoon optreedt of spreekt.
- Daarnaast is er de relatie met de *provincie*. Dit kan spanningen opleveren omdat deze organisatie zich eveneens met bovenregionale vraagstukken bezighoudt. Er zijn wettelijke regelingen omtrent de bevoegdheidsverdeling, maar deze geven nooit helemaal uitsluitel in concrete gevallen. Het is steeds de vraag of het kaderwetgebied naast de provincie staat of daaraan ondergeschikt is. Daarbij gaat het niet alleen om de juridische regelingen, maar ook om de heersende cultuur en de manier waarop wordt samengewerkt.
- Met het *rijk* zijn voor bepaalde beleidsterreinen directe financieringsrelaties. Het rijk gaat daarnaast over de bestuurlijke organisatie in Nederland. Er vindt op beide punten een voortdurende lobby naar het rijk plaats.
- Verder is er contact met een breed scala aan (*semi*) *publieke en private organisaties en belangengroepen* bij de diverse aspecten van de beleidsvoering.
- Een belangrijk aspect bij de kaderwetgebieden is het contact met de *burger*. Het democratisch gehalte van kaderwetgebieden is een voortdurend onderwerp van discussie. Burgers kunnen hun invloed indirect aanwenden via gemeenteraadsverkiezingen. Verder zijn er inspraakmogelijkheden bij bepaalde beleidsstukken die kaderwetgebieden opstellen. Contact met de burger vindt ook plaats via de concrete gevolgen die het beleid van kaderwetgebieden op de leefomgeving hebben, zoals bijvoorbeeld de frequenties en routes van buslijnen.

4.3 Bestuur Regio Utrecht

Kenmerken

Het Bestuur Regio Utrecht is één van de zeven kaderwetgebieden in Nederland. Sinds 1 januari 2004 bestaat het uit 10 gemeenten; in de jaren daarvoor waren dat er 23.

De grootste gemeente in het BRU is Utrecht. Deze stad vormt ook het centrum van het gebied. Utrecht is qua inwonertal de vierde stad van Nederland en ligt in het midden van het land. De regio vormt de oostkant van de Randstad, het deel van Nederland waarin de vier grootste steden liggen.



Figuur 4.1: Kaart van het BRU-gebied³⁶.

De missie van het BRU is als volgt³⁶:

"Het Bestuur Regio Utrecht werkt aan de evenwichtige ontwikkeling van de grootstedelijke regio. In een samenwerkingsverband van gemeenten regisseert en faciliteert het BRU samenhangende, intergemeentelijke beleidsvoorbereiding voor het gebruik van ruimte, mobiliteit, wonen, bedrijvigheid en milieu en ziet het toe op de uitvoering daarvan."

De taken van het BRU zijn onder meer:

- vaststellen van het Regionaal Structuurplan
- vaststellen van het Regionaal Verkeers- en Vervoerplan
- vaststellen van een woningbouwprogramma
- verlenen van een vergunning voor lokaal en interlokaal openbaar vervoer en het vaststellen van de dienstregelingen
- vaststellen van een regionaal-economische ontwikkelingsstrategie

Vanuit de missie en de taken worden de volgende rollen voor het BRU onderscheiden³⁶:

³⁶ Website Bestuur Regio Utrecht, 2004.

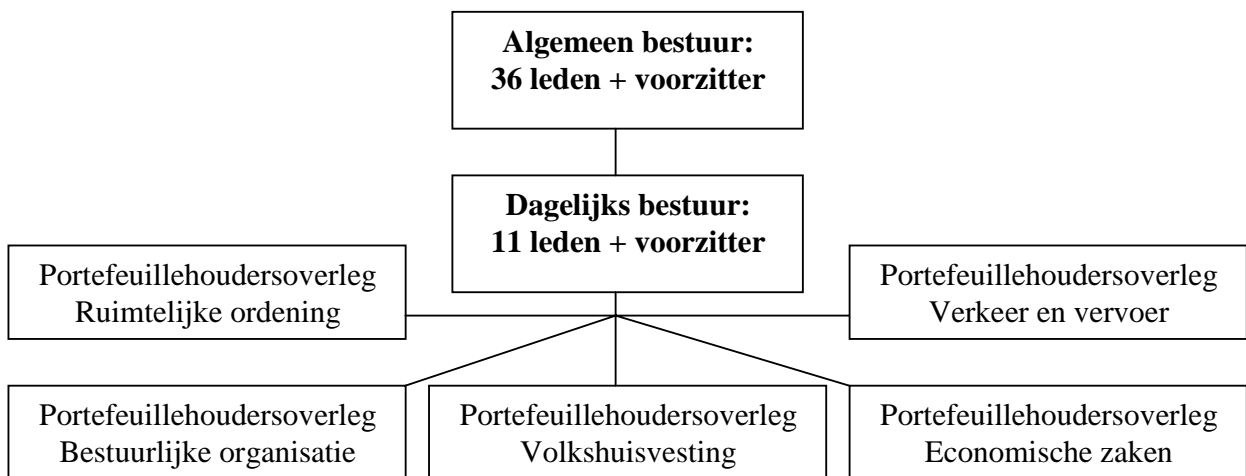
- Beleidsmaker: In onder meer het Regionaal Structuurplan (RSP) en het Regionaal Verkeers- en Vervoerplan (RVVP) stelt het BRU de grote lijnen van het regionale beleid vast.
- Toeziachter: Het BRU probeert te bewerkstelligen dat er concrete resultaten geboekt worden.
- Projectleider: Bij een aantal projecten heeft het BRU een leidende rol en probeert het de samenwerking tussen partijen te verbeteren.
- Subsidieverstrekker: Het BRU heeft een aantal subsidiepotten en regelt daarnaast landelijke subsidies voor regionale projecten.
- Adviseur: Waar regionale belangen meespelen adviseert het BRU gemeenten bij het opstellen van gemeentelijk beleid.
- Vertegenwoordiger: Vaak vertegenwoordigt het BRU de BRU-gemeenten tijdens overleg met bijvoorbeeld de provincie of de landelijke overheid.
- Onderzoeker: Het BRU onderzoekt de diverse ontwikkelingen en trends in de regio. De resultaten zijn mede de basis van het beleid.

Het algemeen bestuur van het BRU bestaat 36 leden en een voorzitter. De 36 zetels zijn globaal naar inwonertal verdeeld over de verschillende gemeenten. De gemeente Utrecht heeft bijvoorbeeld 10 zetels, en de gemeente Bunnik heeft 2 zetels. De bestuursleden worden per gemeente gekozen door de raad, uit de raad en de colleges. De burgemeester van Utrecht fungeert automatisch als voorzitter³⁷ (op dit moment: mevrouw Brouwer-Korf). Zij is tevens voorzitter van het dagelijks bestuur, dat gekozen wordt uit en door het algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur bestaat uit 11 leden en alle gemeenten hebben hierin minstens één vertegenwoordiger.

Het algemeen bestuur vergadert vier keer per jaar; het dagelijks bestuur één keer per maand. De leden van het dagelijks bestuur hebben ieder een eigen portefeuille. Ongeveer eens in de maand is er per beleidsterrein een portefeuillhoudersoverleg tussen de portefeuillhouders van het BRU en de wethouders van de gemeenten.

Tussen de portefeuillhouders en ambtelijke vertegenwoordigers van het BRU vindt regelmatig overleg plaats. Er werken ongeveer 50 mensen bij het BRU die onderverdeeld zijn bij vier sectoren: Ruimtelijke ontwikkeling, Verkeer en vervoer, Financiële middelen en Ondersteuning. Elk van deze sectoren heeft een sectorhoofd en de secretaris-directeur heeft de algemene leiding over de organisatie.

³⁷ Bestuur Regio Utrecht, 2003a.



Figuur 4.2: Bestuurlijke structuur Bestuur Regio Utrecht³⁸.

Ontwikkelingen

- ❑ Per 1 januari 2004 is het aantal BRU-gemeenten teruggebracht van 23 naar 10. Dertien gemeenten hebben aangegeven dat zij zich minder betrokken voelen bij het stedelijk gebied rond de stad Utrecht. De overige gemeenten hebben aangegeven dat zij wel voordelen zien in samenwerking. Bij deze stap zijn allerlei bevoegdheden en taken overgedragen, soms aan gemeenten zelf en soms aan de provincie.
- ❑ De discussie rond de toekomstige status van kaderwetgebieden speelde een rol in de relaties met externe partijen. In deze discussie wordt het bestaansrecht van het BRU ter discussie gesteld. Op dit moment lijkt het redelijk zeker dat de kaderwetgebieden zullen blijven bestaan. Het kabinet heeft dit standpunt ingenomen na overleg met het Interprovinciaal overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse gemeenten (VNG). Ook de provincies ondersteunen dus in principe de plusregio's, hoewel zij op bepaalde aspecten zeker aanmerkingen hebben³⁹. Het bleek echter dat de provincie Utrecht niet met het IPO-visie meeging en een apart standpunt innam. Zij zijn van mening dat door de specifieke kenmerken van de regio Utrecht er geen bestaansrecht is voor een regionaal orgaan. Dit standpunt werd middels een persbericht en de inbreng bij een hoorzitting van de Tweede Kamer naar voren gebracht.
- ❑ In vergelijking met de lijn in de landelijke discussie is de situatie in de regio Utrecht meer gecompliceerd. De provincie Utrecht is een kleine provincie, en het kaderwetgebied beslaat daarom een relatief groot deel van de provincie. Dit was zeker het geval toen het BRU nog uit 23 gemeenten bestond, maar ook nu is dit nog het geval. De afgelopen jaren was er veel competitie in de regio Utrecht over waar macht en competenties zouden moeten liggen.
- ❑ Voor een regio is het belangrijk om zich bewust te zijn van de positie ten opzichte van haar omgeving. Voor de regio Utrecht is het vraag welke rol het heeft in Nederland in het algemeen en de Randstad in het bijzonder. Binnen de verschillende samenwerkings- en overlegsituaties met de drie andere grote steden en overige partijen moet inbreng geleverd worden om de belangen van de regio te behartigen. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar de toekenning van rijks geld aan projecten in de regio. Randstadspoor is bijvoorbeeld een belangrijk project. In de Randstad heeft Utrecht soms een wat moeilijke positie. Van de vier grote steden is Utrecht de kleinste. In overleg in Noordvleugel-verband (Amsterdam-Utrecht-

³⁸ Website Bestuur Regio Utrecht, 2004.

³⁹ Interprovinciaal overleg, 2003.

Almere) dreigt Utrecht soms enigszins buiten de boot te vallen. Naast de rol in de Deltametropool kunnen daarom ook de relaties met rest van het land meegenomen worden. Utrecht kan zich positioneren als middelpunt in Nederland en een link proberen leggen tussen de Randstad en de rest van Nederland.

Relaties

- ❑ Het BRU heeft ten eerste contacten met de *gemeenten*. De gemeente Utrecht heeft een belangrijke rol doordat het de grootste gemeente is en daar veel maatschappelijk opgaven zich manifesteren. In het bestuur heeft Utrecht een relatief grote inbreng, en ook op ambtelijk niveau is er veel contact. Het verschilt per project hoe intensief de contacten met andere gemeenten zijn. Het BRU kan in bovenlokale opgave een coördinerende rol spelen.
- ❑ De relatie met de *provincie* is specifiek in de regio Utrecht moeizaam omdat de bestuurslagen relatief dicht op elkaar zitten qua omvang. Daarom kan er makkelijk onduidelijkheid ontstaan over de vraag wie voor welke zaken verantwoordelijk is. Naast dit structuuraspect beïnvloedt ook de onderlinge (niet altijd even goede) cultuur de relatie.
- ❑ Bij de relatie met het *rijk* gaat voornamelijk om financiering van projecten. Bij het voeren van een lobby daarvoor is het de vraag of de partijen in de regio eensgezind kunnen optreden.
- ❑ Per project zijn er relaties met verschillende *maatschappelijke groeperingen*, met (*semi*) *publieke en private organisaties* en met individuele *burgers*.
- ❑ Een belangrijk platform voor samenwerking in de regio is de *NV Utrecht*. Hierin komen de gemeenten Amersfoort, Hilversum, Utrecht, de gewesten Eemland en Gooi, de provincie en BRU bijeen. Het gaat om de positionering van de regio binnen de Deltametropool en Nederland. Men richt zich zowel op ruimtelijke ontwikkeling als op mobiliteit.

In dit onderzoek is een belangrijke vraag hoe deze relaties vormgegeven worden. Op allerlei gebieden hebben genoemde partijen banden in het kader van met beleidsvorming en projecten. De netwerken rond deze projecten zijn duidelijk te onderscheiden. Het is de vraag of er ook een algemeen netwerk bestaat waarin de belangrijkste partijen samenwerken. Zoals gezegd kan het voor de lobby richting het rijk nuttig zijn om eensgezind op te treden, of om in elk geval die indruk te wekken. In de loop der jaren zijn meerdere platforms voor samenwerking opgeworpen. Enkele jaren geleden werd samengewerkt onder de noemer Unie-3⁴⁰. Op dit moment is de NV Utrecht het platform voor de partijen in de regio⁴¹.

In NV Utrecht werken de Provincie Utrecht, het BRU, de gewesten Eemland en Gooi&Vechtsteek, en de gemeenten Utrecht, Amersfoort en Hilversum samen. Zij brachten een folder uit, organiseerden een debat met regiopartijen en reageerden op (concepten van de) Nota Ruimte en Nota Mobiliteit. In het debat werden ook de minister van Verkeer&Waterstaat en grote bedrijven uit de regio betrokken.

De partijen (waaronder dus ook die uit het Gooi) betogen dat de doorstroming in de regio essentieel is om de mainports Schiphol en de haven van Rotterdam bereikbaar te houden. Daarnaast is ruimtelijke ontwikkeling belangrijk voor de regio met de hoogst opgeleide bevolking van Nederland. Bij deze doelen zijn een aantal projecten benoemd die prioriteit zouden moeten krijgen, waaronder Randstadspoor.

Eén van de doelen van dit platform is dan ook het verwerven van middelen om deze projecten te realiseren. Met dit platform probeert men een tegenwicht te vormen tegen de Noord- en Zuidvleugel (Amsterdam en Rotterdam-Den Haag) van de Randstad die vaak primair in beeld zijn bij het rijk. In het verleden zijn er wel pogingen gedaan om bij het platform Noordvleugel aan te sluiten, maar dit werd uiteindelijk niet toegestaan.

⁴⁰ Regiopartijen, 2002.

⁴¹ NV Utrecht, 2004.

4.4 Verkeersbeleid BRU

Kenmerken

Het verkeersbeleid is een belangrijke taak van het BRU. Verkeer & Vervoer is één van de twee inhoudelijk georiënteerde ambtelijke sectoren. In deze sector gaat het meeste geld om door de specifieke taken die kaderwetgebieden voor verkeer & vervoer hebben.

Van het dagelijks bestuur houden twee personen zich bezig met verkeer. Op dit moment heeft mevrouw Van den Bergh (tevens wethouder verkeer van de gemeente Utrecht) ‘verkeer en infrastructuur’ in haar portefeuille. De heer Tchernoff (tevens burgemeester van De Bilt) heeft ‘openbaar vervoer’ in zijn portefeuille.

Specifieke beleidsvelden en taken waarmee de sector verkeer zich bezighoudt zijn⁴²:

- Algemeen verkeersbeleid: Het opstellen van een Regionaal Verkeers- en Vervoerplan en uitwerkingsnota's daarvan.
- Subsidieverstrekking: Het verdelen van subsidies aan onder meer gemeenten uit door het rijk beschikbaar gestelde ‘potjes’ zoals de zogenaamde Gebundelde Doeluitkering (GDU) en het OV-fonds.
- Openbaar vervoer: De aanbesteding van buslijnen en het verlenen van concessies, en voorbereiding en lobby van Randstadspoor.
- Bestuurlijke afstemming: Overleg met regionale en landelijke partijen, bijvoorbeeld ten behoeve van de zogenaamde gebiedsgerichte aanpak.
- Overige zaken: Verkeersveiligheid, Leefbaarheid, Goederenvervoer en Verkeersmodellen.

Ontwikkelingen

- In verschillende wetten en regelingen zijn de bevoegdheden en taken van kaderwetgebieden vastgelegd. De nu geldende ‘kaderwet bestuur in verandering’ regelt deze zaken op algemeen niveau. Voor de verschillende beleidssectoren zijn de bevoegdheden geregeld in de sectorale wetten zoals de ‘Wet op de ruimtelijke ordening’ en de ‘Planwet verkeer en vervoer’. Vanaf 2005 zullen de kaderwetgebieden zoals gezegd waarschijnlijk doorgaan als plusregio's, op basis van de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen. Daartoe wordt deze wet aangepast. De sectorale wetten worden alleen op enkele formele punten aangepast, en niet in materiele zin. De geldende bevoegdheidsverdeling blijft voorlopig dus bestaan (zie hoofdstuk vijf).
- Op dit moment is er de landelijk trend van de zogenaamde gebiedsgerichte aanpak. Bij mobiliteitsbeleid moet tussen vele partijen worden samengewerkt. Vormgeving van die samenwerking is een lastige opgave. In de regio Haaglanden is ervaring opgedaan met de zogenaamde gebiedsgerichte aanpak. Deze methode is ontwikkeld door de commissie Luteijn. Hierbij wordt de samenwerking tussen publieke partijen, maatschappelijke organisaties, private partijen en individuele reizigers op een andere wijze georganiseerd. Partijen moeten daarbij meer over hun eigen belangen heenstappen, en op die manier tot gezamenlijke analyse en gezamenlijke oplossingen komen. Voor burgers telt alleen een efficiënt verkeerssysteem en niet wie waarvoor verantwoordelijk is⁴³. De resultaten van deze aanpak waren zodanig dat andere stedelijke regio's hier ook mee willen gaan werken. Ook de regio Utrecht wil deze methode gaan toepassen en verschillende verkeersprojecten worden daarom nu in dit kader opgepakt.

⁴² Bestuur Regio Utrecht, 2004a.

⁴³ Commissie mobiliteitsmarkt A4, 2003.

- Naast de sector Verkeer & Vervoer houdt ook de sector Ruimtelijke ontwikkeling bezig met beleidsinhoudelijke zaken. De zaken waarmee beide sectoren zich bezighouden hebben raakvlakken en beïnvloeden elkaar. De beide onderdelen van de organisatie zouden daarom zaken op elkaar af kunnen stemmen om inhoudelijke conflicten te voorkomen. In praktijk blijkt dit vaak een lastige opgave. Hoewel het onderdelen van één organisatie zijn lukt het niet altijd om één standpunt in te nemen.
Deze kwestie komt duidelijk naar voren in de planprocessen voor het regionaal verkeersplan (RVVP) en het regionaal structuurplan (RSP). Beide processen lopen op dit moment, waarbij het RVVP verder gevorderd is. Binnen de organisatie is het steeds de vraag welk plan leidend is, en wie beleidskeuzes gaat betalen.

Relaties

- Bij het verkeersbeleid is er in de eerste plaats de relatie met de *gemeenten*. Het RVVP zet het regionale beleid uit dat voor het grondgebied van de gemeenten geldt. Het OV-beleid (buslijnen) heeft gevolgen voor de gemeenten. Het BRU beheert subsidiepotjes en kan geld onder meer aan gemeenten toekennen. Via het bestuur hebben gemeenten op deze zaken invloed, en in allerlei overlegvormen worden zaken afgestemd. Het is steeds de vraag welke balans tussen de verschillende meningen gevonden wordt.
- Ten tweede is ook in het verkeersbeleid de relatie met de *provincie* belangrijk. De provincie heeft een eigen verkeersplan ('SMPU'), exploiteert ook buslijnen en werkt aan Randstadspoor. De provincie beheert een aantal wegen in het BRU-gebied. In de relatie met de provincie is het steeds de vraag wie het primaat heeft en wie welke competenties heeft. Deze kwestie speelt overigens ook op het gebied van ruimtelijke ordening.
- De relatie met het *rijk* is belangrijk in verband met de verdeling van financiële middelen over de regio's, en voor de bevoegdheidsverdeling. Voor zaken als openbaar vervoer en leefbaarheid vindt overleg met *belangengroepen* plaats. Voor publiek-private samenwerking en 'mobiliteitsmanagement' (woon-werkverkeer beter organiseren) moet overlegd worden met *bedrijven*. En voor sommige beleidszaken heeft de *burger* invloed via inspraakmogelijkheden.
- Een platform voor samenwerking op het gebied van mobiliteit is het Utrechts Verkeer- en Vervoerberaad (UVVB). Hierin komen de belangrijkste bestuurlijke en maatschappelijke partijen samen om over mobiliteitsvraagstukken in de regio te spreken. Ook in NV Utrecht-verband komen deze kwesties aan de orde.

Niet alleen op algemeen niveau maar ook specifiek voor verkeersbeleid is van belang hoe de regiopartijen met elkaar samenwerken. Mobiliteit is een belangrijk onderdeel van het platform NV Utrecht. Tot de topprioriteiten van de NV Utrecht behoren voornamelijk infrastructuurprojecten. Over deze projecten moet dan wel overeenstemming bestaan tussen de regiopartijen. Voor projecten als Randstadspoor, station Utrecht CS en opwaardering van snelwegen A2 en A12 is een breed draagvlak. Voor nieuwe woonlocaties is het bereiken van overeenstemming moeilijker; hier wordt in de communicatie dan ook niet over gesproken.

Naast de NV Utrecht bestaat naast het UVVB. Hieraan nemen alleen overheden deel. Wel is het doel om periodiek met bedrijven en maatschappelijke organisaties te overleggen. De bestuurders komen periodiek bij elkaar om een aantal agendapunten te bespreken. Bestuurders laten het soms afhangen van de agenda of zij afwezig willen zijn; men komt elkaar ook al tegen in het kader van projecten.

4.5 Resumé

In dit hoofdstuk is het brede perspectief van dit onderzoek geschetst. Via de eigenschappen van kaderwetgebieden in het algemeen en het BRU in het bijzonder is een korte beschrijving gegeven van de aspecten van het verkeersbeleid van het BRU. Uit dit hoofdstuk blijkt dat het onderzoek zich afspeelt in een kader met vele kenmerken, ontwikkelingen en relaties. Het is de vraag hoe hiermee in de praktijk wordt omgegaan. Vanaf hoofdstuk vijf zal dieper op het verkeersbeleid worden ingegaan middels een drietal case-studies.

Hoofdstuk 5: Casus RVVP

5.1 Inleiding

Eén van de taken van een kaderwetgebied is het opstellen van een regionaal verkeers- en vervoerplan (RVVP). Bij de totstandkoming van het plan wordt een afstemmingstraject met verschillende partijen doorlopen. Het opstellen van het nieuwe RVVP bij het BRU is één van drie cases die in dit onderzoek bekeken wordt. In deze case heeft het BRU een duidelijk centrale rol; het is voor hen het kader van waaruit beslissingen genomen worden.

In dit hoofdstuk zal eerst een beschrijving worden gegeven van de diverse kenmerken van een dergelijk plan. Daarnaast zal een aantal relevante kwesties besproken worden. Met deze informatie als basis zullen vervolgens de resultaten van het empirisch onderzoek beschreven worden.

5.2 Kenmerken

Juridisch kader

Een RVVP is onderdeel van een stelsel van beleidsplannen en procedures. De precieze regelingen staan beschreven in de wetten Kaderwet bestuur in verandering, en de Planwet verkeer en vervoer.

Kaderwetgebieden hebben een aantal taken toegewezen gekregen, waaronder het opstellen van een regionaal verkeers- en vervoerplan. De vigerende Kaderwet bestuur in verandering meldt:

‘Het algemeen bestuur van een regionaal openbaar lichaam stelt een regionaal verkeers- en vervoerplan vast, dat met het oog op de bevordering van de bereikbaarheid en de leefbaarheid richting geeft aan de door het bestuur van het regionaal openbaar lichaam te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer en op grond waarvan het bestuur van het regionaal openbaar lichaam aan de in het samenwerkingsgebied gelegen gemeenten aanwijzingen kan geven met betrekking tot het door die gemeenten terzake te voeren beleid’.

Verder moet het een ‘geïntegreerd’ plan zijn waarin tenminste aandacht besteed wordt aan fiets, parkeren, verkeersveiligheid, openbaar vervoer, wegen, locatiebeleid, carpoolbeleid en goederenvervoer. Er moet ‘rekening worden gehouden’ met bestaand provinciaal en rijksbeleid, en er moet ‘afstemming’ plaatsvinden met het regionaal structuurplan.

De *Planwet verkeer & vervoer* is het kader voor de verkeersplannen op de verschillende bestuurlijke schaalniveau’s. Hierin is vastgelegd welke partijen hun plannen op elkaar moeten afstemmen en hoe de hiërarchische verhoudingen liggen. Een RVVP maakt onderdeel uit van het planvormingscircuit en de kaderwetgebieden nemen deel aan het overleg tussen overheden. Belangrijk element in de wet is dat de provinciale verkeersplannen geen betrekking hebben op het grondgebied van het kaderwetgebied. Wel gelden daar het nationaal verkeersplan en de gemeentelijke verkeersplannen. De verhouding tussen het RVVP en gemeentelijke verkeersplannen is in deze wet niet geregeld. In de Gemeenschappelijke regeling van het BRU is bepaald dat het bestuur deelnemers aanwijzingen kan geven inzake het te voeren beleid.

Plancyclus

Het RVVP van het BRU kent een uitgebreide plancyclus. De volgende publicaties zijn tot nu toe verschenen:

- In maart 2002 verscheen de Strategische Mobiliteitsvisie Midden-Nederland (SMV)⁴⁴. In dit gezamenlijke product van de provincie Utrecht, het BRU, het gewest Eemland (gemeentelijk samenwerkingsverband rond Amersfoort), de gemeenten Utrecht en Amersfoort en Rijkswaterstaat directie Utrecht werd een gezamenlijk vertrekpunt beschreven voor het gemeentelijk, regionaal en provinciaal verkeersbeleid.
- In juli 2002 publiceerde het BRU een Perspectievennota⁴⁵, als nadere uitwerking van de Strategische Mobiliteitsvisie. Dit was de eerste fase van het op te stellen RVVP.
- In oktober 2003 verscheen een verdere uitwerking in de vorm van het 'RVVP - versie voor consultatie'⁴⁶. Deze nota is bedoeld voor een consultatieronde bij gemeenten en maatschappelijke organisaties.
- Na de consultatieronde verscheen in maart 2004 het 'RVVP - versie voor inspraak'⁴⁷. Hierop is inspraak mogelijk van gemeenten en maatschappelijke organisaties, en ook van individuele burgers en omringende overheden.
- Volgens de planning wordt het definitieve RVVP na verwerking van de inspraakreacties vastgesteld in de vergadering van het algemeen bestuur van het BRU in november 2004.

Inhoud

Het RVVP is de opvolger van het RVVP uit 1995. Thema's die in de 'versie voor inspraak' behandeld worden zijn:

- Autoverkeer: aanvullende maatregelen zijn noodzakelijk, er moeten prioriteiten worden gesteld en prijsbeleid is onmisbaar
- Fiets: inzet op forse investeringen om het aandeel van fietsverkeer te verhogen.
- Openbaar vervoer: inzet op snelle en betrouwbare verbindingen, en realisatie van projecten als Randstadspoor.
- Relatie met ruimtelijke ordening: (mogelijke nieuwe) locaties zijn getoetst op bereikbaarheid.
- Overige thema's: onder meer verkeersveiligheid, mobiliteitsmanagement, leefbaarheid en goederenvervoer.
- Uitvoering: vertaling naar praktijk is belangrijk, inzet op nieuwe wijzen van subsidiering door het BRU aan gemeenten.

5.3 Kwesties

Relatie met andere verkeersplannen

Het RVVP is zoals gezegd nog in ontwikkeling. De inspraakreacties moeten verwerkt worden en op basis daarvan kunnen wijzigingen optreden in het definitieve RVVP. Het RVVP geldt in principe 10 jaar (2005-2015). Tussentijds kunnen aanpassingen gedaan worden, waarbij een aparte formele procedure doorlopen moet worden.

Aanleiding daarvoor zou bijvoorbeeld nieuw landelijk beleid kunnen zijn. In de planwet verkeer en vervoer is bepaald dat de regio's en provincies de essentiële onderdelen van het landelijk beleid overnemen en uitwerken voor hun gebied. Naast deze formele reden kan het ook vanuit strategisch oogpunt belangrijk zijn om de beleidslijnen van het rijk te volgen. Via een nationaal verkeersplan wordt aangegeven waar het rijk prioriteiten legt. Om als regio voor financiering in aanmerking te komen kan het goed zijn om ideeën te ontwikkelen die in dezelfde lijn liggen.

⁴⁴ Regiopartijen, 2002.

⁴⁵ BRU, 2002

⁴⁶ BRU, 2003b.

⁴⁷ BRU, 2004b.

Afstemming met landelijk beleid gebeurt tevens in geïnstitutionaliseerde overleggen tussen de verschillende bestuurlijke partijen, zoals het 'nationaal mobiliteitsberaad'.

De provincie maakt eveneens een verkeersplan. De provincie heeft in december 2003 het definitieve Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht vastgesteld. Zoals gezegd is de formele regeling dat dit plan niet geldt voor het grondgebied van een kaderwetgebied. In de praktijk is die grens niet helder te leggen, aangezien vele wegen en buslijnen over grenzen heengaan. Voor bestaande verkeersvoorzieningen worden afspraken tussen partijen gemaakt om de taken helder te krijgen. Bij nieuwe projecten is het niet altijd helder welke partij het meest geëigend is voor die specifieke taak. Daarnaast geldt dat beleid dat de regio doorvoert grote invloed kan hebben op de provinciale wegen.

Sommige gemeenten maken een eigen verkeersplan. Er is een formele regeling dat het RVVP moet doorwerken in deze plannen. Gezien de subsidies die het BRU kan verstrekken aan projecten hebben gemeenten er ook belang om aan te sluiten op het beleid van het BRU. Het BRU is een samenwerkingsverband van de inliggende gemeenten, en via de bestuurders wordt de mening van de gemeenten ingebracht. Bij het formuleren van een regionaal standpunt kan vaak niet aan alle wensen tegemoet worden gekomen, zodat keuzes gemaakt moeten worden. Op die manier formuleert het BRU eigen ideeën over het regionaal verkeersbeleid.

Relatie met ruimtelijke plannen

Bij de relatie RO-verkeer gaat ten eerste om de interne afstemming tussen de regionale plannen. Het probleem van *verkokering* is een bekend fenomeen dat bij verschillende beleidsterreinen de kop op steekt. Ruimtelijke ordening en verkeer zijn daarvan bekende voorbeelden. Deze beleidsterreinen hebben veel met elkaar te maken, en beslissingen van de één kunnen grote consequenties hebben voor de ander.

Daarom wordt veel ondernomen om de afstemming zo goed mogelijk te organiseren. Feit blijft dat twee afzonderlijke plannen opgesteld worden, die ook elk hun eigen traject kennen. Naast een RVVP wordt in kaderwetgebieden een Regionaal Structuurplan (RSP) opgesteld, waarin het ruimtelijk beleid uiteen wordt gezet.

Ook de provincie stelt een plan op voor ruimtelijke ordening, het Provinciaal Streekplan. De provincie Utrecht heeft in december 2003 het ontwerp-streekplan vastgesteld, en het doel is om eind 2004 het definitieve streekplan klaar te hebben. Het is wettelijk bepaald dat zowel de regio als de provincie ruimtelijke plannen maken. Het provinciale streekplan gaat over alle 33 gemeenten in de provincie, inclusief het BRU-gebied. Aan dit streekplan toetst de provincie de bestemmingsplannen die gemeenten opstellen. Daarnaast kan de provincie formeel plannen van de regio op basis hiervan (gedeeltelijk) afkeuren.

Er geldt dat regio's gaan over de binnenregionale vraagstukken en provincie over de bovenregionale vraagstukken. De scheiding daartussen is niet in elk geval duidelijk. Voor gemeenten is dit een lastige situatie. Zij weten soms niet waar zij aan toe zijn, omdat er twee ruimtelijke plannen bestaan voor hun grondgebied. Na de inkrimping van het BRU geldt dit voor 10 gemeenten. Deze kwestie kan op haar beurt weer invloed hebben op het verkeersbeleid; moet bij inventarisatie van de ruimtelijke plannen voor een specifieke plek gekeken worden naar het streekplan of naar het RSP?

Beleid en uitvoering

Specifiek voor de casus RVVP speelt de kwestie van de relatie tussen beleid en uitvoering. Bij plannen wordt vaak de vraag gesteld wat het nut ervan is. Vanuit de samenleving is er vaak kritiek op 'de ambtelijke organisatie als papierfabriek'; welk resultaat leveren plannen op straat?

Ten eerste moet gesteld worden dat er in de praktijk vaak geen onderscheid te maken is in 'beleid' en 'praktijk'. Een project kan via een plan op de agenda geplaatst worden, maar naarmate men dichterbij concrete uitvoering komt zal er steeds meer discussie komen over de precieze aspecten van project en wie wat gaat betalen. Afstemming en onderhandeling gaan vaak door tot en met het werk op straat. Bij het RVVP is het de vraag hoe men tegen de uitvoering aankijkt en welke organisatorische arrangementen daarvoor bestaan.

Toekomstige bevoegdheden

Op dit moment is een discussie bezig over de wettelijke status van de stedelijke regio's. Daarbij wordt ook discussie gevoerd over de planstructuren en de hiërarchische relaties. Het is de vraag hoe de formele verhouding tussen RVVP en het Provinciaal verkeersplan enerzijds en RSP en Streekplan anderzijds vormgegeven zal worden. Mogelijk worden aanvullende bepalingen opgenomen om de taken van beide organen duidelijker te maken.

5.4 Resultaten

In deze paragraaf zullen de resultaten van het empirisch onderzoek worden weergegeven. Informatie is verzameld via het analyseren van relevante documenten, het bijwonen van vergaderingen en het houden van interviews met betrokkenen. Op basis hiervan is een beeld gevormd van het functioneren van het netwerk, de posities van actoren en de problemen die optreden.

Eerst zal aandacht besteed worden aan het ontstaan van het netwerk, welke actoren betrokken zijn en welke activiteiten er plaatsvinden. Vervolgens zullen de mentale frames van actoren aan bod komen. Op basis hiervan wordt het netwerk verder beschreven: afhankelijkheden, spelen en maatschappelijke context.

Ontstaan netwerk

Het netwerk is ontstaan vanuit het BRU. Men startte een proces voor het maken van een nieuw RVVP. In principe wordt om de tien jaar een nieuw jaar RVVP opgesteld om op de actuele situatie te kunnen inspelen en van daaruit tot een langjarige visie op het mobiliteitsbeleid te komen. Dit proces wordt gestart in de context van bestaande relaties tussen partijen. Voor het RVVP is vooral het proces rond de Strategische Mobiliteitsvisie Midden-Nederland (SMV) van belang. Hierop wordt later in dit hoofdstuk nader ingegaan.

In het theoretisch kader zijn een aantal condities genoemd voor netwerkvorming. De partijen herkennen potentieel voordeel van samenwerking: men verwacht inhoudelijk beter oplossingen te kunnen generen voor het mobiliteitsbeleid. Daarnaast verwacht men strategische voordelen; samen kan bijvoorbeeld beter gelobbyd worden richting het rijk. De motieven voor samenwerken zijn naast *macht*, *prestatie* en *inhoud* ook *dwang*. De samenwerking is door een hogere partij (het rijk) opgelegd: het opstellen van een RVVP is wettelijk verplicht.

De haalbaarheid van netwerkvorming hangt verder af van (geografische) nabijheid (dat is geval) en van 'een bepaalde vorm van gezamenlijke normen en waarden'. Dit laatste betreft de basale omgangsvormen en inhoudelijke oriëntatie. De partijen in het netwerk hebben hierin een zekere gemeenschappelijkheid, maar de precieze eigenschappen van actoren kunnen de positie in het netwerk wel beïnvloeden.

Actoren

In deze casus kan het BRU als centrale actor genomen worden. Het RVVP wordt onder hun verantwoordelijkheid gemaakt en is voor hen het kader voor het verkeersbeleid. Zij zijn ook bij

wet verplicht om een dergelijk plan op te stellen. Bij het opstellen van het RVVP hebben ook andere partijen een rol. Zij kunnen onderverdeeld worden in de volgende categorieën:

- BRU-gemeenten: de 10 gemeenten die onderdeel uitmaken van het BRU.
- Overige overheidspartijen (onder meer): overige gemeenten (rondom het BRU-gebied), provincies (Utrecht en de aangrenzende provincies), andere samenwerkingsverbanden (Gewesten Eemland en Gooi), Waterschappen, Rijkswaterstaat directie Utrecht, Prorail.
- Belangengroepen (onder meer): werkgeversorganisaties (VNO-NCW, Kamer van Koophandel), OV-belangen (Rover), milieubelangen (Natuur- en Milieufederatie Utrecht)
- Individuele burgers en bedrijven.
- De ambtelijke sector Ruimtelijke Ontwikkeling binnen het BRU.

Deze partijen hebben elk hun eigen visie op het proces van het RVVP. Met enkele van deze partijen is een interview gehouden om de frames in kaart te brengen. Deze zullen in het vervolg van dit hoofdstuk aan de orde komen.

Activiteiten

Bij beschouwing van 'het netwerken' kunnen verschillende activiteiten onderscheiden worden. De belangrijkste activiteiten betreffen:

- Binnen de ambtelijke sector Verkeer van het BRU wordt aan de verschillende publicaties gewerkt.
- Met de sector Ruimtelijke Ontwikkeling van het BRU vindt overleg plaats.
- Er vindt ambtelijk overleg plaats met de BRU-gemeenten (consultatieronden).
- Met de overige actoren worden werkconferenties gehouden.
- Rond belangrijke publicaties wordt een inspraakprocedure gehouden.
- Er vindt overleg plaats met de bestuurders van het BRU (portefeuillehouders verkeer).
- Belangrijke onderdelen worden besproken met het dagelijks bestuur van het BRU.
- De hoofdlijnen worden behandeld in het algemeen bestuur van het BRU.
- Met bestuurders van andere organen vindt overleg plaats in bijeenkomsten van het Utrechts Verkeer- en Vervoerberaad (UVVB) en NV Utrecht.

De hieronder weergegeven frames van de verschillende partijen zijn de interpretatie van de interviews door de onderzoeker, en zijn geen letterlijke weergaven van uitspraken. Als bij een actor voor een bepaalde kwestie geen data bekend zijn, is dit aangegeven met een streepje (-).

Afhankelijkheden

Voor de beschrijving van de onderlinge afhankelijkheden worden eerst de beelden (frames) weergegeven die de geïnterviewde actoren hebben van de afhankelijkheden.

Actor	Frame t.o.v. Afhankelijkheden
Bestuur Regio Utrecht	BRU en andere bestuurlijke partijen hebben ieder eigen taak in de regio.
Gemeente Utrecht	Het BRU is één van de mogelijkheden om doelen van de gemeente te bereiken; gemeente heeft eigen agenda.
Gemeente Driebergen	Voor een kleine gemeente is regionaal beleid erg nuttig, zelf zaken van de grond krijgen is erg moeilijk.
Provincie Utrecht	Eén plan van BRU en provincie was beter geweest en in projecten verloopt de samenwerking goed.
Rijkswaterstaat dir. Utrecht	Rijkswaterstaat participeert als vertegenwoordiger van het rijk en heeft daarin een eigen agenda.
Kamer van Koophandel	Bestuurlijke partijen moeten samen tot goed beleid komen t.b.v. goede bereikbaarheid regio.

Figuur 5.1: Frames ten opzichte van afhankelijkheden in de casus RVVP.

- Het BRU werkt vanuit het frame van negatieve coördinatie. De taken van organisaties moeten duidelijk gescheiden zijn zodat iedereen doet wat hij moet doen. Op die manier moeten problemen voorkomen worden.
- Voor de gemeente Utrecht is het BRU één van de mogelijkheden om doelen te bereiken, zij hebben daarnaast andere opties. Waar dat goed uitkomt kan de samenwerking gezocht worden. Ook de gemeente Utrecht kan daarom in de categorie negatieve coördinatie geplaatst worden. Elke partij heeft zijn eigen taken en mogelijkheden.
- De gemeente Driebergen heeft als kleinere gemeente minder strategische mogelijkheden om doelen te bereiken. Zij zien de samenwerking met partijen als de belangrijkste strategie om inhoudelijke problemen op te lossen.
- De Provincie benadrukt het belang van de goede samenwerking in projecten en dat het beter was geweest als één plan was gerealiseerd. De afstemming mag niet ten koste gaan van de inhoudelijke probleemoplossing.
- Rijkswaterstaat heeft als vertegenwoordiger van het rijk een eigen agenda en bewaakt deze belangen. Men geeft de regionale partijen de ruimte om de eigen taken te vervullen zolang deze belangen niet geschaad worden.
- De Kamer van Koophandel heeft in het proces de rol van lobbyorganisatie. Zij richten zich in de lobby op verbetering van de mogelijkheden voor bedrijven in de regio Utrecht. Daartoe zetten zij in op zo min mogelijk afstemmingsperikelen tussen de bestuurlijke partijen om inhoudelijke problemen op te kunnen lossen.

Naast deze beelden van de afhankelijkheidsrelaties kunnen per relatie de afhankelijkheden worden bepaald op basis van de machtsmiddelen die elk der actoren bezit. De afhankelijkheden worden hierbij beschreven vanuit het BRU met de andere actoren, aangezien het BRU als centrale actor gekozen is.

Voor de afhankelijkheden kan onderscheid gemaakt worden in afhankelijkheid voor het opstellen van het plan zelf en voor de daadwerkelijke implementatie (uitvoering) van de in het plan genoemde beleidsrichtingen.

- Het BRU is van de BRU-gemeenten afhankelijk voor bestuurlijke besluitvorming, aangezien het BRU bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeenten. Veel voorwerk wordt gedaan in ambtelijk overleg. Ook is het BRU voor de uitvoering van de in het RVVP genoemde beleidsdoelen voor een groot deel afhankelijk van de gemeenten. Het BRU heeft bijvoorbeeld geen eigen wegen in beheer, dus maatregelen kunnen alleen via gemeenten, provincie of rijkswaterstaat doorgevoerd worden.

Aangezien de gemeenten geld kunnen krijgen van het BRU voor projecten zijn gemeenten ook deels afhankelijk van het BRU. Verder kan via het BRU invloed worden uitgeoefend bij het rijk, wat voor afzonderlijke gemeenten een stuk moeilijker is.

Binnen de BRU-gemeenten kan onderscheid gemaakt worden naar grootte en de daarmee samenhangende eigen macht van de gemeente. De gemeente Utrecht onderscheidt zich wat dat betreft duidelijk van de anderen. Onder meer omdat zij behoren tot de vier grootste steden van Nederland hebben zij een grote eigen macht en zijn zij minder afhankelijk van het BRU dan andere gemeenten. Andersom is het BRU meer van hen afhankelijk dan van andere gemeenten, aangezien veel belangrijke beleidsonderdelen in de gemeente Utrecht zijn gesitueerd. Bovendien fungeert de wethouder verkeer van de gemeente Utrecht als portefeuillehouder verkeer van het BRU. Hoewel deze 'dubbele pet' officieel geen invloed mag hebben kan via deze weg toch invloed worden uitgeoefend. Het BRU is van de overige overheidspartijen nauwelijks afhankelijk voor het opstellen van het plan. Wel is men afhankelijk in de uitvoering. Provincie en Rijkswaterstaat hebben wegen in beheer; BRU-beleid kan alleen via hen worden geïmplementeerd. Daartoe kan het BRU subsidies verstrekken. Deze organisaties hebben echter ook een grote eigen macht om beleid door te voeren.

Verder is men van onder meer de provincie afhankelijk voor het lobbywerk. Als het BRU overeenstemming bereikt met andere partijen kan een eenduidige lobby gevoerd worden naar het rijk, zodat financiële middelen kunnen worden binnengehaald. In de beleidsvorming kan de overeenstemming worden aangetoond door plannen op elkaar af te stemmen of door één plan te fabriceren.

- Men is bij belangengroepen vooral afhankelijk voor het draagvlak van de plannen. Via de media kunnen belangengroepen verzet tegen onderdelen van het beleid mobiliseren. Dit kan doorwerken naar politieke partijen, die daardoor via het dagelijks en/of algemeen bestuur van het BRU de besluitvorming van het plan kunnen beïnvloeden. Maar de macht van het BRU op bijvoorbeeld het terrein van openbaar vervoer is veel groter dan de tegenmacht van een organisatie als Rover.
- Voor de planvorming is het BRU in beperkte mate afhankelijk van individuele burgers. Zij kunnen via de inspraak hun mening inbrengen. Meer invloed kan uitgeoefend worden als achterban van politieke en maatschappelijke organisaties. Voor de uitvoering van beleid is het BRU wel afhankelijk van de burgers en bedrijven. Op het terrein van verkeersveiligheid en mobiliteitsmanagement is men bijvoorbeeld sterk afhankelijk van het gedrag van mensen en de inzet van bedrijven.
- Bij de besluitvorming rond het RVVP is de sector verkeer van het BRU niet direct afhankelijk van de sector ruimtelijke ontwikkeling. Wel is de afstemming tussen verkeer en ruimtelijke ontwikkeling een onderwerp waaraan verschillende organisaties (waaronder het bestuur van het BRU) groot belang hechten. Voor het draagvlak voor het plan is de afstemming daarom belangrijk. Ook inhoudelijk is men afhankelijk van de sector RO; plannen voor verkeer werken in de praktijk niet als de ruimtelijke ontwikkelingen daarmee niet in overeenstemming zijn.

Probleemdefinitie

Bij een project is het de vraag hoe partijen de centrale opgave definiëren. Wat zien zij als het probleem dat in dit project centraal staat? Ook ten aanzien van de probleemdefinitie zijn de frames van actoren in kaart gebracht.

Actor	Frame t.o.v. Probleemdefinitie
Bestuur Regio Utrecht	Het RVVP staat centraal in bovengemeentelijke mobiliteitsvraagstukken. Het gaat primair om de afstemming met BRU-gemeenten.
Gemeente Utrecht	Het RVVP kan een rol hebben in het bereiken van de doelen van de gemeente, en daar richt de gemeente zich op in de afstemming.
Gemeente Driebergen	Veel zaken kunnen niet door de gemeente alleen worden aangepakt. Bovengemeentelijke aanpak daarom erg belangrijk, maar invloed op deze plannen is beperkt.
Provincie Utrecht	Prioriteit ligt bij (gezamenlijke) uitvoering van projecten, en er moet niet teveel tijd en moeite verloren gaan aan de onderlinge afstemming voor zaken als een RVVP.
Rijkswaterstaat dir. Utrecht	Regionaal beleid moet niet tegen beleid Rijkswaterstaat ingaan. Rijkswaterstaat moet bemiddelend optreden tussen BRU en provincie.
Kamer van Koophandel	Bestuurlijke dichtheid is groot. Jammer dat er twee regionale plannen zijn. Belangrijk dat een gezamenlijke lobby naar het rijk gevoerd wordt.

Figuur 5.2: Frames ten opzichte van probleemdefinitie in de casus RVVP.

Voor het BRU is het RVVP erg belangrijk. Het plan staat voor hen centraal in de bovengemeentelijke mobiliteitsvraagstukken. Het mobiliteitsbeleid is hierop gebaseerd. Ook voor de gemeente Driebergen is het RVVP belangrijk; als kleine gemeente is het moeilijk om grotere beleidsopgaven aan te pakken en (de samenwerking met partijen via) het RVVP biedt wel die mogelijkheid. De invloed die kan worden uitgeoefend is echter beperkt, als één van de kleinere BRU-gemeenten.

De provincie ziet het als een tweede bovengemeentelijk verkeersplan naast het SMPU. Het was beter geweest als vanuit de Strategische Mobiliteitsvisie één plan gefabriceerd was. De nadruk moet liggen op de concrete samenwerking in projecten.

Voor de gemeente Utrecht is het RVVP een mogelijkheid om hun doelen na te streven, slechts aanvullend aan de eigen machtsmiddelen. Rijkswaterstaat participeert in het proces als vertegenwoordiger van het rijk. De aanpak van problemen wordt wel bemoeilijkt door de bestuurlijke dichtheid en Rijkswaterstaat moet daarin bemiddelend optreden. Ook voor de Kamer van Koophandel is de bestuurlijke dichtheid een lastig punt dat de lobbykracht negatief beïnvloed.

Beleid en uitvoering

Element in dit onderzoek is de kwestie van beleid en uitvoering; vraag is hoe partijen hier tegenaan kijken.

Actor	Frame t.o.v. Beleid en uitvoering
Bestuur Regio Utrecht	Door stroomlijning van procedures moet de uitvoering beter georganiseerd worden. Uitvoering volgt op beleid.
Gemeente Utrecht	Aan beleid wordt op dit moment niet direct geld gekoppeld. BRU handelt enigszins formalistisch bij toekennen subsidies. Uitvoering volgt op beleid.
Gemeente Driebergen	Of beleid uitgevoerd wordt is afhankelijk van capaciteit bij uitvoerende organisatie, procedures en beschikbaarheid financiële middelen. Uitvoering volgt op beleid.
Provincie Utrecht	Er moet bij het beleidsmaken meer aandacht zijn voor de uitvoering. Concretere planning is nodig. Het hangt erg af van beschikbare geld. Integratie beleid en uitvoering gewenst.
Rijkswaterstaat dir. Utrecht	Opstellen beleid is niet het probleem, overgangsmoment naar uitvoering wel. Uitvoering volgt op beleid.
Kamer van Koophandel	Belangrijk dat met het plan goed gelobbyd wordt naar het rijk om financiering te regelen, en dat het BRU anderen stimuleert om de uitvoering op te pakken. Beleid als lobby t.b.v. uitvoering.

Figuur 5.3: Frames ten opzichte van beleid en uitvoering in de casus RVVP.

De meeste partijen zien beleid en uitvoering als een lineair proces. Alle partijen geven aan dat dit een belangrijke kwestie is. Na vaststelling van beleid moet de uitvoering zo goed mogelijk georganiseerd worden. Het RVVP-proces wordt door het BRU ook op deze manier georganiseerd. In eerste instantie concentreert men zich op het formuleren van beleid. Daarbij worden wel berekeningen gemaakt van de kosten en uitvoerbaarheid. De uitvoering wordt verder georganiseerd in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma verkeer en vervoer. Daaraan ligt een uitgebreide procedure ten grondslag, met eisen waaraan voldaan moet worden om voor subsidie in aanmerking te komen. Verder wordt via uitvoeringsprogramma's voor beleidsonderdelen een link gelegd van beleid naar praktijk.

De gemeenten zien het RVVP als een mogelijkheid om subsidie te krijgen voor projecten. Of het geformuleerde beleid ook uitgevoerd wordt hangt af van capaciteit en geld bij organisaties. Maar deze stap volgt na het formuleren van beleid. De provincie zet meer dan anderen in op integratie van het uitvoering in het beleidsproces. De kamer van koophandel tenslotte ziet het beleid als een lobbyinstrument, waarmee financiering voor de uitvoering geregeld moet worden.

Kwaliteit proces

Op basis van de criteria voor procesmanagement kan geanalyseerd worden hoe partijen de kwaliteit van het proces beoordelen.

Actor	Frame t.o.v. Kwaliteit Proces
Bestuur Regio Utrecht	-
Gemeente Utrecht	Op punten was de openheid niet goed genoeg.
Gemeente Driebergen	Openheid ten opzichte van sommige partijen kon beter.
Provincie Utrecht	Openheid proces niet goed, genoeg aandacht voor inhoud.
Rijkswaterstaat dir. Utrecht	Provincie opener dan BRU, BRU vooral op eigen gemeenten gericht.
Kamer van Koophandel	Openheid goed, maar invloed vooral via informele weg.

Figuur 5.4: Frames ten opzichte van kwaliteit proces in de casus RVVP.

Ten aanzien van de vier criteria zijn hier de belangrijkste opmerkingen genoemd. Men ging vooral in op het criterium openheid. Over het algemeen was het RVVP-proces gericht op de BRU-gemeenten. De provincie betrok in de perceptie van actoren bij haar planvorming de

partijen nauwer. De gemeenten zetten ook vraagtekens bij de invloed die men daadwerkelijk kan uitoefenen op de inhoud.

Spelen

In het theoretisch kader zijn verschillende soorten spelen beschreven. Bij de casus RVVP worden de volgende spelen aangetroffen:

- Coalitie. De BRU-gemeenten proberen met het BRU een eenduidige boodschap te formuleren om de inhoudelijke opgaven goed te kunnen aanpakken en te kunnen lobbyen naar het rijk.
- Samenwerking en afstemming. Het BRU overlegt met andere overheidspartijen en belangengroepen om inhoudelijke input te krijgen en draagvlak te creëren.
- Competitie. Het BRU en provincie stellen ieder een eigen plan op om de eigen positie te verstevigen en de onderlinge afhankelijkheid te verminderen.
- Competitiebeperking. Het bestaan van het BRU is een manier om competitie tussen de gemeenten te voorkomen. Het RVVP kan die taak op het gebied van mobiliteit vervullen.
- Strijd. Op sommige momenten leidt de competitie tussen BRU en provincie tot pogingen om de ander neer te halen ('strijd'). Dit gebeurt over het algemeen niet in het kader van de verkeersplannen, maar op algemeen niveau (zoals bij de discussie over de status van kaderwetgebieden). Men bekritiseert elkaar bijvoorbeeld onomwonden via de media.
- Vermijding. Sommige partijen participeren in een proces zonder actief deel te nemen; ze willen er echter wel bij zijn uit angst belangrijke beslissingen te missen. Hoewel in dit onderzoek geen overzicht van het functioneren van alle organisaties is verkregen, kan verondersteld worden dit verschijnsel ook bij het RVVP optreedt. Bepaalde belangengroepen of meer perifere overheidsorganisaties zouden dit 'spel' kunnen spelen. Maar ook partijen als Rijkswaterstaat en de gemeente Utrecht vertonen vermijdingsgedrag door redelijk marginaal in het proces te participeren.

Daarnaast kan een algemeen onderscheid gemaakt worden in 'game' en 'play'. De meeste partijen proberen binnen het bestaande regelkader het spel te spelen (play), hoewel zij bij dit kader soms hun vraagtekens zetten en/of binnen de bestaande kaders hun eigen weg gaan. De provincie houdt zich expliciet bezig met het veranderen van het kader (game), hoewel dit zoals gezegd niet in het proces van de verkeersplannen gebeurt.

Zoals eerder besproken moeten BRU, de gemeente Utrecht en Rijkswaterstaat ingedeeld worden bij het coördinatiemechanisme van negatieve coördinatie. Het BRU omdat het competitie-element met de provincie sterk speelt, Utrecht en Rijkswaterstaat omdat zij marginaal participeren. Driebergen en de provincie zijn (in elk geval in woorden) meer gericht op samenwerking en coalitie, en zij worden daarom ingedeeld bij probleemoplossing.

Veranderingen

In het theoretisch kader is ook ingegaan op veranderingen in netwerken. De belangrijkste verandering ging vooraf aan het formele proces van het RVVP. In 2002 werd namelijk samengewerkt aan een gezamenlijk plan voor de regio Utrecht opgesteld (de Strategische Mobiliteitsvisie Midden-Nederland)⁴⁸. Dit SMV wordt omschreven als 'een regionale uitwerking van het nationaal verkeersbeleid en het uitgangspunt voor de nog op te stellen regionale en provinciale verkeers- en vervoerplannen. Het bevat de visie van vijf partijen op de mobiliteit in Midden-Nederland (provincie Utrecht, het BRU, het gewest Eemland, de gemeenten Utrecht en Amersfoort; Rijkswaterstaat directie Utrecht is als adviseur betrokken)'.

⁴⁸ Regiopartijen, 2002.

De visie bevat 37 beleidsuitspraken aangaande de richting die men op wil met het verkeersbeleid. Voorbeelden hiervan zijn: 'De regio is van mening dat de inzet van prijsmaatregelen één van de manieren van gedragsbeïnvloeding is, naast reistijd, gemak en comfort, om in verkeersnetwerken tot een betere benutting te komen' en 'Daar waar benutten niet leidt tot het gewenste kwaliteitsniveau en/of toekomstvast is, vindt de regio dat tijdig gekozen moet worden voor de strategie bouwen'.

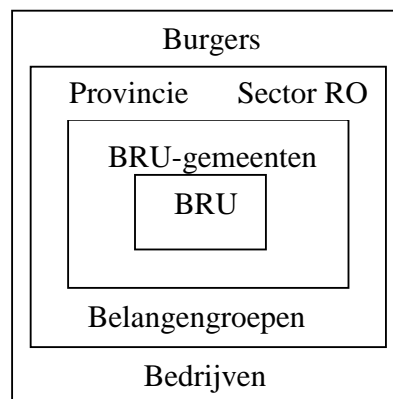
De meningen over het SMV lopen uiteen. Het BRU meldt⁴⁹ dat de overeenkomsten tussen het RVVP en het provinciale verkeersplan (SMPU) groot zijn vanwege het onderliggende SMV. De provincie vermeldt in het SMPU dat het SMV als uitgangspunt gebruikt is voor het opstellen van het provinciale plan.

Uit de interviews bleek echter dat de provincie graag gezien had dat het proces had geleid tot één plan voor de regio Utrecht. Men is teleurgesteld dat men ondanks het SMV-proces nauwelijks betrokken is bij het RVVP-proces. Daarnaast gaven meerdere partijen aan dat het SMV-proces niet het gewenste resultaat had. 'Het is aan de burger niet uit te leggen dat men twee verkeersplannen maakt in de regio Utrecht'. 'Door de onderlinge rivaliteit kwam men niet tot echte keuzes, alleen open deuren'. 'In de uitvoeringsfase kwamen de tegenstellingen weer naar boven, zodat de strategische plannen uiteindelijk tot niets leidden'.

De provincie en BRU bleken niet in dit proces niet in staat hun individuele belangen genoeg op afstand te zetten ten behoeve van de gezamenlijke belangen. Er werd wel een plan opgesteld, maar dat leidde niet tot grotere eensgezindheid.

Netwerk

Op basis van voorgaande informatie kunnen de posities in het netwerk beschreven worden. Bij het RVVP kan gesproken worden van een 'issue network'. Er is geen sprake van een hechte samenwerking en de mate van interactie fluctueert sterk. De belangrijkste relatie tussen de partijen is onderlinge consultatie. In dit onderzoek is in hoofdstuk twee een netwerk omschreven als *een manier van coördinatie van gezamenlijke actie, gekarakteriseerd door wederzijdse erkenning van overeenkomstige of complementaire strategische agenda's*. Het gaat om een gezamenlijke strategie. Bij het RVVP is die gezamenlijkheid nauwelijks aanwezig, aangezien veel partijen weinig commitment vertonen en hun eigen strategische agenda hebben. Het RVVP kan om deze reden niet als strategisch netwerk worden aangeduid.



Figuur 5.5 Netwerk RVVP

⁴⁹ BRU, 2004d.

Rol BRU

Omdat dit onderzoek vanuit het BRU wordt uitgevoerd is het interessant om specifiek de rol van het BRU in het netwerk en de waarde van een regionaal verkeersplan te beschouwen. In de interviews zijn aangaande deze kwestie een aantal zaken naar voren gekomen.

- Verschillende partijen spreken hun waardering uit voor het werk dat het BRU in het kader van het BRU heeft verricht.
- Het is belangrijk dat het RVVP leeft. Om te zorgen dat het niet bij het beleid blijft moet er voortdurend in de aandacht blijven staan bij de betrokken partijen.
- Het daadwerkelijke effect van een RVVP is vaak moeilijk te zien. Het is de vraag of de burger het op straat zou merken als het RVVP er niet zou zijn. Er wordt geopperd dat je ook aan projecten zou kunnen werken zonder dat er een RVVP is.
- Ten aanzien van de dubbele pet van de bestuurders van het BRU zeggen sommigen dat dit problemen geeft, terwijl anderen dit juist waarderen. De een vindt het lastig dat het niet altijd duidelijk is in welke hoedanigheid een bestuurder optreedt, terwijl de ander vindt dat de afstemming tussen partijen hiermee geholpen wordt.
- Men geeft aan dat de gemeente Utrecht een duidelijk grotere rol heeft in het BRU dan de andere gemeenten. Aan de ene kant is dit in lijn met de schaalgrootte van deze gemeente, maar aan de andere kant is het moeilijk voor kleinere gemeenten om zich te profileren. Zonder het BRU zou dit echter nog moeilijker zijn.
- Hoewel er problemen zijn rond het functioneren van het BRU dragen ze onder meer met het RVVP op een bepaalde manier wel bij aan de afstemming en aan het 'regionaal denken'.

Macro- en micro-niveau

Het netwerk rond het RVVP wordt in de analyse beschouwd als het meso-niveau. Het onderscheid tussen macro-, meso- en micro-niveau is in de praktijk niet altijd goed te maken. Ten behoeve van de helderheid van de analyse is in deze beschrijving deze indeling echter wel gehanteerd.

Met betrekking tot het macro-niveau kan bekeken worden waarom partijen een bepaalde rol in het proces hebben. Het RVVP wordt opgesteld middels nauwe samenwerking tussen BRU en de gemeenten. Belangengroepen, burgers en bedrijven staan op grotere afstand. Ook de provincie en de sector RO van het BRU zijn minder betrokken. Dit heeft te maken met de moeizame relatie tussen BRU en provincie en tussen de sectoren verkeer en RO van het BRU.

Het RVVP-proces voltrekt zich dus binnen het bestaande stelsel aan relaties tussen partijen. De eerdere samenwerking in het kader van het SMV heeft invloed op het verdere proces. De slechte sfeer in dit proces heeft geleid tot weinig uitwisseling in de daarop volgende planvorming van de afzonderlijke partijen. Met het opstellen van het SMV heeft men afgetimmerd wat de basale keuzes zijn. Men deed geen verdere moeite om ook in het vervolgtraject zaken af te stemmen.

Wat betreft de relatie met het micro-niveau gaat het om de invloed van individuele personen. Met betrekking tot deze kwestie kunnen twee punten aangestipt worden. Ten eerste zijn om een beeld te krijgen van de organisaties in het netwerk interviews gehouden met individuele personen die namens organisaties bij het netwerk betrokken zijn. Het beeld dat op meso-niveau gevormd wordt is daardoor mede afhankelijk van data die op micro-niveau verkregen zijn.

Ten tweede is er de rol van bestuurders. Deze personen vertegenwoordigen organisaties en hebben daarbij een belangrijke invloed op de richting die men kiest. Het gaat niet alleen om het functioneren van de organisaties in een netwerk maar ook om de persoonlijke invulling van personen in het algemeen en bestuurders in het bijzonder.

Zoals vermeld bij de afhankelijkheden kan de gemeente Utrecht via mevrouw Van den Bergh directer invloed uitoefenen op het beleid dan andere gemeenten. Dit geldt ook voor de gemeente

De Bilt, die met burgemeester Tchernoff de andere portefeuillehouder verkeer van het BRU leveren. De gemeente Utrecht is gezien haar schaal en inhoudelijke problematiek sowieso al de belangrijkste partij in het BRU. Daar komt bij dat mevrouw Van den Bergh vanuit haar de bestuurlijke stijl geneigd is om geen rekening te houden met deze formele structuren. In haar communicatie zet zij sterk in op 'het voor elkaar krijgen van dingen', waarbij discussies over bevoegdheden en structuren vaak hinderend werken. Vanuit de structurele positie van de gemeente Utrecht in het netwerk krijgt mevrouw Van den Bergh de mogelijkheid om deze stijl te hanteren.

5.5 Resumé

In dit hoofdstuk zijn de resultaten weergegeven van het onderzoek naar de casus RVVP. De algemene kenmerken van het netwerk zijn aan bod gekomen, alsmede de bevindingen op specifieke kwesties in het netwerk. Op basis van deze resultaten zullen in hoofdstuk acht de conclusies beschreven aangaande deze casus en een aantal algemene kwesties rond het verkeersbeleid in de regio Utrecht.

Hoofdstuk 6: Casus Randstadspoor

6.1 Inleiding

Openbaar vervoer is één van de beleidsterreinen waarmee het Bestuur Regio Utrecht zich intensief bezighoudt. Naast concrete taken als concessieverlening voor buslijnen houdt men zich ook bezig met projecten op een hoger schaalniveau, zoals het spoorvervoer. Op dit moment is het rijk primair verantwoordelijk voor de aanleg van rails en de aanbesteding daarvan. Activiteiten van het rijk op spoorgebied kunnen van groot belang zijn voor een regio. In het geval van Randstadspoor gaat het om het creëren van extra stations en capaciteit in de regio Utrecht. Voor partijen in deze regio is het van belang dat dit plan gerealiseerd wordt. Het BRU is in deze casus één van de regionale partijen die zich inzetten om een project gerealiseerd te krijgen.

In dit hoofdstuk zal eerst een beschrijving worden gegeven van de diverse kenmerken van Randstadspoor en zal een aantal relevante kwesties besproken worden. Met deze informatie als basis zullen vervolgens de resultaten van het empirisch onderzoek beschreven worden.

6.2 Kenmerken

Beknopte geschiedenis

Op verschillende plaatsen in Nederland staat het onderwerp Lightrail op de agenda. Onder deze noemer wordt ingezet op regionaal spoorvervoer. Met lightrail wordt spoorvervoer bedoeld met lichtere voertuigen dan de traditionele treinen, zodat de technische eisen lager zijn. Er is bovendien de mogelijkheid om de voertuigen ook over niet-afgesloten sporen door steden heen te laten rijden. Op afgesloten sporen kan wel met een hoge snelheid worden gereden. Lightrail is daarmee een tussenvorm van trein en tram.

Onder meer in de regio's Amsterdam (Regionet), Den Haag-Rotterdam (Randstadrail) en Maastricht zijn (soms vergevorderde) plannen om een dergelijk systeem te realiseren. Ook in de regio Utrecht wordt hierop ingezet. Reeds in 1991 is dit concept bedacht door de Nederlandse Spoorwegen, om het gat te vullen tussen landelijk spoorvervoer en stads- en streekvervoer⁵⁰. Op bestaande spoortrajecten zou het aantal sporen verdubbeld worden om ruimte te maken voor extra railvervoer. Zeker in die tijd was het beleid gericht op investeringen in openbaar vervoer om het autobebouw terug te dringen. Het project werd opgenomen in het nationaal verkeersplan van 1992 en in het investeringsprogramma spoor van 1995.

De partijen in de regio Utrecht zetten zich in om het project daadwerkelijk gerealiseerd te krijgen. In de jaren daarop volgen steeds weer nieuwe studies van afzonderlijke en van samenwerkende partijen, waardoor Randstadspoor op de agenda blijft staan.

Met de verzelfstandiging van delen van de NS wordt een discussie gestart over de bevoegdheden op het spoor. In 1998 zet het rijk in op decentralisatie van bevoegdheden voor stadsgewestelijk spoorvervoer, zonder expliciet te benoemen welke organisatie deze taak op zich zou moeten nemen. Randstadspoor zou één van die stadsgewestelijk trajecten zijn.

Als de discussie over de realisering in 1999 leidt tot concrete vragen over de financiering blijken er tekorten te zijn, waardoor de gewenste omvang van het project in gevaar komt. Verdubbeling van het spoor zou niet op alle trajecten doorgang kunnen vinden. Belangrijk element daarbij is het afschieten van het project HSL-oost in 2000. Hoewel de partijen al ver zijn in de voorbereidingen besluit de minister dat een spoorverdubbeling op het traject Utrecht-Arnhem niet noodzakelijk is.

⁵⁰ Sleurink, 2001.

Omdat Randstadspoor gebruik zou maken van deze spoorverdubbeling is daarmee een belangrijk onderdeel van het project weggefallen. De regionale partijen proberen in de jaren daarna in samenspraak met het rijk om nog zoveel mogelijk van de oorspronkelijk ideeën gerealiseerd te krijgen.

Het concept

In de regio Utrecht wordt benadrukt dat Randstadspoor noodzakelijk is in verband met de toekomstige ontwikkelingen. Men verwacht een bevolkingsgroei en een daarmee samenhangende mobiliteitsvraag. Randstadspoor is specifiek gericht op de ontsluiting van de Vinex-locaties Leidsche Rijn, Houten-Zuid en Amersfoort Vathorst. Als ‘draaischijf van Nederland’ is het ook voor het rijk van belang dat de regio Utrecht niet vastloopt.

Randstadspoor maakt gebruik van de aan te leggen viersporigheid rondom de stad Utrecht en richt zich op de verplaatsingen tussen de tien en dertig kilometer⁵¹. Het concept bestaat uit drie corridors:

- Woerden-Geldermalsen/Tiel
- Breukelen-Driebergen-Veenendaal
- Utrecht-Amersfoort

Doel is om met hoge frequenties te gaan rijden, ter vervanging van de huidige stoptreinen. Dit is mogelijk door voertuigen in te zetten die sneller optrekken en afremmen. Bovendien worden extra stations gerealiseerd.

In de regio Utrecht wordt er niet op ingezet om de voertuigen ook op een niet-afgesloten spoor door de stad te laten lopen. Er wordt dan ook gesproken over Lightrain in plaats van Lightrail.

Stand van zaken

In de loop der jaren zijn er steeds verschuivingen opgetreden in het gewenste eindbeeld van Randstadspoor. Het is steeds de vraag welke trajecten de spoorcapaciteit verdubbeld zou worden, waar nieuwe stations zouden komen en waar zogenaamde keerspooren aangelegd zouden worden (zodat de voertuigen kunnen keren).

Deze ontwikkelingen hangen sterk samen met de beschikbaarheid van financiële middelen. Om een doorbraak te forceren heeft de regio in december 2003 besloten om het project voor te financieren. De partijen halen de realisering naar voren door 100 miljoen euro ter beschikking te stellen. De rentekosten van 10 miljoen euro zullen zij zelf dragen. Via deze weg is met de minister afgesproken dat Randstadspoor in 2011 gereed is.

Inmiddels zijn nadere afspraken gemaakt en is door de partijen vastgelegd dat vóór 2015 de volgende nieuwe stations zullen zijn geopend: Tiel Passewaaij, Amersfoort Vathorst, Utrecht Zuilen, Houten Castellum, Utrecht Terwijde, Utrecht Leidsche Rijn, Utrecht Vaartsche Rijn. Bovendien zullen een aantal daarmee samenhangende spoorverdubbelingen en keervoorzieningen gerealiseerd worden. Voor Utrecht Majella en Utrecht Lage Weide moet nader aangetoond worden dat deze stations noodzakelijk zijn; als dat gebeurd is kunnen ook deze voor 2015 geopend worden. De overige stations vervallen op dit moment en zullen na 2015 eventueel opnieuw in beschouwing worden genomen (Woerden Molenvliet, Maarssen-Noord, Utrecht Oudenoord, Bilthoven-West, Amersfoort Koppel en Utrecht Koningsweg).

⁵¹ Projectorganisatie Randstadspoor, 2003.



Figuur 6.1 Het eindbeeld van Randstadspoor waarop in de eerste maanden van het jaar 2004 nog op werd ingezet.⁵²

6.3 Kwesties

Organisatie & lobby

In deze casus gaat het om een project waarin het rijk de meeste verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft. De belangen liggen voor een belangrijk deel bij de regio. Het rijk moet een afweging maken welke projecten prioriteit hebben, zeker als de financiële middelen relatief beperkt zijn. De regio kan die prioriteitsstelling proberen te beïnvloeden, zodat het project (sneller) gerealiseerd wordt.

In de regio zijn meerdere partijen actief. Het is de vraag hoe deze partijen samenwerken en hoe de kwaliteit van de samenwerking het succes van deze lobby beïnvloedt. Daarmee komt de vraag van de 'interne' (regionale) organisatie aan de orde. Welke partijen participeren in welke werkverbanden? En welke bestuurders en/of ambtenaren vertegenwoordigen de partijen in die situaties?

Beleid en uitvoering

De kwestie van beleid en de uitvoering speelt ook in deze casus. Hoe wordt gezorgd dat het gewenste eindbeeld daadwerkelijk gerealiseerd wordt? Het gaat dan zowel om de grote lijnen van de lobby richting rijk als de uitwerking van die afspraken en het traject nadat de financiering rond

⁵² Website Prorail, 2004.

is gekomen. Het is vraag in hoeverre het voorgenomen beleid nog veranderd in de loop van dit vervolgetraject. In het verleden zijn steeds onderdelen van het project geschrapt wegens nieuwe inzichten en inschattingen van de realiseerbaarheid.

6.4 Resultaten

In deze paragraaf zullen de resultaten van het empirisch onderzoek worden weergegeven. Informatie is verzameld via het lezen van relevante documenten, het bijwonen van vergaderingen en het houden van interviews met betrokkenen. Op basis hiervan is een beeld gevormd van het functioneren van het netwerk, de posities van actoren en de problemen die optreden.

Eerst zal aandacht besteed worden aan het ontstaan van het netwerk, welke actoren betrokken zijn en welke activiteiten er plaatsvinden. Vervolgens zullen de mentale frames van actoren aan bod komen. Op basis hiervan wordt het netwerk verder beschreven: afhankelijkheden, rolverdeling, spelen en maatschappelijke context.

Ontstaan netwerk

Zoals eerder besproken stammen de ideeën voor Randstadspoor reeds uit 1991. Het idee ging uit van de Nederlandse Spoorwegen. Om allerlei redenen werd de daadwerkelijke realisatie steeds opgeschoven. De actoren in de regio Utrecht probeerden steeds het onderwerp op de agenda te houden. Men probeerde samen te werken om een grotere lobbymacht te kunnen vormen. De netwerkconstellatie die in dit onderzoek aan de orde komt is begin 2002 ontstaan met de oprichting van het projectbureau Randstadspoor.

Netwerkvorming was haalbaar wegens de geografische nabijheid en een gezamenlijke set van normen. Men verwachtte wederzijds voordeel te behalen en men was bereid om geld en menskracht te steken in het netwerk. De motieven voor actoren om aan het netwerk deel te nemen waren *uitruil* van kennis, vergroting van *macht* en de verwachting van betere *prestaties*.

Actoren

- Ministerie van Verkeer&Waterstaat
- Rijkswaterstaat directie Utrecht
- Prorail
- Nederlandse Spoorwegen
- Gemeente Utrecht
- Overige gemeenten langs de trajecten (o.a. Houten, Amersfoort)
- Bestuur Regio Utrecht
- Provincie Utrecht
- Belangen groepen (o.a. Rover, Kamer van Koophandel)

Deze partijen hebben elk hun eigen visie op het proces van Randstadspoor. Met enkele van deze partijen is een interview gehouden om de frames in kaart te brengen. Deze zullen in het vervolg van dit hoofdstuk aan de orde komen. In deze casus is niet een duidelijke centrale actor aan te wijzen, maar het BRU wordt als centrale actor gekozen omdat het onderzoek vanuit deze organisatie wordt uitgevoerd.

Activiteiten

Zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau zijn er diverse overlegsituaties waarin Randstadspoor aan de orde komt.

- Het projectbureau is in de regio Utrecht het middelpunt. Het bureau heeft een onafhankelijk projectleider en zij coördineren de activiteiten. Daarnaast is er een ambtelijke stuurgroep,

bestuurlijk overleg, het zogenaamde Voortgangsoverleg Randstadspoor en twee Werkgroepen (communicatie en productontwikkeling).

In al deze overlegclubs participeren verschillende combinaties van actoren. De samenstelling verandert in de loop van de tijd. Door ontwikkelingen in het project kan blijken dat een andere samenstelling van een bepaalde overlegclub passender is.

- Naast dit netwerk hebben gemeenten eigen contacten met Prorail. Prorail gaat over de aanleg van rails, en gemeenten overleggen met hen hoe dit op hun grondgebied ingepast kan worden. De gemeente Utrecht heeft naast de contacten met prorail ook met andere partijen (met name op rijksniveau) bilateraal contact.
- Op bestuurlijk niveau zijn er algemene overlegsituaties waarin Randstadspoor aan de orde komt. Het gaat om het UVVB, NV Utrecht en het Nationaal Mobiliteitsberaad (NMB). Dit laatste betreft overleg tussen de minister en bestuurlijke vertegenwoordigers van gemeenten, kaderwetgebieden en provincies.
- Belangengroepen brengen via de media en in overleg met de verschillende bestuursorganen hun mening naar voren.

De weergegeven frames van de verschillende partijen zijn de interpretatie van de interviews door de onderzoeker, en zijn geen letterlijke weergaven van uitspraken. Als bij een actor voor een bepaalde kwestie geen data bekend zijn, is dit aangegeven met een streepje (-).

Afhankelijkheden

Voor de beschrijving van de onderlinge afhankelijkheden worden eerst de beelden (frames) weergegeven die de geïnterviewde actoren hebben van de afhankelijkheden.

Actor	Frame t.o.v. Afhankelijkheden
Bestuur Regio Utrecht	Alle partijen in de regio moeten samen optrekken om het project gerealiseerd te krijgen.
Gemeente Utrecht	Randstadspoor moet er komen, en de samenwerking met regiopartijen is daarbij één van de mogelijkheden.
Gemeente Houten	Ruimtelijke ontwikkelingen in gemeente afhankelijk van totstandkoming Randstadspoor. Deels eigen traject gemeente, maar ook samenwerking in regio belangrijk i.v.m. lobby.
Provincie Utrecht	Regiopartijen moeten samenwerken maar zijn erg afhankelijk van NS.
Rijkswaterstaat dir. Utrecht	Regiopartijen moeten er samen uitkomen om goed te kunnen lobbyen bij het rijk, maar ook sterk afhankelijk van NS.
Prorail	Als taakorganisatie sterk afhankelijk van ministerie. Lobby moet regio zelf doen, hoewel prorail wel meedenkt.
Nederlandse Spoorwegen	NS is afhankelijk van rijk voor aanleg infra, en van regionale partners voor ontwikkelingen rond stations. Verder is regio meer afhankelijk van rijk dan van NS.
Rover	Rover sterk afhankelijk van bestuurlijke partijen, maar zij zijn goed betrokken. Regiopartijen moeten er samen uitkomen.

Figuur 6.2: Frames ten opzichte van afhankelijkheden in de casus Randstadspoor.

- Het BRU en de provincie zijn sterk gericht op het belang dat alle regiopartijen hebben bij Randstadspoor. Zij kunnen ingedeeld worden bij probleemoplossing.
- De gemeenten Utrecht en Houten richten zich in eerste instantie op de eigen (ruimtelijke) belangen in het project. Met name de gemeente Utrecht heeft door de grote eigen macht en belangen minder oog voor het regionale belang. Zij zitten daarom meer aan de kant van de negatieve coördinatie.

- Rijkswaterstaat directie Utrecht en Prorail zitten enigszins tussen rijk en regio in, en zijn sterk afhankelijk van het ministerie van Verkeer&Waterstaat. Zij kunnen beide een intermediaire functie vervullen.
- De Nederlandse Spoorwegen zijn afhankelijk van rijk en gemeenten voor de infra en de inpassing, maar door de grote eigen macht toch meer gericht op negatieve coördinatie.
- Rover wordt betrokken als belangenorganisatie; door de afhankelijkheid zijn zij gericht op probleemoplossing.

Naast deze beelden van de afhankelijkheidsrelaties kunnen per relatie de afhankelijkheden worden bepaald op basis van de machtsmiddelen die elk der actoren bezit. De afhankelijkheden worden hierbij in eerste instantie beschreven vanuit het BRU met de andere actoren, aangezien het BRU als centrale actor gekozen is.

- Het BRU is van de provincie en gemeenten afhankelijk om met één gezicht naar buiten te kunnen treden inzake Randstadspoor. Deze afhankelijkheid is wederzijds.
- Het BRU is samen met deze partijen afhankelijk van rijkspartijen (ministerie, rijkswaterstaat) voor de besluiten over de financiering van het project. Maar ook de rijkspartijen zijn (in mindere mate) afhankelijk van medewerking door de regiopartijen.
- BRU, de andere regiopartijen en ook de rijkspartijen zijn afhankelijk van de Nederlandse Spoorwegen voor het verzorgen van het vervoer over de infra.
- BRU en de andere regiopartijen zijn afhankelijk van belangengroepen als Rover voor draagvlak onder de bevolking. Belangengroepen zijn echter in sterkere mate afhankelijk van besluiten van deze partijen voor realisering van hun doelen.

Verder:

- Gemeenten zijn afhankelijk van prorail in het overleg over de inpassing van extra sporen.
- Gemeenten in het bijzonder zijn van rijk en NS afhankelijk in verband met hun ruimtelijke projecten rond stations. In die projecten zijn in sommige gevallen reeds afspraken gemaakt met projectontwikkelaars. Daarbij is uitgegaan van oplevering en bediening van randstadspoorstations vanaf een bepaald jaar.

Probleemdefinitie

Bij een project is het de vraag hoe partijen de centrale opgave definiëren. Wat zien zij als het probleem dat in dit project centraal staat? Ook ten aanzien van de probleemdefinitie zijn de frames van actoren in kaart gebracht.

Actor	Frame t.o.v. Probleemdefinitie
Bestuur Regio Utrecht	Realisering Randstadspoor is zeer belangrijk en de regiopartijen moeten er samen uitkomen.
Gemeente Utrecht	Voor de gemeente is realisering van het project erg belangrijk, mede wegens de geplande ruimtelijke ontwikkelingen. De veelheid aan partijen in de regio is daarbij een complicerende factor.
Gemeente Houten	Ruimtelijke plannen kunnen gevaar lopen als infra-project niet snel genoeg gereed is. Twee bovenregionale partijen geeft soms problemen.
Provincie Utrecht	Partijen in de regio meer op één lijn dan vroeger. Lastig om NS te overtuigen, zij hebben veel eigen macht.
Rijkswaterstaat dir. Utrecht	Regiopartijen zien gemeenschappelijk belang meer dan vroeger, hoewel veelheid aan partijen nog steeds problemen geeft. Lobby naar NS is lastig.
Prorail	Lobby voor project is lastig met vele partijen in de regio, maar dat loopt nu redelijk. Sleutelrol voor NS.
Nederlandse Spoorwegen	Rendabele stations en trajecten is eerste zorg. Regiopartijen zijn niet als één partij te beschouwen.
Rover	Bestuurlijke samenwerking loopt laatste jaren behoorlijk. Wel inhoudelijk aanmerkingen, bepaalde gebieden bijvoorbeeld matig aangesloten op Randstadspoor.

Figuur 6.3: Frames ten opzichte van de probleemdefinitie in de casus Randstadspoor.

De regiopartijen zijn het erover eens dat het project zeer belangrijk is. Op ambtelijk en bestuurlijk niveau heeft het hoge prioriteit. De gemeenten benadrukken hun extra belang in verband met de ruimtelijke projecten.

Partijen die gerelateerd zijn aan het rijk (Rijkswaterstaat, Prorail) zien het belang van het project van het project voor de regio in, maar geven aan dat de veelheid aan partijen een complicerende factor is.

Door de meeste partijen wordt aangegeven dat de NS een sleutelpositie heeft, en dat het moeilijk is om hen te beïnvloeden. Zijzelf kijken in dit project in eerste instantie of stations en trajecten rendabel zijn, aangezien zij nu als bedrijf functioneren. Vanuit die positie geven zij aan dat het complicerend is dat de regiopartijen niet als één partij zijn te beschouwen.

Rover neemt waar dat de partijen de laatste jaren beter samenwerken, maar heeft inhoudelijk wel aanmerkingen op de precieze invulling van het project.

Beleid en uitvoering

Element in dit onderzoek is de kwestie van beleid en uitvoering; vraag is hoe partijen hier tegenaan kijken.

Actor	Frame t.o.v. Beleid en uitvoering
Bestuur Regio Utrecht	Nadat de lobby geslaagd is en de financiering geregeld is moet de concrete invulling van trajecten en stations bepaald worden.
Gemeente Utrecht	Er zal voortdurend overlegd moeten blijven worden. Tijdens de implementatie zullen steeds weer problemen boven komen.
Gemeente Houten	Het project leek al eerder zeker. De huidige overeenkomst is wel sterk. Omdat uitvoering van verkeersbeleid achterloopt komen ruimtelijke ontwikkelingen soms in gevaar.
Provincie Utrecht	Voortdurend in de gaten houden of geld daadwerkelijk beschikbaar komt.
Rijkswaterstaat dir. Utrecht	-
Prorail	Prorail voert de plannen uit en volgt daarbij een eigen traject met de betrokken gemeenten over wiens grondgebied de trajecten lopen.
Nederlandse Spoorwegen	In uitvoering steeds de samenwerking zoeken om meerwaarde te kunnen bereiken. Ruimtelijke ontwikkelingen rond stations noodzakelijk om deze rendabel te maken.
Rover	Voor daadwerkelijke realisatie is het goed dat men voor een realistische inzet kiest.

Figuur 6.4: Frames ten opzichte van beleid en uitvoering in de casus Randstadspoor.

In de kwestie van beleid en uitvoering speelt op dit moment vooral de meest recente afspraken met de minister. De regiopartijen geven aan dat deze afspraak zeer belangrijk is, maar zeggen tegelijk dat er al eerder gelijksoortige afspraken zijn gemaakt. In het vervolgtraject moet men er steeds dicht op blijven zitten om te zorgen dat de afspraken daadwerkelijk nagekomen worden. Hoewel dit een belangrijk punt in het proces is, kan het niet zomaar als een scheidslijn tussen beleid en lobby enerzijds en uitvoering anderzijds worden gezien. Gemeente Utrecht is wat deze kwestie betreft het minst zeker of de problemen nu opgelost zijn. Zij verwachten nog zeker problemen in de precieze invulling van uitvoering, bijvoorbeeld met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkelingen rond stations.

Kwaliteit proces

Op basis van de criteria voor procesmanagement kan geanalyseerd worden hoe partijen de kwaliteit van het proces beoordelen.

Actor	Frame t.o.v. Kwaliteit proces
Bestuur Regio Utrecht	-
Gemeente Utrecht	Voortgang matig, steeds nieuwe afspraken met minister nodig. Core values van gemeenten in gevaar als bepaalde trajecten in twijfel werden getrokken.
Gemeente Houten	Erg veel partijen betrokken bij het proces. Voortgang matig.
Provincie Utrecht	Voortgang matig doordat het in Den Haag steeds misliep. Positie van Provincie in proces niet in overeenstemming met financiële bijdrage (core value).
Rijkswaterstaat dir. Utrecht	Qua openheid had NS meer betrokken kunnen worden. Voortgang matig door lange processen bij rijk én regio.
Prorail	Voortgang matig door ambtelijke molens Den Haag en beperkte dynamiek bij betrokken organisaties.
Nederlandse Spoorwegen	Openheid: logisch dat deze partijen erbij zitten, maar wel belangentegenstellingen. Core values NS niet altijd geaccepteerd; rendabele lijnen is nu uitgangspunt. Voortgang matig onder meer doordat NS bezig was met uit het dal kruipen.
Rover	Openheid goed en voortgang ook sinds 1999.

Figuur 6.5: Frames ten opzichte van kwaliteit proces in de casus Randstadspoor.

Partijen vonden allen de voortgang matig. De meesten noemden Den Haag als de schuldige, anderen wezen de regiopartijen als medeschuldigen aan. Qua openheid vond men enerzijds dat er erg veel partijen betrokken waren, maar dat dit ook niet anders kon. Anderzijds gaven enkelen aan dat de NS nauwer betrokken had kunnen worden. Tenslotte gingen twee partijen in op core values die niet voldoende gerespecteerd worden.

Spelen

In het theoretisch kader zijn verschillende soorten spelen beschreven. Bij de casus Randstadspoor worden de volgende spelen aangetroffen:

- **Coalitie.** De regiopartijen werken samen in een projectbureau om macht te bundelen voor de lobby. Het gaat primair om het BRU, de provincie en de gemeenten Utrecht en Houten. Overige gemeenten zijn meer zijdelings betrokken, met Amersfoort als belangrijkste partij.
- **Samenwerking en afstemming.** De gemeenten hebben veelal een eigen traject met Prorail betrekking tot de ruimtelijke inpassing. Daarnaast overleggen de regiopartijen met Rijkswaterstaat en Prorail hoe de lobby het beste vormgegeven kan worden. En zij wisselen informatie uit met Rover.
- **Competitie.** De regiopartijen trachten zoveel mogelijk met één gezicht naar buiten te treden middels het projectbureau. Er is echter wel competitie, met name tussen de gemeente Utrecht enerzijds en BRU en provincie anderzijds. De gemeente volgt een eigen lijn, waar de anderen partijen meer op samenwerking gericht zijn. De gemeente legitimeert dit door te stellen dat zij de grootste belangen in dit project hebben, mede door de ruimtelijke ontwikkelingen rond de stations. De provincie voelt zich enigszins achtergesteld omdat zij de grootste financiële bijdrage leveren aan het project. Het BRU zit in een lastig parket wegens het feit dat de portefeuillehouder verkeer ook de wethouder van de stad Utrecht is, en dat zij deze taken niet duidelijk scheidt.

Naast deze interne competitie is er ook de competitie met de Nederlandse Spoorwegen. Niet alleen moeten partijen overtuigd worden om de infrastructuur aan te leggen, ook moeten de NS steeds overgehaald worden om stations en trajecten te bedienen. Het blijkt steeds moeilijk om hen te overtuigen en de invloed die via het rijk uitgeoefend kan worden is beperkt.

- Competitiebeperking. De oprichting van het projectbureau is een wijze om de activiteiten van de regiopartijen af te stemmen en competitie te beperken.
- Strijd. In deze casus is er geen sprake van zodanige competitie dat partijen elkaar proberen neer te halen.
- Vermijding. In deze casus zijn geen partijen die alleen aan het proces deelnemen omdat zij bang zijn om zaken te missen.

Daarnaast kan een algemeen onderscheid gemaakt worden in ‘game’ en ‘play’. De meeste partijen proberen binnen het bestaande regelkader het spel te spelen (play). Alleen de gemeente Utrecht ontrekt zich enigszins aan het kader van het projectbureau dat de regiopartijen hebben ingesteld. Officieel doen zij gewoon mee op de manier zoals is vastgelegd, maar in praktijk gaan zij op veel momenten hun eigen weg.

Centraal bij dit project staat het commitment van de betrokken regiopartijen. Bij provincie en BRU overheerst de neiging tot coalitie; om die reden worden zij bij het coördinatiemechanisme probleemoplossing ingedeeld. Bij de gemeenten en NS kijkt men meer naar de eigen positie (competitie); daarom vallen zij in de categorie negatieve coördinatie.

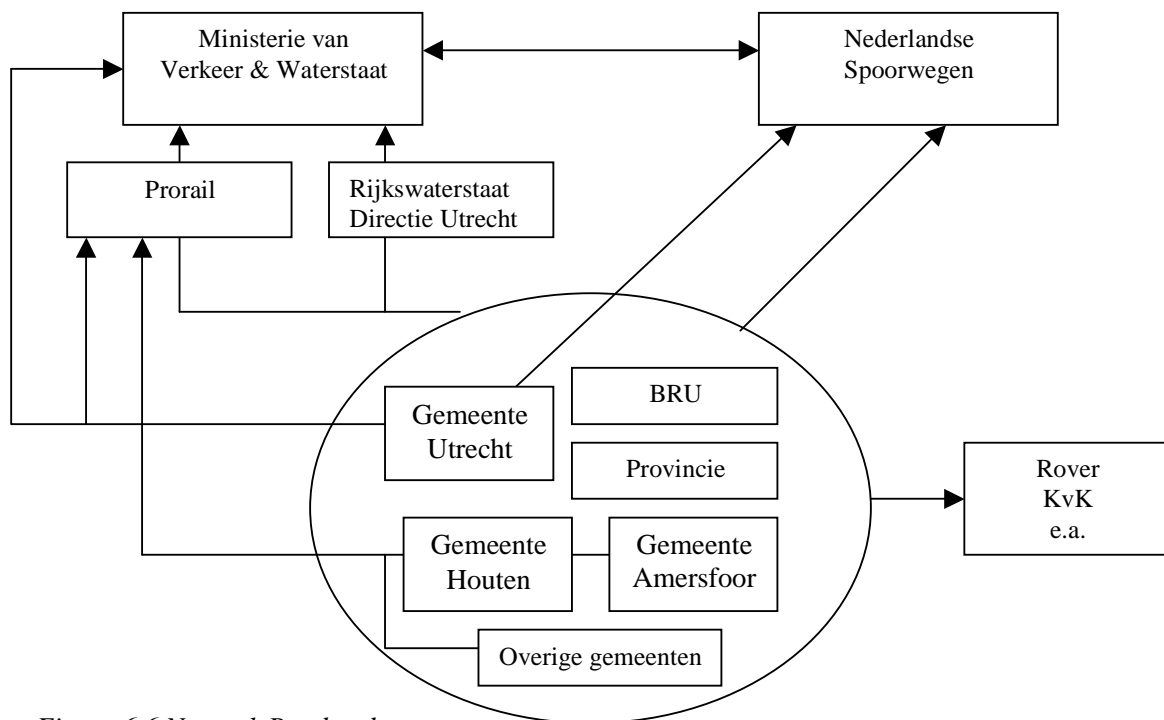
Veranderingen

Gedurende het lange proces van Randstadspoor zijn de omstandigheden steeds veranderd. De landelijke politiek gaf openbaar vervoer minder prioriteit, de Nederlandse Spoorwegen werden een marktpartij en de economische situatie verslechterde. De lobby van de regiopartijen moest hierop steeds worden aangepast.

Hoe de regio zich intern organiseerde veranderde van tijd tot tijd. Zo is een tijd vanuit de provincie gecoördineerd en heeft men een coördinator vanuit Rijkswaterstaat gehad. En de precieze invulling van het projectbureau is in de loop van de tijd ook veranderd. Dit hing samen met de taakverdeling tussen de bestuurders van de verschillende organisaties en met de verdeling van de kosten van het project.

Netwerk

Op basis van voorgaande informatie kunnen de posities in het netwerk beschreven worden. Het netwerk kan gekenschetst worden als een ‘policy community’. De partijen delen een aantal basiswaarden (in dit geval hebben zij met name een gezamenlijk doel). Overleg vindt frequent plaats en bestuurders zijn sterk betrokken. Omdat alle partijen bepaalde middelen voorhanden hebben is er sprake van relatieve gelijkwaardigheid, en ook kunnen alle partijen voordeel behalen.



Figuur 6.6 Netwerk Randstadspoor

Rol BRU

Omdat dit onderzoek vanuit het BRU wordt uitgevoerd is het interessant om specifiek de rol van het BRU in het netwerk en de waarde van een regionaal verkeersplan te beschouwen. In de interviews zijn aangaande deze kwestie een aantal zaken naar voren gekomen.

- BRU vertoont groot commitment inzake Randstadspoor.
- BRU heeft een faciliterende rol, onder met het bieden van vergaderruimte voor het projectbureau.
- Voor de aansturing van een dergelijk project is zo min mogelijk partijen het meest effectief. Wat dat betreft is BRU wel weer een extra partij.
- Voor het organiseren van de lobby is het goed dat het BRU erbij is.
- BRU heeft een lastige positie en is soms niet als afzonderlijke partij te herkennen. Een sterke bestuurder met een expliciete regionale blik zou dat kunnen verbeteren.
- Het BRU zou zich meer op de regisseursrol moeten richten dan op de concrete uitvoering van projecten.

Macro- en micro-niveau

Het netwerk rond het RVVP wordt in de analyse beschouwd als het meso-niveau. De relatie met het macro- en micro-niveau is eveneens van belang en daarop zal hier worden ingegaan.

Ontwikkelingen die op macro-niveau spelen zijn de bezuinigingen op het spoor door de landelijke politiek, de trend tot decentralisatie van taken, en het proces van verzelfstandiging van de NS. Deze zaken blijken van invloed op Randstadspoor, gezien de uitspraken van de verschillende organisaties.

Door de bezuinigingen moeten er keuzes gemaakt worden binnen het totaalconcept. Als er meer geld beschikbaar zou zijn, waren de afstemmingsproblemen een stuk kleiner geweest omdat dan iedereen tevreden zou kunnen worden gesteld. De trend tot decentralisatie leidt tot vragen over wie die decentrale taken op zich zou moeten nemen. Voorlopig is de concessie voor NS centraal geregeld. Maar omdat overheden meer taken voor bijvoorbeeld ruimtelijke ordening krijgen zijn de belangen meer verdeeld over de organisaties in het netwerk. Daardoor is het minder goed mogelijk voor één partij om de richting van het beleid te bepalen. Door de verzelfstandiging van

NS kunnen partijen minder afdwingen bij hen. NS stelt zich zakelijker op, waardoor de mogelijkheden om trajecten en stations te bedienen beperkter worden.

Wat betreft de relatie met het micro-niveau gaat het om de invloed van individuele personen. Met betrekking tot deze kwestie kunnen twee punten aangestipt worden. Ten eerste zijn om een beeld te krijgen van de organisaties in het netwerk interviews gehouden met individuele personen die namens organisaties bij het netwerk betrokken zijn. Het beeld dat op meso-niveau gevormd wordt is daardoor mede afhankelijk van data die op micro-niveau verkregen zijn.

Ten tweede is er de rol van bestuurders. Deze personen vertegenwoordigen organisaties en hebben daarbij een belangrijke invloed op de richting die men kiest. Het gaat niet alleen om het functioneren van de organisaties in een netwerk maar ook om de persoonlijke invulling van personen in het algemeen en bestuurders in het bijzonder.

Ook in deze casus is de positie van mevrouw Van den Bergh belangrijk. Zij zet sterk in op het realiseren van Randstadspoor. De manier waarop zij omgaat met haar twee taken is daaraan ondergeschikt. Ook hier scheidt de grote (inhoudelijke) rol van de gemeente Utrecht in het BRU aan mevrouw Van den Bergh de mogelijkheid om deze stijl toe te passen.

6.5 Resumé

In dit hoofdstuk zijn de resultaten weergegeven van het onderzoek naar de casus Randstadspoor. De algemene kenmerken van het netwerk zijn aan bod gekomen, alsmede de bevindingen op specifieke kwesties in het netwerk. Op basis van deze resultaten zullen in hoofdstuk acht de conclusies beschreven aangaande deze casus en een aantal algemene kwesties rond het verkeersbeleid in de regio Utrecht.

Hoofdstuk 7: Casus A12 Salto

7.1 Inleiding

In het project A12 Salto werken verschillende bestuurlijke partijen samen aan bereikbaarheid. De primaire insteek van dit project is een betere ontsluiting voor autoverkeer van de gemeente Houten. Daarmee hangen vele andere kwesties samen, zowel op het terrein van mobiliteit als van ruimtelijke ontwikkeling. Het BRU vervult in dit project een coördinerende rol.

In dit hoofdstuk zal eerst een beschrijving worden gegeven van de diverse kenmerken van A12 Salto en zal een aantal relevante kwesties besproken worden. Met deze informatie als basis zullen vervolgens de resultaten van het empirisch onderzoek beschreven worden.

7.2 Kenmerken

Beknopte geschiedenis

In april 2003 wordt gestart met het project A12 SALTO: Samenwerken Aan Langere Termijn Ontwikkeling. In de startnotitie⁵³ worden eerst de ontwikkelingen in het Kromme Rijngebied benoemd, het gebied ten zuidoosten van de stad Utrecht. In dit gebied zijn ontwikkelingen aan de gang zoals Randstadspoor, verbreding van de A12 en mogelijk nieuwe verstedelijking. Daarnaast zijn er gebieden van grote landschappelijke waarde.

Het project A12 Salto is in dit geheel een uitwerking van de wens van de gemeente Houten om de stad beter op de snelweg aan te sluiten. De gemeente is de afgelopen jaren sterk gegroeid door de aanleg van Vinex-wijken. Vanuit het rijk zijn via de zogenaamde BOR-gelden (BereikbaarheidsOffensief Randstad) middelen beschikbaar gesteld voor de ontsluiting. Aansluiting van Houten op de A12 (noordwaarts) is de optie die in A12 Salto onderzocht wordt. Houten heeft echter de optie van ontsluiting via de A27 (westwaarts) achter de hand. Ontsluiting via de A12 zou het grondgebied van Bunnik betreffen.

In het project werken tien partijen samen. Eerst is het doel van het project ingekaderd⁵⁴. De eerste doelstelling is een duurzame aansluiting van de knoop Bunnik-Houten op de A12, uiterlijk in 2010. Vóór deze datum moeten de BOR-gelden namelijk ingezet zijn. Daarbij wordt rekening gehouden met een nieuwe woonlocatie in het open gebied ten zuiden van Bunnik. De tweede doelstelling is het op basis hiervan opstellen van een integrale verkeerskundige visie op het Kromme Rijngebied, dat als invloedsgebied van de knoop Bunnik-Houten wordt beschouwd.

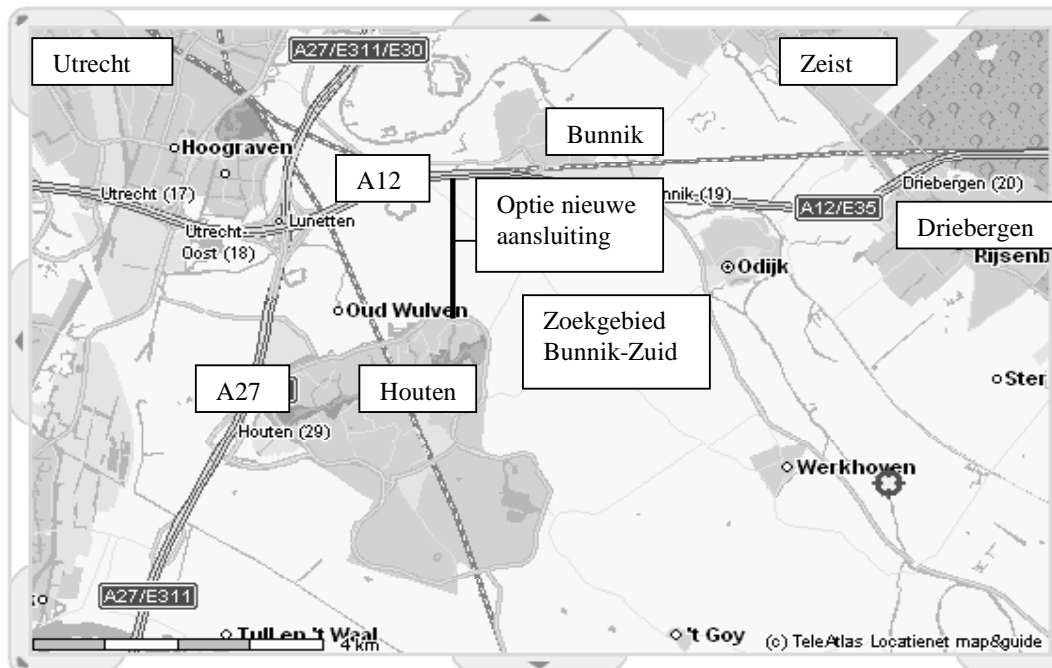
In overleg worden verschillende verkeerskundige opties voor doelstelling 1 onderzocht. Daarnaast wordt de haalbaarheid vanuit de invalshoeken ruimtelijke ordening, leefbaarheid, financiën, juridisch en draagvlak onderzocht. Voor leefbaarheid en ruimtelijke ordening is de MilieuEffectRapportage (MER) een geïnstitutionaliseerde methode. Besloten wordt om eerst een globale MER uit te voeren voor Salto, geïntegreerd in de MER voor het Regionaal Structuurplan. Later zal dan een gedetailleerde MER uitgevoerd worden. De werkzaamheden voor doelstelling 2 blijken begin 2004 vertraging op te lopen omdat het verkeerskundige model later beschikbaar is.

In maart 2004 stellen de partijen vast dat de bestaande verbinding op de A12 bij Bunnik niet toekomstvast is (er zullen verkeerskundige problemen optreden). Men kiest voor een tracé van Houten richting de A12 via de 'Rijsbruggerweg' en voor de fysieke aansluitingsvariant op de A12 onder de naam 'B+C'. Na berekening van de kosten van deze optie zet men in op versoering om

⁵³ Bestuur Regio Utrecht, 2003c.

⁵⁴ Bestuur Regio Utrecht, 2004c.

de kosten terug te dringen. Een optie is om een halve aansluiting te realiseren, waarbij alleen een oprit voor de westwaartse richting zou worden aangelegd. Tevens worden de mogelijkheden van private financiering onderzocht. Vanaf juni 2004 worden twee versoberde variant inhoudelijk en financieel doorberekend.



Figuur 7.1 Overzichtskartaal situatie in Kromme Rijngebied

Relevante ontwikkelingen

Het project A12 Salto vindt zoals gezegd plaats in het Kromme Rijngebied waarin meerdere ontwikkelingen bezig zijn. Deze hebben op verschillende wijzen invloed op het project.

- **Bunnik-Zuid:** Op dit moment loopt er een discussie of de woningbouw zal komen op Bunniks grondgebied, ten zuiden van de bestaande kern en de A12. Belangrijkste partijen in deze discussie zijn het BRU, de provincie en de gemeente Bunnik. Het BRU is in het (concept) RSP voorstander; de provincie is in het streekplan minder enthousiast. Extra woningen zouden uiteraard (grote) invloed hebben op de verkeerskundige situatie in dit gebied. In de verkeerskundige analyses moet rekening gehouden worden met deze mogelijkheid. Deze onzekerheid is een belangrijke factor in dit proces.
- **Gesplitste aansluiting:** Bij de kruising van het spoor Utrecht-Arnhem en de provinciale weg N225 bij station Driebergen-Zeist en op- en afrit naar de A12 zijn nu veel fileproblemen, en men verwacht een toename. Een oplossing zou het een andere vormgeving van de aansluiting zijn. Dit project valt niet onder Salto, maar ligt wel dichtbij het studiegebied. Bovendien zou dit project (ook) veel geld kosten.
- **Verbreding A12:** Rijkswaterstaat is op dit moment bezig met de procedure om de A12 te verbreden. Hoewel het betreffende tracé in het Salto-gebied ligt maakt het geen onderdeel uit van het project. In de verkeerskundige doorrekening heeft de verhoogde capaciteit van de A12 zeker invloed.
- **Verkeersstromen:** Bij beschouwing van de verkeerskundige effecten van de maatregelen gaat het in eerste instantie om de verbinding Houten-A12. Er zijn echter bredere effecten. Belangrijke verkeersstromen die tot discussie leiden tussen partijen is de afwikkeling op de

A12 en het knooppunt Oudenrijn, het verkeer (binnendoor) tussen Bunnik en Zeist, het verkeer van de A12 naar Wijk bij Duurstede, en het verkeer (binnendoor) van Bunnik naar Utrecht (over de Koningsweg).

- Groene waarden: In het gebied zijn veel groene waarden, zowel natuur als landbouwgrond. Bij discussie over de vormgeving en plaats van maatregelen is er discussie over het behoud van deze waarden.
- Overig: andere relevante zaken zijn een eventueel toekomstige ontwikkeling rond het station in Bunnik (hiervoor zou ruimte gereserveerd moeten worden), en de eventuele verdubbeling van het spoor bij Bunnik.

Stand van zaken

De belangrijkste acties op dit moment betreffen de doorrekening van de verschillende verkeerskundige opties en de financieringsmogelijkheden. Eind 2004 moet de knoop definitief doorgehakt zijn, zodat ook duidelijk is waar de Houtense BOR-gelden naartoe gaan.

Verder werd bekend dat de gesplitste aansluiting bij Driebergen-Zeist niet doorgaat. Het rijk geeft prioriteit aan een ongelijkvloerse kruising van weg en spoor bij het station. Dit project zal nu wellicht eerder starten dan gepland.

7.3 Kwesties

RO en mobiliteit

In deze casus spelen zowel vraagstukken op het terrein van mobiliteit als van ruimtelijke ordening een belangrijke rol. De onderlinge invloed van deze vraagstukken is een prominente kwestie. De beleidsterreinen zijn vaak verschillende wereldjes met andere oriëntaties en waarden. In een proces als deze zijn verschillende partijen actief. Het is de vraag van welke kant partijen het proces insteken, en welke waarden de boventoon zullen gaan voeren.

Breed of smal

Het project A12 Salto is afgebakend middels twee doelstellingen. Er zijn echter allerlei ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het project. Het is steeds de vraag hoe breed het proces moet worden aangepakt, zodat het tegelijk beheersbaar is en alle relevante ontwikkelingen meeneemt. De precieze keuze hierin zal afhangen van de insteek van de verschillende partijen.

Snelheid

Het is de vraag hoe snel het proces doorlopen gaat worden. Er moet een afweging gemaakt worden tussen zorgvuldigheid en snelheid. Welke belangen en ontwikkelingen worden wel en niet meegenomen? Men kan niet om de bestaande bestuurlijke constructies heen. De besluitvorming in de verschillende instanties kent een doorlooptijd waarop beperkt invloed kan worden uitgeoefend.

7.4 Resultaten

In deze paragraaf zullen de resultaten van het empirisch onderzoek worden weergegeven. Informatie is verzameld via het lezen van relevante documenten, het bijwonen van vergaderingen en het houden van interviews met betrokkenen. Op basis hiervan is een beeld gevormd van het functioneren van het netwerk, de posities van actoren en de problemen die optreden.

Eerst zal aandacht besteed worden aan het ontstaan van het netwerk, welke actoren betrokken zijn en welke activiteiten er plaatsvinden. Vervolgens zullen de mentale frames van actoren aan bod

komen. Op basis hiervan wordt het netwerk verder beschreven: afhankelijkheden, rolverdeling, spelen en maatschappelijke context.

Ontstaan netwerk

Het project begon met initiatieven van de gemeente Houten. Men kwam tot de conclusie dat aansluiting van Houten op de A12 meer kans van slagen had als men het breder zou aanpakken. Door meerdere partijen te betrekken zou de slagkracht groter worden.

De motieven voor samenwerking zijn in deze casus daarom in eerste instantie *macht* en *prestatie*. Daarnaast is ook er ook een inhoudelijk motief: door samen te werken verwacht men het project beter te kunnen inpassen en afstemmen met andere projecten in deze regio. Aan de basisvoorwaarden van geografische nabijheid en een set gezamenlijke waarden is in deze casus ook voldaan; een netwerk kon daarom gevormd worden.

Actoren

In deze casus wordt de gemeente Houten als centrale actor genomen, omdat de beleidsopgave primair op hun grondgebied ligt. De 10 actoren die officieel in het project A12 Salto participeren zijn:

- Bestuur Regio Utrecht
- Gemeente Houten
- Gemeente Bunnik
- Provincie Utrecht
- Rijkswaterstaat directie Utrecht
- De gemeenten Utrecht, Zeist, Driebergen, Nieuwegein en Wijk bij Duurstede.

Daarnaast zijn enkele andere partijen van belang:

- Adviesbureau Grontmij
- Belangengroepen voor Natuur en Milieu
- Belangengroepen van bewoners
- De sector Ruimtelijke Ontwikkeling van het BRU
- De afdelingen RO van andere organisaties
- Private investeerders (Projectontwikkelaars).

Deze partijen hebben elk hun eigen visie op het project A12 Salto. Met enkele van deze partijen is een interview gehouden om de frames in kaart te brengen. Deze zullen in het vervolg van dit hoofdstuk aan de orde komen.

Activiteiten

Bij beschouwing van 'het netwerken' kunnen verschillende activiteiten onderscheiden worden. De belangrijkste activiteiten betreffen:

- De ambtelijke werkgroep A12 Salto vergadert één keer per maand
- Partijen van A12 Salto komen ad hoc in kleiner verband samen.
- De bestuurlijke stuurgroep van A12 Salto met vertegenwoordigers van alle organisaties komt op belangrijke momenten samen
- Binnen de organisaties vindt overleg plaats tussen ambtenaren en bestuurders
- Binnen de organisaties vindt overleg plaats tussen de afdeling verkeer en ruimtelijke ontwikkelingen
- Op ad hoc-basis wordt overlegd met belangengroepen en gemeenteraden.

De weergegeven frames van de verschillende partijen zijn de interpretatie van de interviews door de onderzoeker, en zijn geen letterlijke weergaven van uitspraken. Als bij een actor voor een bepaalde kwestie geen data bekend zijn, is dit aangegeven met een streepje (-).

Afhankelijkheden

Voor de beschrijving van de onderlinge afhankelijkheden worden eerst de beelden (frames) weergegeven die de geïnterviewde actoren hebben van de afhankelijkheden.

Actor	Frame t.o.v. Afhankelijkheden
Bestuur Regio Utrecht	Samenwerking is nodig, en partijen zien dat voordeel ook.
Gemeente Houten	Het is goed dat het met al deze partijen wordt aangepakt; met alle belanghebbenden kun je tot goede oplossingen komen.
Gemeente Bunnik	Je moet er gezamenlijk uitkomen. De brede aanpak is goed; wel moet voorkomen worden dat de Houtense belangen de overhand krijgen.
Provincie Utrecht	Er moet in harmonie aan gezamenlijke visie en oplossingen gewerkt worden.
Rijkswaterstaat dir. Utrecht	Partijen zijn interafhankelijk en moeten er dus samen uitkomen.
Grontmij	De partijen moeten tot samenwerking gebracht worden om tot inhoudelijke oplossingen te kunnen komen.
Sector RO BRU	Je bent van in bijna alles van elkaar afhankelijk, maar het RO-proces in het gebied direct betrekken bij Salto zou niet werkbaar zijn. De processen lopen apart, maar inhoudelijk moet je wel afstemmen.

Figuur 7.2: Frames ten opzichte van afhankelijkheden in de casus A12 Salto.

De frames worden ingedeeld in vier vormen van coördinatie, zoals aangegeven in het conceptueel kader. Het is duidelijk dat alle partijen ervan overtuigd zijn dat men van elkaar afhankelijk is en er samen uit moet komen. Alle partijen worden daarom ingedeeld bij het coördinatiemechanisme Probleem oplossen.

Naast deze beelden van de afhankelijkheidsrelaties kunnen per relatie de afhankelijkheden worden bepaald op basis van de machtsmiddelen die elk der actoren bezit. De afhankelijkheden worden hierbij beschreven vanuit de gemeente Houten met de andere actoren, aangezien Houten als centrale actor gekozen is.

- Houten is van de gemeente Bunnik afhankelijk voor de inpassing van de nieuwe infrastructuur in het landschap, aangezien het tracé over Bunniks grondgebied zou gaan lopen. Deze afhankelijkheid lag in eerste instantie eenzijdig aan de kant van Houten. Nu echter ook Bunnikse belangen zijn verwerkt en Bunnik-Zuid er eventueel komt is de afhankelijkheid wederzijds.
- Houten is van Rijkswaterstaat afhankelijk voor de vormgeving van de aansluiting op de A12. Rijkswaterstaat is ook afhankelijk van gemeente Houten voor een evenwichtige aansluiting van de gemeente op de snelwegen, zodat niet al het verkeer richting de A27 gaat.
- Houten is van de gemeenten, BRU en provincie afhankelijk voor bijdragen in de financiering en daarmee is draagvlak bij hen belangrijk.
- Houten is van gemeenten, BRU en provincie afhankelijk voor een goede interne afstemming van het verkeersbeleid en het ruimtelijk beleid.
- Houten is van BRU en Grontmij afhankelijk voor coördinatie en inhoudelijk bijdragen in het proces.
- Houten is voor draagvlak afhankelijk van belangengroepen voor natuur en bewoners.

Probleemdefinitie

Bij een project is het de vraag hoe partijen de centrale opgave definiëren. Hoe zien zij de verhouding in de aandacht voor RO en verkeer? Ook ten aanzien van de probleemdefinitie zijn de frames van actoren in kaart gebracht.

Actor	Frame t.o.v. Probleemdefinitie
Bestuur Regio Utrecht	Het is primair een verkeersproject; de juridische-planologische lijn moet geen probleem zijn.
Gemeente Houten	Het gaat primair om een verkeerskundige blik op het Kromme rijngedied, maar de RO-kant is wat summier meegenomen.
Gemeente Bunnik	Project is primair verkeerskundig, dat is al lastig genoeg.
Provincie Utrecht	Project is puur verkeerskundig, maar RO moet je wel als randvoorwaarde nemen om het realistisch te houden.
Rijkswaterstaat dir. Utrecht	Project primair verkeerskundig, nu ook ontwikkelaars (stationsgebied Bunnik) betrokken. RO-component wordt ingebracht via het RSP.
Grontmij	Het is een verkeerskundig project waarin je vanuit RO de randvoorwaarden bepaalt. Deze zijn echter nog erg onduidelijk, aangezien de beleidsvorming op dat terrein steeds bezig is.
Sector RO BRU	Salto gaat over verkeer, in het RSP-proces wordt de RO-kant gedaan. Afstemming is nodig; de wijze waarop moet steeds ad hoc bepaald worden.

Figuur 7.3: Frames ten opzichte van probleemdefinitie in de casus A12 Salto.

De partijen zijn het erover eens dat A12 Salto primair een verkeersproject is. Over de afstemming met RO- beleid wordt verschillend gedacht. Door sommigen gezegd dat dit gescheiden gehouden moet worden om de complexiteit in de hand te houden. Anderen omschrijven RO als een randvoorwaarde waarbinnen gewerkt moet worden. Enkel en geven aan dat de afstemming wel voortdurend (ad hoc, naar bevind van zaken) moet plaatsvinden, zonder dat de processen geïntegreerd hoeven te worden.

Beleid en uitvoering

Element in dit onderzoek is de kwestie van beleid en uitvoering; vraag is hoe partijen hier tegenaan kijken.

Actor	Frame t.o.v. Beleid en uitvoering
Bestuur Regio Utrecht	Voor uitvoering is financiering nodig en daarover ligt nog niet veel vast.
Gemeente Houten	Inhoudelijk komen we er wel uit, maar de financiering wordt lastig.
Gemeente Bunnik	Het is een voortdurend proces, maar je moet wel zorgvuldig te werk gaan voor je beslissingen neemt.
Provincie Utrecht	-
Rijkswaterstaat dir. Utrecht	Het gaat om de financiering van je ideeën, bijvoorbeeld via private investeerders.
Grontmij	Het is een voortdurend proces van inhoudelijke afwegingen en bestuurlijke spelletjes die door elkaar lopen.
Sector RO BRU	Het is beter om aparte proceslijnen voor verkeer en RO te hebben, zodat je niet van elkaar afhankelijk bent. Afstemming (en uitvoering) is voortdurend proces.

Figuur 7.4: Frames ten opzichte van beleid en uitvoering in de casus A12 Salto.

Geen van de partijen legt een duidelijke scheiding tussen beleid en uitvoering. De financiële haalbaarheid van opties wordt steeds meegenomen in de discussie. De uitvoering hangt daar voornamelijk van af.

Kwaliteit proces

Op basis van de criteria voor procesmanagement kan geanalyseerd worden hoe partijen de kwaliteit van het proces beoordelen.

Actor	Frame t.o.v. Kwaliteit proces
Bestuur Regio Utrecht	-
Gemeente Houten	Voortgang cruciaal en het is de vraag of die voldoende zal zijn. Aandacht voor RO beperkt (core value).
Gemeente Bunnik	De druk die op de voortgang uitgeoefend wordt gaat ten koste van de kwaliteit van de inhoud.
Provincie Utrecht	De nadruk op snelle voortgang is groot, er moet wel een goede afweging plaats kunnen vinden voor je beslist welke optie je neemt.
Rijkswaterstaat dir. Utrecht	Proces verloopt goed; openheid ook goed nu ook bedrijfsleven betrokken wordt.
Grontmij	Voortgang enigszins in gevaar, aandacht voor inhoud door partijen moest aanvankelijk wel gestimuleerd worden.
Sector RO BRU	-

Figuur 7.5: Frames ten opzichte van kwaliteit proces in de casus A12 Salto.

De partijen gaan voornamelijk in op het aspect voortgang. Wegens de deadline van 2010 voor de BOR-gelden is dit een wezenlijk element in dit project. Sommigen maken zich zorgen of het snel genoeg gaat, anderen vinden deze 'haast' juist storend en vinden dat dit ten koste gaat van de kwaliteit. Zij vragen zich daarom af of de BOR-deadline werkelijk zo sterk is.

Spelen

In het theoretisch kader zijn verschillende soorten spelen beschreven. Bij de casus RVVP worden de volgende spelen aangetroffen:

- Coalitie. In deze casus is geen sprake van coalitie tussen partijen.
- Samenwerking en afstemming. De 10 partijen in A12 Salto proberen door samenwerken tot een gezamenlijke oplossing te komen.
- Competitie. Hoewel meeste partijen het nut inzien van de samenwerking voor deze opgave treedt er wel competitie op. Ten eerste zijn partijen niet eens over het benodigde tempo van het project. BRU en Houten zetten in op een snel proces, terwijl Bunnik en de provincie vragen om temporiseren om een gedegen afweging te kunnen maken. Op de achtergrond hierbij zit de traditionele rivaliteit tussen BRU en provincie enerzijds en Houten en Bunnik anderzijds. Vanuit deze rivaliteit komen partijen tot een afweging over het standpunt in dit project.

Het tweede element van competitie heeft te maken met de gesplitste aansluiting bij Driebergen-Zeist. Inmiddels is deze kwestie opgelost omdat bekend is geworden dat dit project niet doorgaat. Dit was eveneens een groot en duur project. Voor de gemeenten Driebergen en Zeist was dit project van groot belang. Voor hen bestond het gevaar dat als Salto doorging, er geen financiële ruimte en/of draagvlak meer was voor deze gesplitste aansluiting. Deze kwestie speelt meer op de achtergrond, maar was zeker van invloed op de positie en inzet van de gemeenten Zeist en Driebergen.

- Competitiebeperking. Het opzetten van het project A12 Salto is een manier om samenwerking te organiseren en daarmee competitie te beperken.
- Strijd. In deze casus is er geen sprake van zodanige competitie dat partijen elkaar proberen neer te halen.
- Vermijding. Enkele gemeenten participeren in het proces zonder actief deel te nemen; ze willen er echter wel bij zijn omdat ze bang zijn anders belangrijke beslissingen te missen die voor hen wel relevant zijn. Gemeenten als Wijk bij Duurstede en Nieuwegein, en in mindere

mate Zeist en Driebergen hebben in eerste aanleg minder belangen in het voorliggende probleem, maar de beslissingen hebben zijn wel van invloed op deze partijen.

Daarnaast kan een algemeen onderscheid gemaakt worden in ‘game’ en ‘play’. In deze casus werken alle spelers mee aan salto volgens de regels van het spel (play). Vanuit deze positie hebben enkele partijen echter wel een eigen agenda, die tegen het geformuleerde gezamenlijke belang ingaat.

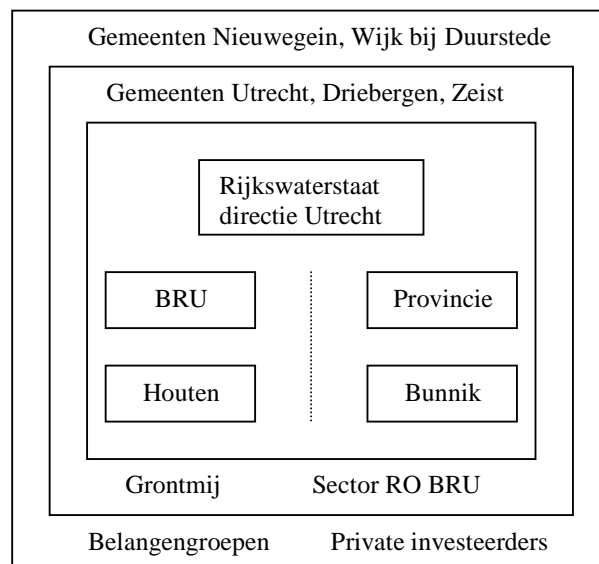
Hoewel er geen sprake is van coalitie, kunnen de geïnterviewden toch allen ingedeeld worden bij het coördinatiemechanisme probleemoplossing. Men spreekt de intentie uit om er samen uit te gaan komen. In deze fase is er echter nog slechts sprake van afstemming; coalitievorming kan nog komen.

Veranderingen

Het netwerk A12 Salto functioneert relatief kort; in deze periode zijn geen grote veranderingen te herkennen. Het niet doorgaan van de gesplitste aansluiting bij Driebergen-Zeist is te recent om te kunnen onderzoeken wat de gevolgen hiervan voor het netwerk zullen zijn.

Netwerk

Op basis van voorgaande informatie kunnen de posities in het netwerk beschreven worden. Waar het RVVP als Issue network kon worden gekarakteriseerd en Randstadspoor als Policy network, ligt het project A12 Salto tussen deze typeringen in. Er is sprake van hechte samenwerking tussen de centrale partijen. Er bestaat tussen de centrale partijen echter een belangrijk verschil van mening over het gewenste tempo van het proces. Daarnaast zitten er partijen in het netwerk die feitelijk alleen op consultatiebasis meedoen; zij bewaken dat er geen zaken gebeuren die hen benadelen. Zij hebben bovendien weinig middelen in te brengen en het project zal hen relatief weinig opleveren.



Figuur 7.6 Netwerk A12 Salto

Rol BRU

Omdat dit onderzoek vanuit het BRU wordt uitgevoerd is het interessant om specifiek de rol van het BRU in het netwerk en de waarde van een regionaal verkeersplan te beschouwen. In de interviews zijn aangaande deze kwestie een aantal zaken naar voren gekomen.

- BRU houdt zich vooral bezig met ‘de kikkers in de kruiwagen houden’ en minder met een eigen visie op het project, en dat is goed voor Salto.
- Het is logisch dat het BRU deze taak in dit geval oppakt en niet bijvoorbeeld de provincie.
- BRU functioneert als zelfstandige partij, zodat ze op afstand van de gemeenten staan en meer objectief kunnen opereren.
- Het BRU heeft zeker nut als regionaal orgaan, maar zou zich toch meer als zodanig moeten profileren.
- De belangen van de gemeente Utrecht spelen niet door in het BRU omdat Utrecht geen groot primair belang heeft in dit project.

Macro- en micro-niveau

Het netwerk rond het RVVP wordt in de analyse beschouwd als het meso-niveau. De relatie met het macro- en micro-niveau is eveneens van belang en daarop zal hier worden ingegaan.

Op macro-schaal spelen ontwikkelingen zoals de bezuinigingen bij het rijk, de wens tot decentralisatie van bevoegdheden en de relevante ontwikkelingen zoals eerder in dit hoofdstuk genoemd. Door de bezuinigingen zijn er minder mogelijkheden. Men moet keuzes maken waardoor minder partijen tevreden kunnen worden gesteld. Partijen hebben door de decentralisatie-tendens meer bevoegdheden en zullen daardoor sterker op hun eigen belangen gaan letten. Tenslotte zullen partijen steeds moeten anticiperen op de ontwikkelingen in andere projecten, aangezien deze van invloed kunnen zijn op het project A12 Salto.

Wat betreft de relatie met het micro-niveau gaat het om de invloed van individuele personen. Met betrekking tot deze kwestie kunnen twee punten aangestipt worden. Ten eerste zijn om een beeld te krijgen van de organisaties in het netwerk interviews gehouden met individuele personen die namens organisaties bij het netwerk betrokken zijn. Het beeld dat op meso-niveau gevormd wordt is daardoor mede afhankelijk van data die op micro-niveau verkregen zijn.

Ten tweede is er de rol van bestuurders. Deze personen vertegenwoordigen organisaties en hebben daarbij een belangrijke invloed op de richting die men kiest. Het gaat niet alleen om het functioneren van de organisaties in een netwerk maar ook om de persoonlijke invulling van personen in het algemeen en bestuurders in het bijzonder.

In deze casus is mevrouw Van den Bergh ook een rol; als bestuurder van het BRU zit zij in de stuurgroep. Aangezien de gemeente Utrecht minder inhoudelijke belangen heeft in dit project lopen haar twee rollen in deze casus minder door elkaar heen.

7.5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de resultaten weergegeven van het onderzoek naar de casus A12 Salto. De algemene kenmerken van het netwerk zijn aan bod gekomen, alsmede de bevindingen op specifieke kwesties in het netwerk. Op basis van deze resultaten zullen in hoofdstuk acht de conclusies beschreven aangaande deze casus en een aantal algemene kwesties rond het verkeersbeleid in de regio Utrecht.

Hoofdstuk 8: Conclusie

8.1 Inleiding

In dit rapport wordt verslag gedaan van het onderzoek naar het regionaal verkeersbeleid dat vanuit het Bestuur Regio Utrecht is uitgevoerd. Bij het verkeersbeleid in de regio Utrecht spelen veel aspecten een rol, en leveren verschillende kwesties stof tot discussie. In dit onderzoek zijn vele van deze kwesties aan de orde gekomen middels het bestuderen van een drietal cases. Via deze drie cases kon een breed beeld verkregen worden van het regionaal verkeersbeleid.

Dit onderzoeksrapport is in de hoofdstukken één gestart met het uiteenzetten van de uitgangspunten van dit onderzoek. In hoofdstuk twee zijn de theoretische uitgangspunten beschreven, die in hoofdstuk drie werden geoperationaliseerd. In hoofdstuk vier werd een algemeen beeld gegeven van kaderwetgebieden, het BRU en het verkeersbeleid. In de hoofdstukken vijf, zes en zeven zijn de verdere resultaten van het empirisch onderzoek beschreven. Het empirisch onderzoek is uitgevoerd middels het bestuderen van documenten, het bijwonen van vergaderingen en het houden van interviews met betrokkenen van verschillende organisaties. Bij elke casus is specifiek ingegaan op een viertal kwesties. De frames van actoren ten opzichte van deze kwesties is in kaart gebracht. Daarnaast zijn aspecten als de rol van het BRU en de verbondenheid met het macro- en micro-niveau aan de orde gekomen.

In dit hoofdstuk zullen de conclusies van dit onderzoek weergegeven worden. Na beschouwing van een aantal algemene aspecten zullen de conclusies per casus worden besproken. Vervolgens zullen de algemene conclusies van dit onderzoek beschreven worden. Dit zal gebeuren op basis van de onderzoeksvragen die als uitgangspunt voor deze studie geformuleerd zijn.

8.2 Algemeen

Dit onderzoek richt zich op netwerken rond verkeersbeleid in de regio Utrecht. Daartoe heeft het onderzoek zich primair gericht op een drietal cases. Daarbij kon echter ook een beeld gevormd worden over het 'algemene' netwerk rond het verkeersbeleid in de regio Utrecht. Hierop wordt in de eindconclusies teruggekomen. Hier wordt expliciet ingegaan op twee kwesties die in alle cases terugkwamen.

Bij het onderzoek naar de drie cases kwamen een tweetal aspecten van het verkeersbeleid in de regio steeds aan de orde. Hoewel het onderzoek zich niet specifiek op deze kwesties richtte kwamen deze vanzelf aan de orde wanneer de relevante aspecten van de cases beschouwd werden. Aan deze kwesties is reeds aandacht besteed aan in hoofdstuk vier. In deze paragraaf worden zij in het algemeen besproken en in de conclusies van de cases en de eindconclusie zullen deze kwesties terugkomen.

De relatie tussen het BRU en de provincie Utrecht is van oudsher moeizaam. Bij het volgen van het beleidsprocessen en in gesprekken met betrokkenen bleek dit ook door te werken naar de dagelijkse praktijk. Het feit dat beide organen op het bovengemeentelijk schaalniveau acteren geeft discussie over competenties. Daarnaast is men vanuit het rijk op dit moment bezig met een discussie over de toekomst van kaderwetgebieden; aan het eind van 2004 loopt de regeling namelijk formeel af. De provincie Utrecht neemt in de discussie een ander standpunt in dan de gezamenlijke provincies (IPO); zij vinden dat wegens de schaalgrootte van de regio Utrecht een regiobestuur overbodig is. Het BRU is het hiermee (uiteraard) niet eens en wil (samen met de overige kaderwetgebieden) een definitieve status krijgen.

De geïnterviewden zijn allen bekend met deze situatie, maar de ontwikkeling in de relatie wordt verschillend beoordeeld. Sommigen geven aan dat de relatie de laatste tijd verbeterd is, anderen zeggen dat de verstandhouding hetzelfde gebleven is, en ook zijn er mensen die vinden dat de relatie verslechterd is. Daarnaast zeggen sommigen dat de rivaliteit vooral en alleen op bestuurlijk niveau speelt, en anderen zeggen dat het doorwerkt naar ambtelijk niveau.

Een duidelijke trend kan hier niet uit gedestilleerd worden, maar het is duidelijk dat de kwestie leeft (ook bij andere organisaties dan BRU en provincie). Daarmee heeft het zeker zijn invloed op de beleidsopgaven in de regio. Vanwege de rivaliteit is het moeilijker om tot een algemeen netwerk rond verkeersbeleid in de regio Utrecht te komen. Daarom moet de onderlinge per geval steeds opnieuw aan de orde komen als samenwerking nodig is. Projecten worden daardoor gecompliceerder.

In de casus RVVP is er sprake van (sociale) fixaties. Men is gefixeerd op de eigen positie. Sociale fixatie betreft het niet meer reflecteren op de onderlinge verhouding, en die voor gegeven aannemen. Verschijnselen zijn ritueel gedrag, vaste rolpatronen en buitensluiten van actoren. Personen die bij BRU en Provincie werken zitten vast in een denktrant die moeilijk te doorbreken is. De onderlinge sfeer tussen de organisaties is zodanig dat mensen daar automatisch in meegaan. Overigens is dit verschijnsel (in mildere vorm) ook in andere relaties te herkennen, zoals in de relatie tussen de gemeenten Houten en Bunnik, en tussen de ambtelijke ‘wereldjes’ van Verkeer en Ruimtelijke Ontwikkeling (bij BRU, en ook andere organisaties).

De tweede kwestie die hier besproken wordt speelt op het vlak van persoonlijke relaties. In beleidsnetwerken zitten verschillende organisaties. In deze analyse wordt in eerste instantie een beeld gevormd van de relaties tussen organisaties als geheel. Maar van belang is ook hoe personen die deze organisaties vertegenwoordigen opereren. In de interviews gaven bijna alle respondenten aan dat de rolinvulling door personen een grote invloed kan hebben, die het belang van structuren (op ‘meso’-niveau) soms kan overstijgen.

Bestuurders zijn in de wereld van het openbaar bestuur personen die een grote invloed kunnen hebben met hun manier van optreden. Specifiek voor het BRU speelt het aspect van de dubbele pet. Leden van het dagelijks bestuur van een kaderwetgebied zijn tevens bestuurder in hun gemeente. Voor de portefeuille Verkeer is vooral de positie van mevrouw Van den Bergh een terugkerend thema. Zij is tevens wethouder van de grootste gemeente in het BRU (de gemeente Utrecht), en de belangen waarmee zij in beide functies te maken heeft zijn vaak dezelfde. Het is de vraag hoezeer zij deze rollen scheidt, in hoeverre dit nodig is en hoe betrokkenen dit beoordelen. De andere portefeuillehouder (dhr. Tchernoff) heeft in zijn andere functie (burgemeester van De Bilt) veel minder vaak te maken met zaken die hij ook als BRU-bestuurder doet.

In de praktijk scheidt zij deze taken niet duidelijk. Reden die zij zelf daarvoor aangeeft is dat zij om inhoudelijke problemen op te lossen zich niet teveel wil aantrekken van bestuurlijke competentiestrijd. Dit leidt alleen maar af van de problemen die opgelost moeten worden. Het opvallende hieraan is dat anderen dit juist als uiting van die competentiestrijd zien.

Deze stellingname past bij haar algemene stijl van besturen. Haar onconventionele optreden botst met de traditionele ambtelijke én bestuurlijke stijl. Aan de ene kant kan dit verstrend werken in beleidsprocessen, aan de andere kant kunnen hiermee juist de bestaande afstemmingsproblemen tussen organisaties worden overwonnen. Vanuit de netwerktheorie is de dubbele pet juist handig om de afstemming te bevorderen; de strakke scheiding van functies past bij een hiërarchisch model.

In de interviews wordt het verschijnsel dubbele pet en het optreden van mevrouw Van den Bergh verschillend beoordeeld. Bestuurders geven aan dat elke bestuurder dubbele petten opheeft, en dat dit een gegeven is. Sommigen geven expliciet aan dat het juist gunstig is dat er één bestuurder is die beide partijen vertegenwoordigt. Veel mensen constateren dat het belang van de gemeente Utrecht vaak overheersend is in de inbreng, maar dit vindt men passen bij de omvang van de stad

Utrecht. Aan de andere kant zeggen mensen dat mevrouw Van den Bergh vanuit haar invloedrijke positie als wethouder van een grote gemeente juist ook de belangen van de andere gemeenten inbrengt. In het geval van overleg op nationaal niveau over spoorzaken brengt zij bijvoorbeeld ook de belangen van de kleinere BRU-gemeenten naar voren.

Mevrouw Van den Bergh heeft een belangrijke positie in het verkeersbeleid in de regio Utrecht. Zij is kritisch over het democratische gehalte van het BRU en over de relevantie van onderwerpen die aan bod komen. Bovendien constateert zij dat er veel onderling wantrouwen is tussen de regiopartijen. Door deze (onconventionele) bestuursstijl botst zij met andere bestuurders en organen. De spanningen die dat oproept maakt het lastiger om een duurzaam netwerk rond het verkeersbeleid op te bouwen.

Conclusies:

- ❑ De kwesties ‘relatie BRU-Provincie’ en ‘positie Mevrouw Van den Bergh’ komen in alle bestudeerde cases terug, en hebben invloed op het proces.
- ❑ In de relatie BRU-provincie treden fixaties op; mensen kunnen zich niet losmaken uit de heersende denktrant door de sfeer in beide organisaties.
- ❑ De bestuursstijl van Mevrouw Van den Bergh botst met de ambtelijke en bestuurlijke cultuur. Zij scheidt haar beide functies (bestuurder van gemeente en BRU) niet duidelijk. Vooral in de ambtelijke wereld roept dit weerstand op. Voor de afstemming tussen partijen en het welslagen van projecten kan deze stijl juist nuttig zijn. Maar het maakt het vormen van een algemeen netwerk rond verkeersbeleid in de regio Utrecht complexer.

8.3 Casus RVVP

Het Regionaal verkeers- en vervoerplan (RVVP) is een document dat richting moet geven aan de beslissingen van het BRU inzake verkeer en vervoer. Sinds 2002 is men bezig met een nieuw RVVP, dat eind 2004 een formele status gekregen moet hebben. Vanuit het BRU is er bij het opstellen van het plan contact met organisaties die betrokken zijn bij de kwesties die aan de orde komen in het plan.

Wat de afhankelijkheden betreft hanteert het BRU het frame van negatieve coördinatie. Men zet ook op coalitie in (met de BRU-gemeenten); dit spel wijst op probleem oplossen als vorm van coördinatie. Maar vooral ten opzichte van de provincie moeten de taken duidelijk gescheiden gehouden worden om problemen te voorkomen; daarbij speelt duidelijk het competitie-element. Dit element in het proces is zodanig belangrijk dat het BRU bij negatieve coördinatie ingedeeld moet worden.

Het plan werd vooral in samenwerking met de BRU-gemeenten opgesteld. De openheid van het proces werd om die reden bekritiseerd; men had graag meer invloed van andere organisaties gezien. Kleine gemeenten zijn voor regionaal beleid afhankelijk van het BRU, aangezien zij te weinig eigen macht hebben om grotere verkeersprojecten van de grond te krijgen. De gemeente Utrecht heeft echter wel genoeg eigen macht, en voor hen is het RVVP dan ook slechts één van de mogelijkheden om haar doelen te bereiken.

De provincie benadrukt het belang van concrete samenwerking in projecten, en geeft aan dat de afstemmingsproblemen daar alleen maar van afleiden. Zij betreuren het dat de gezamenlijke Strategische Mobiliteitsvisie (SMV) van 2002 niet heeft geleid tot één verkeersplan voor de regio Utrecht. Ook andere organisaties geven aan dat twee plannen voor de regio niet optimaal is, en dat dit de uitstraling van de regio niet ten goede komt.

De relatie BRU-provincie verhinderde dat tot één plan gekomen kon worden. De sfeer was zodanig dat men zowel vanuit BRU als de provincie niet tot samenwerking bereid was. Men accepteert elkaars rol niet, waardoor inhoudelijk discussies moeilijk te voeren zijn. Bij het formuleren van gezamenlijk beleid komt men daarom uit op algemene en weinig concrete keuzen. De gang van zaken bij het SMV heeft er sterk toe bijgedragen dat de provincie matig betrokken werd bij het RVVP. De inzet van het SMV was overigens niet het maken van één plan, maar het opstellen van een gezamenlijk uitgangspunt. Toen dit was gebeurd besteedde men verder zo weinig mogelijk aandacht aan deze lastige afstemmingskwestie. Maar omdat de keuzes in het SMV redelijk globaal van aard zijn kwamen de problemen later weer bovendrijven. Als de algemene beleidslijnen geconcretiseerd moeten worden in projecten moeten partijen alsnog proberen samen te werken.

‘Beleid en uitvoering’ is een relevant thema in deze casus; partijen geven aan de relatie verbeterd moeten worden. Waar het BRU vooral kijkt naar de betere procedures, geven anderen aan dat juist deze formalistische benadering hinderlijk is. Het BRU zou organisaties meer moeten stimuleren om beleid uit te voeren. Het RVVP moet ‘meer gaan leven’.

Dit RVVP is een beslissingsgericht plan, waardoor de link naar de uitvoering zeker belangrijk is. Een beslissingsgericht plan is een verzameling afspraken; dit in tegenstelling tot een wervend plan dat door een gewenst toekomstbeeld schetst waarmee partijen tot discussie gestimuleerd moeten worden.

Vanuit de theorie over beleid en uitvoering kan de benadering van het BRU gekenschetst worden als uitvoering via regels. Men ontwerpt procedures om projecten tot uitvoering te brengen. Om het plan meer te laten leven zou meer ingezet moeten worden op uitvoering via personen. Mensen die een sterke betrokkenheid bij het onderwerp hebben kunnen de uitvoering organiseren door in te spelen op de ‘situationele logica’: de handelswijze aanpassen aan de specifieke situatie van een project. Dit vergt het vermogen om bestaande structuren en gewoonten te doorbreken, aangezien de algemene overheidspraktijk niet ingesteld is op een dergelijk flexibele aanpak.

In de casus RVVP was de afstemming met ruimtelijke ordening geen issue dat betrokken partijen benoemden. Het feit dat interviews gehouden zijn met ‘verkeersmensen’ van andere organisaties is hiervoor een belangrijke reden. Binnen het BRU was dit echter wel belangrijk onderwerp. De afstemming tussen het RVVP en RSP speelt zich af binnen het kader van een competentiestrijd tussen de sectoren. Vanuit hun eigen werkelijkheidsdefinitie hebben de sectoren een eigen beeld van hoe de afstemming plaats zou moeten vinden en welk plan leidend zou moeten zijn. In de praktijk bleven het twee separate planvormingstrajecten, ondanks pogingen om tot afspraken te komen. Het zal in de praktijk (in de uitvoering) moeten blijken of keuzes elkaar bijten en hoe dit opgelost zal worden.

Over de rol van het BRU en het nut van het RVVP zegt men ten eerste dat het belangrijk is dat het plan leeft. Daarnaast vragen verschillende partijen zich af wat het daadwerkelijke effect op straat van het RVVP is. Het BRU en het RVVP draagt ‘op een bepaalde manier’ wel bij aan het regionale denken en de afstemming, maar het is wel weer een extra partij en een plancyclus die aandacht vraagt en de aandacht afleidt van concrete projecten.

Het RVVP leeft vooral bij het BRU zelf, en bij de kleinere gemeenten. Andere partijen zijn participeren meer als ‘waakhond’. Er is geen sprake van een hechte samenwerking en de mate van interactie fluctueert sterk. De belangrijkste relatie tussen de partijen is onderlinge consultatie. In dit onderzoek is in hoofdstuk twee een netwerk omschreven als *een manier van coördinatie van gezamenlijke actie, gekarakteriseerd door wederzijdse erkenning van overeenkomstige of complementaire strategische agenda’s*. Het gaat om een gezamenlijke strategie. Bij het RVVP is die gezamenlijkheid nauwelijks aanwezig, aangezien veel partijen weinig commitment vertonen

en hun eigen strategische agenda hebben. Hier is sprake van ‘vermijding’, een duidelijke element van het coördinatiemechanisme negatieve coördinatie. Het RVVP kan om deze reden niet als een strategische alliantie (of als ander soort netwerk) worden aangeduid.

Het RVVP heeft niet als een podium gefungeerd waarop de regiopartijen samen tot beleid komen. Dit netwerk bestond niet aan de start van dit proces en is ook niet middels dit plan ontstaan.

Het RVVP wordt primair opgesteld omdat dit nu eenmaal een taak is van een kaderwetgebied. De discussie wat het nut en het concrete effect ervan op straat is wordt niet echt gevoerd. Als de mening over dit onderwerp gevraagd wordt dan blijken daar twijfels over te bestaan. Het BRU zou het draagvlak voor de planvorming kunnen vergroten door de uitvoering minder formalistisch te benaderen en in te zetten op de situationele logica. Eén plan opstellen voor de regio zou op dit moment erg moeilijk zijn. Als er in de toekomst meer zekerheid bestaat over de status van het BRU kan de relatie met de provincie verbeterd worden en gewerkt worden aan een dergelijk plan. In andere regio's zijn convenanten gesloten tussen provincie en regio over de manier van samenwerking. Een dergelijke document werkt in ieder geval als intentieverklaring van beide kanten tot samenwerking. Het zou daarom niet een document moeten zijn waarin alleen maar taken gescheiden worden, er moeten ook onderdelen zijn waarbij men constateert dat men van elkaar afhankelijk is en waarbij men verklaart tot samenwerking bereid te zijn.

In de huidige omstandigheden is ook een convenant niet haalbaar. Tot de tijd rijp is voor structurele samenwerking moet men zich concentreren op samenwerking in concrete projecten.

Conclusies:

- ❑ Hoewel veel partijen aan het RVVP-proces participeerden, waren er slechts enkele daadwerkelijk betrokken.
- ❑ De gang van zaken bij het SMV heeft ertoe geleid dat BRU en provincie geen verdere moeite hebben gedaan om de afzonderlijke plannen op elkaar af te stemmen.
- ❑ BRU heeft een erg formalistische houding bij het vormgeven van de link tussen beleid en uitvoering. Men is sterk gericht op (aanpassing van) regelgeving en procedures om deze link te verbeteren.
- ❑ De afstemming met ruimtelijke ontwikkeling is vooral een kwestie die binnen het BRU speelt. De processen van de beide plannen verlopen overwegend los van elkaar; bij de doorwerking naar de praktijk moet gaan blijken in hoeverre dit elkaar zal bijten.
- ❑ Hoewel partijen niet altijd even sterk betrokken zijn vinden zij het belangrijk dat het plan leeft, zodat het impact heeft. Op dit moment vraagt men zich af wat de daadwerkelijk invloed ervan zal zijn.
- ❑ Omdat veel partijen in het proces weinig commitment vertonen kan er niet gesproken worden van een strategische alliantie.

Aanbevelingen:

- BRU moet de aandacht meer richten op uitvoering via mensen die inspelen op de situationele logica, en minder op het bijschaven van formele regelingen.
- Als er duidelijkheid is over de status van kaderwetgebieden kan langzaam toegewerkt worden naar gezamenlijke regionale planvorming. Een convenant is daarin een tussenstap die als waardevolle intentieverklaring kan werken. Dit document moet niet puur op het scheiden van taken gericht zijn, maar ook onderdelen bevatten waarop men verklaart te willen samenwerken.

8.4 Casus Randstadspoor

Randstadspoor is het stadsgewestelijk spoorproject in de regio Utrecht. Deze eerste ideeën voor Randstadspoor zijn reeds in 1991 opgekomen, en aan het idee voor het concept zijn in de loop der jaren steeds aanpassingen gedaan in verband met de lobby. In 2004 is een overeenkomst gesloten met de minister van Verkeer & Waterstaat over de projecten en stations die in de eerste en tweede fase worden gerealiseerd. Hiermee hoopt de regio zekerheid te hebben over de daadwerkelijke realiseringstermijn. In 2015 zal de eerste fase afgerond zijn, 24 jaar na de eerste ideeën. Partijen gaan in de beoordeling van het proces daarom in op het aspect voortgang. De meesten wijten dit aan de veranderingen en lange procedures in Den Haag, hoewel ook de gebrekkige afstemming in de regio wordt genoemd.

Van de regionale partijen zijn BRU en provincie gericht op gezamenlijke probleemoplossing, terwijl de gemeenten meer van de eigen (ook ruimtelijke) belangen uitgaan. Men zet in op coalitie-vorming. Men probeert de lobby richting het rijk zo goed mogelijk te voeren, en dat heeft geleid tot de afspraken met de minister. Maar de relatie met de Nederlandse Spoorwegen blijft een lastig issue. Zij hebben grote onafhankelijkheid en de bediening van stations kan pas afgedwongen worden als aangetoond is dat dit voor de NS rendabel is. De openheid van het proces werd door sommige daarom als niet voldoende gekwalificeerd. Als NS nauwer betrokken was geweest hadden deze problemen wellicht voorkomen kunnen worden.

In 2002 is een projectbureau opgericht met een onafhankelijke projectleider. Meer dan in verleden zitten partijen in de regio daarom nu op één lijn. Om ambtelijk niveau verloopt de samenwerking tussen BRU en provincie daarom goed. Bestuurlijk is het complexer door de dubbele pet van mevrouw Van den Bergh. De gemeente Utrecht gaat in het project duidelijk een eigen weg, en de positie van het BRU is daarom soms moeilijk te herkennen. Zij scheidt deze taken niet duidelijk; ook als ze als BRU-bestuurder optreedt praat ze vanuit haar rol als wethouder. Voor het BRU zelf is dit niet gunstig, aangezien zij minder zichtbaar zijn. Maar in het belang van het project kan deze manier van optreden gunstig zijn. Omdat één persoon beide taken doet krijgt de regio meer één gezicht.

Zoals gezegd werd de precieze invulling van het project steeds aangepast. Daarmee is het een typisch voorbeeld van een project waar de scheiding tussen beleid en uitvoering niet goed te maken is. Hoewel de algemene ideeën overeind bleven zijn in de loop der jaren veel van de oorspronkelijke ideeën veranderd omdat een andere invulling realistischer bleek. In het proces om de uitvoering voor elkaar te krijgen werden steeds strategische aanpassingen aan het beleid gedaan.

De uitvoering wordt georganiseerd via personen. Wegens het grote belang van het project zijn bestuurders nauw betrokken. De projectleider van het projectbureau wordt door meerdere partijen geprezen; zij speelt goed in op de situationele logica van dit project.

Over het BRU zeggen meerdere partijen dat zij groot commitment tonen, maar dat hun feitelijke rol niet groot is. Zij hebben vooral een faciliterende rol in onder meer het bieden van vergaderruimte aan het projectbureau. Er wordt ook gezegd dat het nadelig is dat er weer een extra partij aan tafel zit. Maar aan de andere kant wordt de zelfstandige rol van het BRU niet altijd herkend door de manier van optreden van mevrouw Van den Bergh. Het BRU heeft een bescheiden rol, maar het is logisch dat zij erbij zitten 'omdat zij er nu eenmaal zijn'.

In het algemeen kan geconstateerd worden dat meerdere partijen zichzelf als centrale partij beschouwen. BRU aangezien zij het projectbureau faciliteren, de provincie omdat het een grote

financiële bijdrage levert, Utrecht omdat de meeste stations binnen de gemeentegrenzen liggen, Rijkswaterstaat omdat zij tussen het rijk en de regio instaan, het ministerie omdat zij over het geld gaan, en de NS omdat zij het vervoer moeten leveren.

In de regio voelen veel partijen zich dus verantwoordelijk; het commitment bij organisaties is groot. Via het projectbureau kunnen de inspanningen gekoppeld worden. Door het bestaan van dit projectbureau wordt voorkomen dat er een competentiestrijd ontstaat over wie de regie heeft. Bovendien zou men hiermee een slecht figuur slaan in de ogen van het rijk (de gezamenlijke 'vijand'). Rijkswaterstaat (en Prorail) kunnen als intermediair optreden om het rijk te overtuigen. De NS blijft een op zichzelf staande partij die hoge eisen kan stellen aan de andere organisaties. Het netwerk kan gekenschetst worden als een strategische alliantie. De partijen delen een gezamenlijk doel. Overleg vindt frequent plaats en bestuurders zijn sterk betrokken. Omdat alle partijen bepaalde middelen voorhanden hebben is er sprake van relatieve gelijkwaardigheid, en ook kunnen alle partijen voordeel behalen. Randstadspoor valt daarbij zeker binnen de definitie van strategische alliantie die in dit onderzoek voor netwerken is gehanteerd.

Dit jaar is er een belangrijke overeenkomst gesloten met het ministerie van Verkeer & Waterstaat. Succesfactoren zijn het gezamenlijke doel van de regiopartijen en het functioneren van het projectbureau. De projectleider speelt goed in op de verschillende organisaties. De regiopartijen worden binnenboord gehouden, waardoor met een gezamenlijk doel en één gezicht naar buiten getreden kan worden. De gemeente Utrecht heeft haar eigen traject maar deze inspanningen zijn ook in het voordeel van de andere partijen. In de beeldvorming levert dit de gemeente Utrecht en de wethouder meer eer op, maar puur voor de inhoudelijk kant van het project is dit niet verstorend.

Het feit dat de regiopartijen in dit project goed samenwerkten kan een stimulans betekenen voor de vorming van een algemeen netwerk rond verkeer in de regio Utrecht. Het is bewezen dat men elkaar op bepaalde onderwerpen kan vinden. Bovendien is dit een in het oog springend project.

Conclusies:

- ❑ De voortgang was matig; dit lag voornamelijk aan Den Haag maar tevens aan de afstemming tussen de regiopartijen.
- ❑ De regiopartijen zaten de laatste tijd wel op één lijn, waarbij de oprichting van een projectbureau en het aantrekken van een onafhankelijke projectleider erg belangrijk zijn geweest. De NS heeft een cruciale rol.
- ❑ De gemeente Utrecht ging sterk haar eigen weg. Mevrouw Van den Bergh was vaak niet te herkennen als BRU-bestuurder. Omdat zij als stadsbestuurder het project verdedigde waarbij de hele regio belang had was dit nauwelijks een probleem. De regio had via mevrouw Van den Bergh in sterkere mate één gezicht.
- ❑ Het BRU toonde groot commitment maar had een bescheiden, vooral faciliterende rol.
- ❑ Meerdere partijen beschouwen zichzelf als centrale partij in het netwerk. Via het projectbureau wordt dit goed samengebracht en werd een competentiestrijd voorkomen. De partijen zagen daarnaast in dat het nodig was om gezamenlijk op te trekken naar de gezamenlijke 'vijand' (het rijk).

Aanbevelingen:

- De NS had eerder in het proces betrokken kunnen worden gezien de cruciale rol die zij hebben voor het slagen van Randstadspoor.
- Het BRU was voor de buitenwereld niet erg zichtbaar, maar de faciliterende rol in dit proces was waardevol. Het BRU moet zich meer tevreden stellen met deze rol; in dat geval is het minder storend dat mevrouw Van den Bergh zich voornamelijk als gemeentebestuurder presenteert.

8.5 Casus A12 Salto

In het project A12 Salto werken verschillende bestuurlijke partijen samen aan bereikbaarheid. De primaire insteek van dit project is een betere ontsluiting voor autoverkeer van de gemeente Houten. Daarmee hangen vele andere kwesties samen, zowel op het terrein van mobiliteit als van ruimtelijke ontwikkeling.

De partijen geven allen aan dat men van elkaar afhankelijk is. Enkele partijen staan duidelijk centraal in het proces omdat zij de grootste belangen hebben (Houten, Bunnik, Rijkswaterstaat), en/of omdat zij hun bovengemeentelijke rol (willen) vervullen (BRU, provincie). De andere partijen staan meer op afstand en participeren vooral om niets belangrijks te missen.

De partijen verschillen van mening over het precieze karakter van het project. Hoewel eenieder de verkeerskundige kant centraal stelt, willen sommigen meer aandacht voor ruimtelijke ordening. Men is bang dat men later problemen gaat ondervinden als het nu niet goed meegenomen wordt. Partijen geven echter aan dat het project nu al ingewikkeld genoeg is. Om die reden wil men ook niet andere projecten bij Salto integreren (zoals de gesplitste aansluiting bij Driebergen-Zeist).

Het is de vraag of het een gemiste kans is dat partijen er niet voor gekozen hebben om het project breder te trekken. De aanzet van de startnotitie van Salto was breed; men kwam daarna echter met een afbakening die andere projecten erbuiten liet. Dit is de meest realistische optie; dit project blijkt al lastig genoeg te zijn. De koppeling tussen projecten is in een later stadium eventueel nog mogelijk. Het gaat dan vooral om de koppeling tussen Salto en de (eventuele) ontwikkeling van Bunnik-Zuid. Daarvoor moet een uitwisseling plaats gaan vinden tussen de beleidsafdelingen Verkeer en Ruimtelijke ordening van de verschillende organisaties.

Het project is relatief kort geleden gestart (ruim een jaar geleden). Men is vooral bezig met allerlei opties te bekijken. Daarbij is steeds aandacht voor de concrete inpassing en de financieringsmogelijkheden. Ook in het project A12 Salto zijn beleid en uitvoering daarom niet duidelijk te scheiden.

De centrale partijen zijn het niet eens over de gewenste snelheid van het proces. Houten en BRU zetten in op een snel proces, ingegeven door de BOR-deadline. Provincie en Bunnik willen een zorgvuldig proces zonder overhaaste beslissingen. Op de achtergrond speelt de rivaliteit tussen BRU en provincie enerzijds en Houten en Bunnik anderzijds. Vanuit ieders beeld van de werkelijkheid ontstaan verschillende ideeën over wat de beste aanpak is. Hier wordt goed mee omgegaan; partijen bespreken deze zaken met elkaar. Gevaar is dat partijen het oneens blijven over de manier waarop dit project moet worden aangepakt.

Het feit dat beleid en uitvoering niet goed te scheiden zijn geeft aan dat er vroegtijdige aandacht voor de uitvoering is. Dit is een goede ontwikkeling. De wens van een zorgvuldig proces neigt juist weer naar een scheiding van beleid en uitvoering. Snelheid en druk op het proces stimuleert de betrokkenheid van partijen, en verhoogt daarmee de kansen op interessante links tussen nu relatief losstaande projecten.

Bij A12 Salto is er sprake van hechte samenwerking tussen de centrale partijen. Er bestaat tussen de centrale partijen echter een belangrijk verschil van mening over het gewenste tempo van het proces. Daarnaast zitten er partijen in het netwerk die feitelijk alleen op consultatiebasis meedoen; zij bewaken dat er geen zaken gebeuren die hen benadelen. Zij hebben bovendien weinig middelen in te brengen en het project zal hen relatief weinig opleveren. De manier van handelen van deze overige partijen is een duidelijk voorbeeld van het spel 'vermijding'. Aangezien de partijen ervan overtuigd zijn dat men van elkaar afhankelijk is, maar daar nog niet

echt naar gehandeld wordt kan A12 Salto gekenschetst worden als een voorfase van een netwerk (strategische alliantie).

Partijen vinden de rol van het BRU in dit project goed. Zij brengen minder sterk hun eigen mening in en kunnen daardoor het geheel redelijk objectief coördineren. Het BRU is hiervoor de meest geëigende partij 'nu zij er toch zijn'. Anders had de provincie deze taak op zich kunnen nemen.

De dubbele pet van mevrouw Van den Bergh is in dit project nauwelijks een probleem omdat de belangen van de gemeente Utrecht niet heel groot zijn. Daarom kan zij de stuurgroep echt leiden als BRU-bestuurder.

In dit project blijkt dat er geen overkoepelend netwerk is. De gewenste rol van de partijen (vooral BRU en provincie) moeten in de loop van het proces ontdekt worden. Het moet nog blijken hoe dit project zich ontwikkeld en hoe het kan bijdragen aan de vorming van een algemeen netwerk.

Conclusies:

- ❑ Partijen zijn ervan overtuigd dat men van elkaar afhankelijk is. Vooral enkele centrale partijen zetten zich in, de overige partijen zijn voornamelijk aanwezig om geen belangrijke beslissingen te missen.
- ❑ Alle partijen zien het primair als een verkeersproject, maar sommigen willen meer aandacht voor de ruimtelijke ontwikkeling-aspecten.
- ❑ De centrale partijen zijn het niet eens over de gewenste snelheid van het proces.
- ❑ Het BRU heeft in A12 Salto een goede coördinerende rol; zij opereren redelijk objectief en brengen minder sterk hun eigen mening in.

Aanbevelingen:

- Het is een realistische keuze geweest om de reikwijdte van het project beperkt te houden. Eventueel kan later in het proces een sterkere koppeling tussen A12 Salto en de ontwikkeling van Bunnik-Zuid bewerkstelligd worden.
- Een hoog tempo in het proces is gunstig om vroegtijdige aandacht voor de uitvoering te krijgen.

8.6 Eindconclusies

Dit onderzoek heeft zich sterk gericht op de dagelijkse beleidspraktijk in netwerken van organisaties in de wereld van het openbaar bestuur. Doelstelling was een aantal problemen die vooraf werden geïdentificeerd in de praktijk te bestuderen. Op basis daarvan konden aanbevelingen geformuleerd worden ten aanzien het functioneren van de netwerken en de rol van het BRU daarin.

De gebruikte theorie sloot goed aan bij deze praktijk. Het bevatte veel relevante onderdelen die nuttig waren in het beschrijven van de netwerken. Het in hoofdstuk drie weergegeven onderzoeksmodel bood een nuttige structuur voor de gebruikte theorieën. De gebruikte theoretische elementen Voor de prescriptie is theorie moeilijker te hanteren. Een goed begrip van de situatie vormt daarvoor wel de basis. Prescriptie vergt naast theorie ervaring in de praktijk. Bovendien is het formuleren van aanbevelingen op papier een beperkte methode om beleidsprocessen te verbeteren. Een betere methode is begeleiding van processen zodat ingespeeld kan worden op de 'situatieve logica' van het moment.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Hoe functioneren de netwerken rond het verkeersbeleid in de regio Utrecht, welke rol vervult het Bestuur Regio Utrecht hierin en op welke wijze kan het functioneren van deze netwerken door het Bestuur Regio Utrecht worden verbeterd?

De centrale vraag wordt opgesplitst in een vijftal deelvragen:

1. Welke actoren zijn betrokken bij de afstemming van regionaal verkeersbeleid?
2. Hoe functioneren de netwerken rond een drietal verkeersprojecten, en welke rol heeft het Bestuur Regio Utrecht daarin?
3. Op welke manier wordt de afstemming van het regionaal verkeersbeleid met het regionaal ruimtelijk beleid vormgegeven?
4. Welke verbeteringen zouden aangebracht kunnen worden in de afstemming om de netwerken beter te kunnen laten functioneren?

Wat betreft vraag 1 is in de drie cases die gekozen zijn en in het meer algemene hoofdstuk vier een groot aantal actoren aan de orde geweest, waarmee de belangrijkste partijen in de regio zijn behandeld. Vooral in de casus RVVP had een groot aantal partijen een bepaalde (meer of minder prominente) rol, vanwege de breedte aan onderwerpen die in dat plan aan de orde kwam. Deze waren echter niet allemaal even sterk betrokken. In de andere cases waren minder partijen vertegenwoordigd, maar omdat deze daarbij meer betrokken waren kon een beter beeld van deze partijen gevormd worden.

De partijen die betrokken zijn bij het verkeersbeleid in de regio Utrecht zijn bekeken middels een algemene analyse en een drietal case-studies. Het is de vraag of er ook gesproken kan worden van een algemeen of bovenliggend netwerk rond verkeersbeleid in de regio Utrecht. Er bestaan platforms die het bestaan van een dergelijk netwerk suggereren. Het UVVB is een geïnstitutionaliseerd overleg tussen bestuurders op het gebied van verkeersbeleid. En de NV Utrecht is relatief nieuw platform (ook op het gebied van ruimtelijke en economische ontwikkeling) dat als tegenwicht moet fungeren voor de Noord- en Zuidvleugel. Dit zijn pogingen van de regiopartijen om een netwerk te vormen waarin algemene afspraken gemaakt kunnen worden over ruimtelijk beleid en mobiliteit. Dit proces is echter erg moeizaam en vaak moeten algemene zaken toch binnen projecten aan de orde komen. Op dit aspect wordt verderop in dit hoofdstuk nader ingegaan.

Vraag 2 betreft onder meer de positie van het BRU in de netwerken die zich vormen. Uit de cases bleek dat partijen verschillende meningen hebben over het bestaan van het BRU en de manier waarop de organisatie functioneert. Vaak besprak men het functioneren van het BRU met het uitgangspunt dat 'het BRU nu eenmaal bestaat'. 'Als zij er toch zijn, is het logisch dat zij deze taak vervullen'. Maar ook werd de opmerking 'het is wel weer een extra partij in de regio' vaak gehoord.

Wat het functioneren van het BRU betreft bleek ten eerste dat men bij de uitvoering van RVVP beleid te veel stuurde via regels. Ten tweede bleek de kwestie van de dubbele pet de rol van BRU in Randstadspoor te marginaliseren; voor het beeld van het BRU is dit ongunstig, maar voor het project kan dit juist gunstig uitpakken. Ten derde bleek het BRU in het project A12 Salto goed de regionale rol te kunnen vervullen.

De spanning zit ten eerste in de bestuurlijke drukte. Het BRU is een extra partij in de regio. Ten tweede handelt het BRU formalistisch en redelijk star. Men kijkt steeds sterk naar de eigen positie, en daardoor minder hoe men goed richting andere partijen kan opereren. Dat komt de intermediaire rol die het BRU zou kunnen vervullen niet ten goede.

De kans zit juist in die intermediaire rol. In A12 Salto wordt deze positie goed ingenomen. Bij Randstadspoor is de positie te marginaal om deze functie te kunnen vervullen. BRU heeft een faciliterende functie, en voor het project zelf is het niet erg dat het BRU naar buiten toe geen duidelijk rol heeft. In het RVVP komt dit niet goed uit de verf, aangezien veel partijen weinig commitment vertonen.

Bij bestudering van het functioneren van de netwerken werd naar een aantal kwesties gekeken. Ten eerste bleek dat de kwestie van beleid en uitvoering vooral speelde in de casus RVVP. Bij de andere cases was er geen duidelijk onderscheid te maken tussen beleid en uitvoering. Daar werd steeds ingespeeld op de actuele situatie door strategische veranderingen in het gewenste beeld te maken. Daarmee werd de kansen om het project te realiseren vergroot. Daarbij bleven de centrale uitgangspunten van het oorspronkelijk geformuleerde beleid wel overeind.

Wat de projecten betreft had de kwaliteit van de afstemming bij het RVVP verbeterd kunnen worden door flexibeler te zijn in het organiseren van de uitvoering. In Randstadspoor had de NS nauwer betrokken kunnen worden zodat de gewenste bediening van de stations (en daarmee de realisering van het gewenste beeld) beter georganiseerd had kunnen worden. In A12 Salto werd realistisch ingezet door het project duidelijk af te bakenen. Het moet blijken of de partijen tot concrete afspraken kunnen komen.

Ten tweede speelde de kwestie van de rivaliteit tussen BRU en provincie in alle drie de cases een rol. Het meest pregnant was dit in de case A12 salto, waar zij op verschillende snelheden inzetten. Op de achtergrond speelt de rivaliteit daarin een rol. Bij het RVVP was het contact met de provincie minimaal en het opstellen van één plan was zeker een brug te ver. Voor de inhoudelijke vraagstukken in de regio is dit een slechte zaak. Bij Randstadspoor was de rivaliteit minder aanwezig door het gezamenlijk doel en de gemeenschappelijke 'vijand' (het rijk en NS).

Ten derde: Het optreden van mevrouw Van den Bergh was bij Randstadspoor erg belangrijk, omdat de belangen van de gemeente en het BRU daar grotendeels overlappen. Daardoor was BRU op bestuurlijk niveau moeilijk te herkennen als aparte partij. Bij A12 Salto was het probleem nauwelijks aanwezig aangezien de belangen van de gemeente Utrecht daarin niet erg groot zijn. Via de bestuursstijl van mevrouw Van den Bergh wordt de spanning tussen BRU en de gemeente Utrecht extra benadrukt. Het is steeds een lastige opgave om de belangen van de andere gemeenten in het BRU voldoende op tafel te houden gezien de grote inbreng die de gemeente Utrecht heeft.

Tenslotte is het de vraag of bij bestudering van de netwerken van deze projecten een algemeen netwerk rond het verkeersbeleid in de regio Utrecht is te herkennen. Daarbij zouden regiopartijen betrokken kunnen zijn (Provincie, BRU, Gemeente Utrecht, andere gemeenten, aangrenzende overheden), partijen op rijksniveau (Rijkswaterstaat, Prorail, NS), belangengroepen (Rover, Natuur- en Milieufederatie), bedrijven (Kamer van koophandel, individuele bedrijven) en overigen (universiteiten, media).

Op allerlei gebieden hebben genoemde partijen banden in het kader van met beleidsvorming en projecten. In de loop der jaren zijn meerdere platforms voor samenwerking opgeworpen. Op dit moment is de NV Utrecht het platform voor de partijen in de regio. Aansluiting bij de Noordvleugel (Amsterdam en omstreken) bleek niet haalbaar. In het verleden zijn meerdere initiatieven ontplooid om voor een 'platform' dat als overkoepelend netwerk zou kunnen dienen. Dit vond plaats onder namen als 'Unie 3' en 'Helena-overleg'. Hieraan is te zien dat men steeds

zoekt naar nieuwe platforms om de samenwerking vorm te geven. Blijkbaar voldoen de bestaande platforms niet. Voor de beeldvorming richting het rijk zijn steeds nieuwe platforms niet gunstig. Men probeert door steeds nieuwe platforms in het leven te roepen nieuw elan te scheppen. Bestuurders hebben echter aangegeven dat NV Utrecht nog niet goed functioneert.

Een structureel overkoepelend Utrechts netwerk over ruimtelijk beleid en mobiliteit bestaat niet. In de theorie wordt bij netwerken gesproken over robuuste samenwerkingsverbanden, waarin men tot gezamenlijke frames komt en onderling vertrouwen kweekt. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen de besluitvormingsnetwerken rond concrete projecten en een algemeen overkoepelend netwerk rond deze beleidsvraagstukken. Het blijkt dat de besluitvormingsnetwerken diffuser zijn en per project bepaald wordt hoe de samenwerking vormgegeven wordt. De partijen die op het bovenregionaal schaalniveau acteren kunnen het zodanig slecht met elkaar vinden dat het niet lukt om een algemeen netwerk van de grond te krijgen. Het kost daarom meer moeite om projecten van de grond te krijgen. De tegenstelling zou overwonnen kunnen worden door ‘samenbindend’ optreden van invloedrijke personen, maar blijkbaar bestaan deze mensen (bestuurders) niet in de regio Utrecht. Men ziet in dat netwerkvorming strategische voordelen kan opleveren, maar toch faalt het netwerk doordat partijen te sterk hun eigen belangen blijven najagen.

Omdat de samenwerking nog niet functioneert komen algemene kwesties steeds terug in de netwerken rond projecten. Het is elke keer de vraag hoe de spanningen tussen BRU en provincie, provincie en stad en tussen BRU en stad in een project uitpakt. De intern-regionale afstemmingsvraagstukken vragen veel aandacht, wat de projecten moeizamer maakt en de aandacht voor de positionering van de regio Utrecht op nationaal niveau vermindert. Het eerste kan vooral gezien worden bij de casus A12 Salto, waar betere relaties de meningsverschillen over aard en tempo van het project zouden verminderen. Men zou zich meer kunnen concentreren op het samen optrekken om zaken van de grond te krijgen. Het tweede speelt vooral bij Randstadspoor. De laatste anderhalf jaar loopt de samenwerking redelijk goed, maar in de loop van de jaren kwam men steeds niet tot overeenstemming over wie de regie zou moeten hebben. Door het ontbreken van een overkoepelend netwerk was de onderhandelingspositie ten opzichte van het rijk en de NS minder sterk.

Vraag 3 kwam in dit onderzoek vooral aan de orde in de derde casus (A12 Salto), maar speelde ook een rol in de casus RVVP. Het blijkt dat de tegenstelling tussen deze ‘wereldjes’ moeilijk te overbruggen is. De cases zijn bestudeerd met de sector verkeer als uitgangspunt. Voor hen is afstemming met de sector RO te vergelijken met de afstemming met externe partijen. Doordat de RO-wereld een andere oriëntatie heeft kan het BRU niet zonder meer als één actor worden gezien. Naar buiten toe probeert men dit beeld zo goed mogelijk te voorkomen. Op sommige momenten komt deze tegenstelling echter toch bovendien. Dit is vooral slecht in de beeldvorming.

In de casus RVVP was het de afstemming met Ruimtelijke ordening geen issue dat betrokken partijen benoemden. Het feit dat interviews gehouden zijn met ‘verkeersmensen’ van andere organisaties is hiervoor een belangrijke reden. Het lukt niet om de processen van RVVP en RSP op elkaar af te stemmen. Daarom blijven het twee aparte planvormingstrajecten.

In de casus A12 Salto werd het verkeersvraagstuk en het ruimtelijke vraagstuk bij het BRU formeel gescheiden gehouden. Deze procedures integreren zou teveel problemen opleveren. Wel moest inhoudelijk afstemming plaatsvinden. Omdat beide kanten veel onzekerheden kenden moest de afstemming steeds op ad hoc-basis plaatsvinden; daarvoor is geen eenduidige handelswijze te bepalen.

De oriëntatie van de sectoren Verkeer en Ruimtelijke Ontwikkeling is zodanig verschillend dat een de afstemming in het algemeen erg moeizaam verloopt. In concrete projecten is men daartoe meer gedwongen, ook in verband met de beeldvorming naar andere partijen. In die gevallen vindt er op ad hoc-basis overleg en afstemming plaats. Het volledig uitdiscussiëren van de vormgeving van de relatie tussen verkeer en ruimtelijke ordening is een erg moeilijke opgave; die discussie kan beter op projectniveau besproken worden. Het inspelen op de situationele logica in projecten is beter werkbaar dan het formuleren van algemene regels over de samenwerking.

Vraag 4 betreft de vraag welke aanbevelingen geformuleerd kunnen worden ten aanzien van het functioneren van de netwerken en de rol van het BRU daarin. Ten eerste zijn per casus aanbevelingen geformuleerd. BRU moet bij de casus RVVP de aandacht meer richten op uitvoering via mensen die inspelen op de situationele logica, en minder op het bijstaven van formele regelingen. Daarnaast moet er toegewerkt worden naar een gezamenlijke regionale planvorming, waarbij een convenant een tussenstap kan zijn. Bij Randstadspoor had de NS eerder in het proces betrokken kunnen worden gezien de cruciale rol die zij hebben voor het slagen van Randstadspoor. En BRU moet zich meer tevreden stellen met de relatief bescheiden en faciliterende rol in het proces. Bij A12 Salto is het een realistische keuze geweest om de reikwijdte van het project beperkt te houden. Daarnaast is een hoog tempo in het proces gunstig om vroegtijdige aandacht voor de uitvoering te krijgen.

Ten tweede kunnen een aantal algemene aanbevelingen benoemd worden. Het BRU moet zich minder richten op het rechtvaardigen van de eigen positie, en zich richten op de intermediaire en/of faciliterende rol, afhankelijk van de aard van het project. En zij moeten de uitvoering van beleid flexibeler aanpakken, en minder via formele regelingen. Voor de samenwerking tussen Verkeer en Ruimtelijke Ontwikkeling is het inspelen op de situationele logica beter werkbaar dan het formuleren van algemene regels over de samenwerking. Bestuurders moeten zich sterk maken voor een overkoepelend netwerk, dat een integraal kader biedt waarin onderlinge relaties en samenhang tussen en in projecten kunnen worden vormgegeven.

De verkeersnetwerken in de regio Utrecht lopen vaak vast, maar er zijn ook zeker momenten dat de doorstroming goed is. Feit blijft dat er veel partijen een rol (willen) hebben in de regio. 'Dubbele petten' geven problemen, maar kunnen ook juist de afstemming bevorderen. Omdat er geen structureel overkoepelend netwerk bestaat komen algemene discussiepunten steeds terug in netwerken rond projecten. Als er genoeg bestuurders zijn die een sterk overkoepelend netwerk opzetten en ambtenaren die zich concentreren op de samenwerking aan concrete projecten, inspeland op de situationele logica, en mensen en organisaties daarin kunnen meenemen en motiveren, nemen de kansen op doorstroming in de regio Utrecht sterk toe.

Conclusies:

- ❑ Er is een groot aantal partijen betrokken bij het verkeersbeleid in de regio Utrecht. De mate van betrokkenheid en invloed verschilt sterk.
- ❑ De kansen voor het BRU liggen bij een intermediaire rol zoals die in A12 Salto goed vervuld wordt.
- ❑ Bedreiging voor het BRU is een te grote oriëntatie op de eigen positie. Op die manier wordt bijgedragen aan de bestuurlijke drukte. Daarnaast treedt men daardoor erg formalistisch op bij het vormgeven van de samenwerking.
- ❑ De oriëntatie van de sectoren Verkeer en Ruimtelijke Ontwikkeling is zodanig verschillend dat een de afstemming in het algemeen erg moeizaam verloopt.
- ❑ Een algemeen netwerk rond het verkeersbeleid in de regio Utrecht bestaat niet. Dit heeft invloed in alle projecten in de regio.

Aanbevelingen:

- Voor de samenwerking tussen Verkeer en Ruimtelijke Ontwikkeling is het inspelen op de situationele logica beter werkbaar dan het formuleren van algemene regels over de samenwerking.
- Het BRU moet zich minder richten op het rechtvaardigen van de eigen positie, en zich richten op de intermediaire en/of faciliterende rol, afhankelijk van de aard van het project.
- Het BRU moet de uitvoering van beleid flexibeler aanpakken, en minder via formele regelingen.
- Bestuurders moeten zich sterk maken voor een overkoepelend netwerk, dat een integraal kader biedt waarin onderlinge relaties en samenhang tussen en in projecten kunnen worden vormgegeven.

Literatuur

- Algemene rekenkamer (2003), *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene rekenkamer*. Den Haag: SDU.
- Bestuur Regio Utrecht (2002), *Perspectievennota RVVP*. Utrecht: Bestuur Regio Utrecht.
- Bestuur Regio Utrecht (2003a), *Gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht*. Utrecht: Bestuur Regio Utrecht.
- Bestuur Regio Utrecht (2003b), *RVVP-versie voor consultatie*. Utrecht: Bestuur Regio Utrecht.
- Bestuur Regio Utrecht (2003c), *Startnotitie (integrale) aanpak A12 SALTO*. Utrecht: Bestuur Regio Utrecht.
- Bestuur Regio Utrecht (2004a), *Begroting 2005 - sector verkeer & vervoer*. Utrecht: Bestuur Regio Utrecht.
- Bestuur Regio Utrecht (2004b), *RVVP-versie voor inspraak*. Utrecht: Bestuur Regio Utrecht.
- Bestuur Regio Utrecht (2004c), *A12 Salto: afronding fase I*. Utrecht: Bestuur Regio Utrecht.
- Bestuur Regio Utrecht (2004d), *Nieuwsbrief RVVP – mei 2004*. Utrecht: Bestuur Regio Utrecht.
- De Bruijn, H., E. Ten Heuvelhof en R. in 't Veld (2002), *Procesmanagement – over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic service. Commissie mobiliteitsmarkt A4 (2003), *Beweging door samenwerking – eindrapport*. Den Haag: commissie mobiliteitsmarkt A4.
- Daugbjerg, C. en D.Marsh (1998), *explaining policy outcomes: integrating the policy network approach with macro-level and micro-level analysis*. In: D.Marsh (red), *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press.
- Hay, C. (1998), *The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking*. In: D.Marsh (red), *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press.
- Huppe, P.L. (2003), *Operationeel bestuur - over politiek-bestuurlijk management van beleidsuitvoering*. In: Tijdschrift Bestuurswetenschappen, 2003 nr.1
- Interprovinciaal overleg (2002), *Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw*. Den Haag: Interprovinciaal overleg.
- Interprovinciaal overleg (2003), *Brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 november 2003 met betrekking tot conceptwetsvoorstel WGR+*. Den Haag: Interprovinciaal overleg.
- Koppenjan, J. F. M., J. A. de Bruijn en W. J. M. Kickert (1993), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA.
- Kickert, W.J.M. (1997), *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Londen: Sage.
- Marsh, D. (1998a), *The development of the policy network approach*. In: D.Marsh (red), *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press.
- Marsh, D. (1998b), *The utility and future of policy network analysis*. In: D.Marsh (red), *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press.
- Meer, M. van der (2003), *Weg van het overleg?* Amsterdam: Amsterdam University Press
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1993), *Voorstel voor een kaderwet bestuur in verandering*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- NV Utrecht (2004), *Investeren in Utrecht en het Gooi maakt de Randstad bereikbaar!* Utrecht: NV Utrecht.

- ❑ Oosterwijk, H.G.M. (1995), *Netwerken voor organisaties. Hulpmiddelen bij het bestuderen en ontwerpen van netwerken in een interorganisationele omgeving*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- ❑ Projectorganisatie Randstadspoor (2003), *Nieuwsbrief Randstadspoor - januari 2003*. Utrecht: Projectorganisatie Randstadspoor.
- ❑ Raad voor het openbaar bestuur (2003), *Legio voor de regio, bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- ❑ Regiopartijen (Provincie Utrecht, Bestuur Regio Utrecht, gewest Eemland, gemeente Utrecht, gemeente Amersfoort & Rijkswaterstaat directie Utrecht) (2002), *Strategische Mobiliteitsvisie Midden-Nederland*. Utrecht: regiopartijen.
- ❑ Ringeling, A. (1993), *Het imago van de overheid*. Den Haag: Uitgeverij VUGA.
- ❑ Ruimtelijk Planbureau (2004), *Ontwikkelingsplanologie - lessen voor en uit de praktijk*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- ❑ Schön, D.A. en M. Rein (1994), *Frame reflection*. In: Reader Strijd om de Ruimte, Opleiding Bestuurskunde. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- ❑ Sleurink, A.C.A. (2001), *Randstadspoor vanuit bestuurlijk perspectief - interne notitie*. Utrecht: Bestuur Regio Utrecht.
- ❑ Termeer, C.J.A.M. (1992), *Configuratiemanagement - een dynamische visie op het managen van beleidsprocessen in netwerken*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- ❑ Tops, P.W. en F. Hendriks (2002), *Openbaar bestuur in vitale coalities: van publieke waarden naar professionele toewijding – essay voor de Raad van openbaar bestuur*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- ❑ Tops, P.W. (2003), *Uitvoering, uitvoering, uitvoering*. Den Haag: Kenniscentrum grote steden.
- ❑ Tweede kamer der Staten-Generaal (2004), *Kamerstuk 29532 nr.3: Memorie van toelichting op de Wijziging van de wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op de instelling van plusregio's*. Den Haag: Tweede kamer.
- ❑ Unie-3 (2002), *Alle wegen leiden naar Utrecht*. Utrecht: memorandum over de bereikbaarheid van de regio Utrecht. Utrecht: Unie-3 netwerk.
- ❑ Wissink, B. (2000), *Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid – Voorstudie nummer 108*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Websites

- ❑ Website Bestuur Regio Utrecht, www.bru.nl, 2004.
- ❑ Website Prorail, www.prorail.nl, 2004.
- ❑ Website Referendumplatform, www.referendumplatform.nl, 2004.

Interviews

Er zijn in totaal 29 interviews gehouden met vertegenwoordigers van de verschillende organisaties. Er is gesproken met:

- 19 ambtenaren
- 4 bestuurders
- 2 vertegenwoordigers van belangengroepen
- 4 overige personen

Bijgewoonde bijeenkomsten

Algemeen

1 maart: Ambtelijk overleg met samenwerkende kaderwetgebieden

8 maart: Afstemmingsoverleg met BRU-portefeuillehouders verkeer

11 maart: Ambtelijk overleg met alle gemeenten ter voorbereiding op Portefeuillehoudersoverleg Verkeer

17 maart: Vergadering Algemeen Bestuur

5 april: Afstemmingsoverleg met BRU-portefeuillehouders verkeer

15 april: Ambtelijk overleg met alle gemeenten ter voorbereiding op Portefeuillehoudersoverleg Verkeer

21 april: Overleg Portefeuillehouders Verkeer

RVVP

Gedurende gehele periode: diverse bijeenkomsten projectteam

12 februari: Ambtelijk overleg met gemeente Utrecht

18 februari: Ambtelijk overleg afstemming RSP-RVVP

25 februari: Ambtelijk overleg afstemming RSP-RVVP

25 maart: Ambtelijk overleg met gemeente Utrecht

2 juni: Inspraakavond

Randstadspoor

6 april: Opdrachtgeversoverleg

19 april: Projectteam

22 april: Projectteam

13 april: Opdrachtgeversoverleg

2 juli: Publieksavond stationsgebied

A12 Salto

11 mei: Projectteam A12 Salto

9 juli: Projectteam A12 Salto