

"Wat goed is, komt snel"

*Een onderzoek naar de invloed van decentralisatie op
het regionale hoogwaardige openbaar vervoer*



"Wat goed is, komt snel"

*Een onderzoek naar de invloed van decentralisatie op
het regionale hoogwaardige openbaar vervoer*

Alain van Woerkens
4178769 / F123054

Universiteit Utrecht
Faculteit Geowetenschappen
Master Planologie

Utrecht, 31 juli 2014

Begeleider
dr. P.A. Witte

Tweede lezer
prof. dr. T.J.M. Spit

Inhoudsopgave	blz.
Samenvatting	5.
Voorwoord	7.
Inleiding	8.
1.1 Onderzoeksvraag en structuur	9.
1.2 Leeswijzer	10.
1.3 Relevantie	11.
- 1.3.1 Maatschappelijke relevantie	11.
- 1.3.2 Wetenschappelijke relevantie	11.
2. Theoretisch Kader	12.
2.1 Complexiteit rond efficiënt beleid	12.
- 2.1.1 Bronnen van dynamiek	13.
- 2.1.2 Van niet-lineair verloop tot zelforganisatie	13.
2.2 Beleid en effectiviteit	14.
- 2.2.1 De beslissingsgerichte benadering	16.
- 2.2.2 Doorwerking van beleid	16.
2.3 Middelen	17.
2.4 Operationalisering	18.
3. Contextueel Kader	20.
3.1 Ruimtegebruik en mobiliteit	20.
3.2 Hoogwaardig openbaar vervoer	22.
3.3 Afbakening	23.
4. Beleidskader	25.
4.1 Ruimtelijk beleid	25.
4.2 Hoogwaardig openbaar vervoersbeleid	25.
4.3 Conclusie	26.
5. Onderzoeksmethode	27.
5.1 Research design	27.
5.2 Methode van dataverzameling	29.
5.3Analysemethode	30.
- 5.3.1 CAQDAS	30.
- 5.3.2 Rolopvattingen	31.
6. Deelvraag I	33.
6.1 Rijksbeleid & middelen	33.
6.2 Regisseur	34.
- 6.2.1 De HOV-ambities van het Rijk	34.
- 6.2.2 Thema 1: Verdichting	35.
- 6.2.3 Thema 2: Keten- en knooppunten	36.
- 6.2.4 Thema 3: Informatievoorziening	36.
6.3 Facilitator	37.
- 6.3.1 Brede Doeluitkering (BDU)	37.
- 6.3.2 Beter Benutten	38.
- 6.3.3 Actieprogramma Regionaal Openbaar Vervoer (AROV)	38.
- 6.3.4 Ladder voor duurzame verstedelijking (Lvdv)	39.
6.4 Regulator	39.
- 6.4.1 Planwet Verkeer en Vervoer	39.
- 6.4.2 Wet BDU	40.
- 6.4.3 Wet Personenvervoer 2000	40.
- 6.4.4 Uitwerking	40.

6.5 Stimulator	blz.
6.6 Deelconclusie	40.
7. Deelvraag II	41.
- 7.1.1 Loslaten	44.
- 7.1.2 Faciliteren	44.
- 7.1.3 Stimuleren	45.
- 7.1.4 Regisseren	45.
- 7.1.5 Reguleren	46.
7.2 Deelconclusie	46.
8. Deelvraag III	49.
8.1 Procesverloop	50.
- 8.1.1 Domeinen van interactie	51.
- 8.1.2 Private domein	51.
- 8.1.3 Domein van hogere overheden	52.
- 8.1.4 Lokale domein	53.
- 8.1.5 Verbinding	54.
8.2 Ambities	55.
- 8.2.1 Lokaal	55.
- 8.2.2 Hogere overheden	56.
- 8.2.3 Private domein	56.
- 8.2.4 Verbinding van ambities	57.
8.3 Processturing	58.
8.4 Nieuwe ontwikkelingen	60.
- 8.4.1 Nieuwe lijnen	61.
8.5 Deelconclusie	63.
9. Conclusie	65.
9.1 Effectiviteit in een tijdlijn van rijksbeleid	66.
9.2 Samenwerking op decentraal niveau	67.
9.3 Case onderzoek	68.
9.4 Synthese	69.
9.5 Aanbevelingen	71.
9.6 Reflectie	72.
Literatuur	74.
Bijlagen	77.
Bijlage I - HOV-componenten uit rijksbeleid	77.
Bijlage II - Rolopvattingen in beleid per overheid	96.
Bijlage III - Overzicht van rolopvattingen in tabelvorm	105.
Bijlage IV - Verslagen van interviews/telefonisch contact en lijst van benaderde personen	108.
Bijlage V - Stakeholderanalyse case-onderzoek gebiedsontwikkeling Bleizo	114.
Bijlage VI - Topic- en vragenlijst semi-gestructureerde interviews	115.

Samenvatting

Hoogwaardig openbaar vervoer (HOV) wordt in steeds meer beleidsdocumenten besproken als vervoersmodaliteit voor de toekomst. De vraag vanuit de reizigers gaat tevens richting een kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer. Verschillende hoogwaardige modaliteiten zoals trein, metro en bus zorgen met frequente bediening, snelheid en verkorte reistijd voor een comfortabele reiservaring die kan wedijveren met de auto. Om een beeld te vormen hoe de implementatie van hoogwaardig openbaar vervoer verloopt geeft het volgende onderzoek inzicht in de effecten van het gevoerde regionale openbaar vervoersbeleid volgens beleids- en begrotingsartikel 15. De vragen richten zich op de afbakening van het beleidsterrein, op de motivering van het gevoerde beleid, op de casus Gebiedsontwikkeling Bleizo en geeft een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzochte beleid in zijn geheel.

De algemene doelstelling van artikel 15 is:

“Reizigers veilig, betrouwbaar en snel vervoeren gericht op gemak en eenvoud door een optimaal openbaar vervoer netwerk”.

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van regionaal openbaar vervoersbeleid zijn gedecentraliseerd. De invulling van artikel 15 kenmerkt zich door de decentrale uitvoering van een belangrijk deel van het beleid. De uitvoerende taak ligt bij stadsregio's, zowel voor de exploitatie van het openbaar vervoer als voor het verrichten van investeringen in infrastructuur en materieel (exclusief regionaal spoor). Het Rijk heeft een regulerende, faciliterende, stimulerende en regisserende rol, maar de bevoegdheid van het Rijk is wegens de decentralisatie beperkt tot de eigen rol als openbaar vervoersautoriteit, financier via de Brede doeluitkering (BDU) en als wet- en regelgever. Met de Wet op de BDU worden middelen ter beschikking gesteld aan provincies en stadsregio's, die zij naar eigen inzicht mogen aanwenden. Wanneer er nationale belangen of gebiedsoverstijgende zaken zijn kan het Rijk eventueel invloed uitoefenen dankzij de Wet personenvervoer 2000. Een voorbeeld van de verandering van centraal naar decentraal gevoerd beleid wordt zichtbaar wanneer men kijkt naar de beleidsshift die bij het ministerie van I&M heeft plaatsgevonden van landelijk (NoMo, 2004) naar de Randstad (SVIR, 2012).

Op basis van de decentralisatie van het regionale openbaar vervoersbeleid wordt binnen de ruimtelijke dimensie van het gevoerde beleid gericht onderzoek gedaan naar de rol van het hoogwaardig openbaar vervoer. In hoeverre er sprake is van hoogwaardig openbaar vervoer binnen het gestelde regionale ov-beleid, maar ook naar het proces en welke rol de verschillende betrokken overheden voor zichzelf en anderen zien in het beleid. Hoe efficiëntie en effectiviteit worden vertaald naar de werkelijkheid komt terug in het case-onderzoek van de Gebiedsontwikkeling Bleizo. De verhandelingen tijdens het gehele proces worden behandeld. Vanaf de input van doelstellingen van verschillende overheden tot aan het procesverloop en de uiteindelijke output. De toevoeging van middelen en instrumenten vanuit de overheden geven een beeld in de kosteneffectiviteit, maar vanwege de kwalitatieve onderzoeksmethode met beperkte kwantitatieve gegevens wordt hierover slechts een beeld geschetst. Op basis van de efficiëntie en (kosten-)effectiviteit zijn de knelpunten en succesfactoren in kaart gebracht. Naar aanleiding van de conclusies kunnen er aanbevelingen worden gedaan die toekomstige ontwikkelingen, waar hoogwaardig openbaar vervoer samengaat met ruimtelijke ontwikkeling, ondersteunen:

- De rol van de provincies in de ontwikkeling van hoogwaardig openbaar vervoer zal bij de afschaffing van de WGR+-regio's beter moeten worden ingevuld. Óf de provincies onthouden zich van alle taken en bevoegdheden van de vervoersregio's óf er wordt efficiëntere samenwerking gecreëerd door gemeenschappelijk beleid.

- De effectiviteit van hoogwaardig openbaar vervoersbeleid is gebaseerd op conformiteit van beleid, die in de loop der jaren weinig is veranderd. Door innovatie van het HOV-beleid in samenwerking met het ruimtelijke beleid kunnen er nieuwe vormen van locatiebeleid ontstaan.

- Voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen die samengaan met het ontwikkelen van bedrijven en multimodale knooppunten moeten proces- en projectorganisaties niet met een kokervisie het belang van een station of de totale vervoersknoop aanprijzen aan de markt, maar verschillende mogelijke scenario's opstellen. De marktpartijen weten op die manier waar ze aan toe zijn en in het geval van tegenvallende resultaten of veranderende omstandigheden kunnen zij hierop anticiperen.
- Voor multimodale knooppuntontwikkelingen is het van belang dat er voldoende P+R-locaties en fietsvoorzieningen worden gecreëerd. De hoogwaardige verbindingen hebben op die manier meer aantrekkingskracht waardoor de rendabiliteit van de verbindingen wordt verhoogd.
- Om in te spelen op verwachte ruimtelijke ontwikkelingen zijn voortijdige infrastructurele ontwikkelingen nodig. Door plaats te maken voor hoogwaardig openbaar vervoer in zowel de mogelijkheid van bus als sneltram/metro kan er naar aanleiding van de daadwerkelijke ruimtelijke ontwikkeling van het gebied worden bepaald welke vervoersmodaliteit het meest rendabel zal zijn.
- In het geval van een nieuwe NS-station moeten regionale overheden meer zeggenschap krijgen over de besluitvorming. De huidige conformiteit met rijksdoelstellingen is niet genoeg om de aandacht van het Rijk te trekken. Voorlopig is een lobby van de ontwikkelende partijen richting het Rijk nodig om besluitvorming te versnellen. Regionale overheden staan dichterbij de ontwikkelende partijen en weten wat er speelt in de regio. Bovendien zijn ze uitstekend in staat om de projecten op rijksdoelstellingen te beoordelen. Indien regionale overheden meer zeggenschap krijgen kunnen zij ervoor zorgen dat de efficiëntie van de besluitvorming rond het nieuwe station soepeler verloopt.

Voorwoord

Ter afronding van de studie Planologie, masterprogramma Planologie aan de Universiteit Utrecht heb ik in de periode februari tot en met juli 2014 een afstudeeronderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek resulteert in de voor u liggende masterthesis "*Wat goed is, komt snel - een onderzoek naar de invloed van decentralisatie op het regionale hoogwaardige openbaar vervoer*".

Ongeveer een jaar geleden stond ik meer dan twee uur in de rij voor het printen van mijn bachelorthesis en schoot het door mijn hoofd dat dit het volgende jaar opnieuw zou kunnen gebeuren. Net als toen was de keuze voor het onderwerp was van begin af aan duidelijk in hoofdlijnen, maar liet de precieze invulling een tijd op zich wachten. De eerste twee maanden van het onderzoek volgde ik immers nog geen stage waardoor de gelegenheid zich voordeed om alvast voorbereidingen te treffen op het theoretisch kader. Toen ik, na enig aandringen, in april 2014 kon beginnen met de stage bij Transtec Adviseurs te Amsterdam was ik de eerste paar weken zoekende naar de structuur. Met behulp van mijn beide begeleiders Bart Dekkers en Rudy Schoonveld werd die structuur gevonden. De volgende maanden zijn zeer leerzaam geweest. Ik heb opnieuw kennis gemaakt met de wondere wereld van onderzoek in positieve en soms negatieve zin. Desondanks ben ik tevreden met het resultaat en hoop ik de opleiding Planologie met goed gevolg af te ronden.

Ik wil graag mijn dank uitbrengen aan Transtec Adviseurs voor het bieden van de stageplaats, de gezellige sfeer tijdens lunch en voornamelijk in de achterkamer met Steef, Jeroen en Bart. En speciaal aan Bart Dekkers en Rudy Schoonveld voor de begeleiding en ingebrachte kennis en zienswijzen op het onderzoek. Daarnaast gaat mijn dank uit naar de begeleiding vanuit de Universiteit Utrecht. Ondanks het met succes afronden van zijn promotie onderzoek was Patrick Witte in staat mij te begeleiden en ik heb deze begeleiding tijdens verschillende gesprekken altijd als zeer prettig ervaren.

Tot slot gaat er nog meer dank uit naar minder voor de hand liggende evenementen. Allereerst het WK voetbal 2014 te Brazilië op de voet gevolgd door de Tour de France. Beide evenementen zorgden voor voldoende afleiding en 'rust' momentjes waardoor mijn hoofd zich in ontspannen staat kon concentreren op dit onderzoek.

Inleiding

Het gaat steeds beter met de waardering van het OV. Dit blijkt uit de recent uitgekomen OV-Klantenbarometer 2013 van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2014, tegenwoordig Kennisplatform CROW). Liefst 81% van de OV-reizigers is tevreden met het huidige openbaar vervoer (KpVV, 2014), maar desondanks zijn er nog enkele verbeterpunten aan te wijzen. Met name de informatie bij vertragingen laat nog te wensen over, tezamen met verbeterpunten uit voorgaande OV-klantenbarometers: hogere frequentie, zitplaatskans en stiptheid. In relatie tot deze punten komt Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV) om de hoek kijken. Deze vorm van openbaar vervoer staat volgens het KpVV (2014) sterk in de belangstelling en dan met name wegens de eisen die hieraan gesteld worden. Met HOV wordt doeltreffend en efficiënt openbaar vervoer geboden met een hoge klantwaardering indien alles klopt (KpVV, 2014). Reizigers van de Zuidtangent (KpVV, 2011) beoordelen de hoogwaardigheid op basis van drie eisen waaraan HOV moet voldoen:

- Stipt op tijd rijden
- Hoge frequentie
- Nooit lang wachten

Inzake dit thema, HOV, zal er worden gekeken naar de effecten van het gevoerde regionale vervoersbeleid volgens beleid en begrotingsartikel 15 van het regionale openbaar vervoersbeleid (Tweede kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 XII, nr.2). Twee zaken zijn van belang: ten eerste de uitwerking van de rijksdoelstelling om in snel vervoer te voorzien en ten tweede in hoeverre het beleid invloed heeft op ruimtelijke ontwikkelingen. Voor zover mogelijk moet inzicht worden gegeven in de doeltreffendheid (effectiviteit) en de doelmatigheid (efficiëntie) van het gevoerde beleid in een tijdsperiode van 2004 tot 2012. Het meest recente klantenoordeel van reizigers (KpVV, 2014) vormt een uitzondering en maakt slechts in hoofdlijnen deel uit van dit onderzoek. De resultaten van efficiëntie en effectiviteit zullen aan de hand van officiële overheidsbeleidsdocumenten (nota's en structuurvisies) en cases worden beschreven. Centraal staat het regionale openbaar vervoer, wat bestaat uit: bus, tram, metro en een aantal regionale spoorverbindingen. De invulling van artikel 15 kenmerkt zich door de decentrale uitvoering van een belangrijk deel van het beleid. Het Rijk heeft een regulerende, faciliterende, regisserende en communicatieve rol, maar het beleid wordt in grote mate ontwikkeld en ten uitvoer gebracht door decentrale overheden (met name provincies en WGR+-regio's).

De algemene doelstelling van artikel 15 luidt: *“Reizigers veilig, betrouwbaar en snel vervoeren gericht op gemak en eenvoud door een optimaal openbaar vervoer netwerk”*.

Aan de hand van deze doelstelling is het aan decentrale overheden de taak om hun openbaar vervoersbeleid hierop aan te passen en zodoende invulling te geven aan het beleid. Een andere, toekomstige ontwikkeling die hiermee verbonden kan worden is de afschaffing van de zogeheten WGR-plusregio's per 1 januari 2015. WGR-plusregio's zijn gevormd in een bovengemeentelijk bestuur van acht stedelijke gebieden, beter bekend als stadsregio's. Voor de Randstad betekent de afschaffing dat er twee vervoersregio's worden opgericht, de noordelijke Randstad (het gebied rond Amsterdam en Almere) en de zuidelijke Randstad (de regio's Rotterdam en Den Haag). Deze bestuurlijke verandering zal diverse implicaties voor de beleidsvorming en beleidsuitvoering met zich meebrengen en vanwege het vervoersaspect ook een ruimtelijke invloed hebben. Vooralsnog is de visie op verkeer en vervoer en bereikbaarheid vastgelegd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte uit 2012 (SVIR) die dient als opvolger van de Nota Mobiliteit (2004), de Nota Ruimte (2004), de structuurvisie Randstad 2040 (2008), de MobiliteitsAanpak (2010) en de structuurvisie voor de Snelwegomgeving (2008). Ruimte en mobiliteit komen hierin samen. Het beleid van de SVIR richt zich op stedelijke regio's, achterlandverbindingen, mainports, brainports en greenports met hun specifieke kwaliteiten en bereikbaarheidseisen (SVIR, 2012). Om de doelen te halen is het nodig dat provincies, regio's en gemeenten gezamenlijk optrekken, plannen ontwikkelen en hun besluitvorming op elkaar afstemmen. Het Rijk ziet de nieuwe vervoersregio's als partner in de regio bij het MIRT, het OV en verkeersmanagement. Nevendoel van het Rijk is om met de SVIR in ruil voor de bijdrage van

provincies, regio's en gemeenten aan een betere bereikbaarheid, minder bestuurlijke drukte te geven. In relatie tot de algemene doelstelling van beleid en begrotingsartikel 15 van het regionale openbaar vervoersbeleid zal de focus van het onderzoek zich met name richten op de toepassing van *betrouwbaar en snel vervoeren* middels hoogwaardig openbaar vervoer en de ruimtelijke ontwikkelingen die daaruit volgen.

1.1 Onderzoeksvraag en Structuur

Het onderzoek is op te delen in tweeën, een literatuuronderzoek en een empirisch onderzoek. Het doel is om via literatuuronderzoek en beleidsonderzoek gecombineerd met case-onderzoek een bijdrage te leveren aan het debat omtrent het complexe proces rond gedecentraliseerd beleid, in dit geval regionaal openbaarvervoersbeleid, volgens beleid en begrotingsartikel 15 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de ruimtelijke implicaties die daaruit volgen. Dit wordt onderzocht door te analyseren en evalueren of de doorwerking van voorgenomen rijksbeleid op het gebied van regionaal vervoer en de uitvoering daarvan op decentraal niveau als doelmatig en doeltreffend kan worden beschouwd. Het doel is om de effectiviteit van de beleidsdoelstellingen in kaart te brengen. Centraal staan de doelstellingen en effecten van Hoogwaardig Openbaar Vervoer (*literatuur*), de voorgenomen beleidsdoelstellingen (*beleid*), hoe decentrale overheden de beleidsdoelstellingen vanuit het Rijk afstemmen (*beleid & literatuur*) en hoe de afstemming vervolgens terugkomt in de praktijk met behulp van middelen en instrumenten van het Rijk (*beleid & cases*). Het onderzoeksontwerp is grafisch weergegeven in het volgende figuur (1):

Figuur 1: Onderzoeksontwerp

CONTEXT: De invloed van regionaal openbaar vervoersbeleid en het gebruik van hoogwaardig openbaar vervoer op de ruimtelijke ontwikkeling in de Noord- en Zuidvleugel.	
Effectiviteit in beleidsvoering (Hoofdstuk 6)	Aanwending van middelen om beleid te realiseren (Hoofdstuk 6)
Efficiëntie in het proces rond beleidsvorming (Hoofdstuk 6 & 7)	
De (kosten-)effectiviteit van hoogwaardig openbaar vervoer op ruimtelijk project Gebiedsontwikkeling Bleizo. (Hoofdstuk 8)	

Bron: eigen bewerking (2014)

Een vergelijking wordt gemaakt van het beleid over het gebruik van regionaal hoogwaardig openbaar vervoer door verschillende overheidslagen ten behoeve van kennis verbetering op het gebied van de rol van verschillende partijen in de afstemming van regionale hoogwaardig vervoersopgaven, de vorming van een vervoersregio en de uitwerking daarvan op ruimtelijke ontwikkelingen. Deze doelstelling is uitgewerkt door middel van de volgende onderzoeksvraag:

“In hoeverre is er bij de afstemming van het regionale openbaar vervoersbeleid (volgens Beleids- en begrotingsartikel 15) tussen rijks- en decentraal niveau, in de Noord- en Zuidvleugel, sprake van en aandacht voor hoogwaardig openbaar vervoer (zoals R-Net) en kan er worden gesproken van doelmatig en doeltreffend beleid?”

1.2 Leeswijzer

De onderzoeksvraag zal volgens de daarboven weergegeven stappen worden geanalyseerd. De deelvragen volgen uit het hieronder opgestelde theoretisch kader in hoofdstuk één. In dit kader worden de centrale begrippen beschreven die een verduidelijking moeten geven over het begrip beleidsevaluatie in het algemeen. Het theoriegedeelte zal zich specifiek richten op efficiëntie en effectiviteit van beleid. Hieruit volgt een operationalisering van de bijbehorende deelvragen die voortkomen uit het conceptueel model. Daarnaast wordt er een contextueel theoretisch kader opgesteld in hoofdstuk drie om de relatie te leggen tussen ruimte en mobiliteit die wordt gevolgd door de definiëring van hoogwaardig openbaar vervoer. In het vierde hoofdstuk komt de koppeling met ruimte opnieuw terug in een beleidskader over de ontwikkeling van hoogwaardig openbaar vervoersbeleid. In hoofdstuk vijf volgen de gebruikte methoden en technieken van het onderzoek.

De rest van de structuur wordt vormgegeven door de volgende deelvragen:

- Hoe wordt het rijksbeleid ten aanzien van regionaal hoogwaardig openbaar vervoer effectief vormgegeven?

Waarover in hoofdstuk zes wordt beschreven op welke manier hoogwaardig openbaar vervoer in het rijksbeleid verweven is en met behulp van welke middelen het beleid tot stand komt. Vanwege de opeenvolgende beleidsdocumenten zit er een tijdsdimensie in het hoofdstuk (van 2004-2012). De vraag zal daarom met name aan de hand van de theorie over effectief beleid, waarbij de conformiteit en beslissingsgerichte benadering volgens van Mastop (1987) en Van Ark (2005) leidend zijn.

- Hoe verloopt de afstemming van regionaal hoogwaardig openbaar vervoer op decentraal niveau binnen de Noord- en Zuidvleugel?

In deze vraag wordt in hoofdstuk zeven verhelderd hoe het hoogwaardige openbaar vervoer op regionaal niveau binnen de Randstad wordt georganiseerd en welke overheden hierbij betrokken zijn. De rollen zullen wisselend in vergelijkende vorm per overheid worden besproken die zij zichzelf en andere overheden toeschrijven in beleid en welke uitwerking dit heeft op het proces. De theorie van Teisman et al. (2009) over complexiteit in het proces zal leidend zijn in het hoofdstuk. Er zullen voornamelijk conclusies worden getrokken over de mate van efficiëntie in het beleidsproces en in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van doorwerking van rijksbeleid.

- Welke succesfactoren en knelpunten komen naar voren uit de afstemming van regionaal hoogwaardig openbaar vervoersbeleid tussen Rijk en decentraal niveau in de case Bleizo en welke mogelijke effecten heeft dit voor ruimtelijke ontwikkelingen?

Hoofdstuk acht maakt plaats voor het case-onderzoek. De deelvraag vloeit voort uit de vorige en zal aan de hand van de regionale afstemming en de uitgezochte case Gebiedsontwikkeling Bleizo bepalen welke inhoudelijke resultaten tot nu zijn bereikt en hoe deze tot stand zijn gekomen. Er wordt tevens een vergelijking gemaakt tussen het procesverloop en de processturing, waaruit knelpunten maar ook succesfactoren zijn te constateren. Daarnaast wordt gekeken of de door het beleid verbonden ruimtelijke ontwikkelingen daadwerkelijk in de planning worden opgenomen of context afhankelijk.

Uiteindelijk worden de bevindingen uit de deelvragen in hoofdstuk negen besproken in een conclusie en kunnen er aanbevelingen worden gedaan om de implementatie van hoogwaardig openbaar vervoer efficiënter of effectiever te laten verlopen en ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken.

1.3 Relevantie

In de volgende twee paragrafen worden de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek beschreven.

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

De onderzoeksvragen richten zich op de afbakening van het beleidsterrein, de motivering van het gevoerde beleid en een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzochte beleid in de periode 2004-2012. Door tot aanbevelingen te komen voor hoogwaardig openbaar vervoer zal met het onderzoek een positieve bijdrage worden geleverd aan de efficiëntie van het interne proces rond ruimtelijke beleidsvorming. Het onderzoek zal zich daarom niet alleen baseren op de vertaling van beleid naar project, maar ook op het proces daaromheen - de afstemming tussen verschillende overheden en de efficiëntie binnen het proces - en de eventuele verbetering daarvan. De oprichting van de Noord- en Zuidvleugel en daarmee gepaarde bestuurlijke verandering zullen diverse implicaties voor de beleidsvorming en beleidsuitvoering met zich meebrengen en vanwege toekomstige infrastructurele projecten ook een ruimtelijke invloed hebben. Door een inzicht te geven in de huidige effectiviteit en efficiëntie van het hoogwaardig openbaar vervoersbeleid kan uit dit onderzoek een meerwaarde worden gehaald voor toekomstige regionale visies en strategieën.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Door de complexe organisatie van het proces kan het voorkomen dat de visie door veranderende omstandigheden (*change events*) niet conform de oorspronkelijke plannen wordt uitgevoerd. Het wetenschappelijke belang is om duidelijk te krijgen wat de bovenhand voert in het proces en op basis daarvan tot aanbevelingen te komen. De conformiteit van de doelstellingen aan het plan of de flexibiliteit waarbij op veranderende omstandigheden wordt ingesprongen met beslissingsmomenten. In de beginfase wordt er gekeken naar de effectiviteit rond de rijksdoelstellingen (Hoofdstuk 6) die er voor kan zorgen dat de doelstellingen van een project worden beïnvloedt, het draagvlak rond samenwerking wordt vergroot of verkleind en invloed heeft op de aanwending van welke middelen. Tegelijk wordt ook het proces rond de afstemming van het beleid bekeken (Hoofdstuk 7). Voor de onderzochte case is de relatie met ruimtelijke ontwikkelingen het interessantst. In het achtste hoofdstuk zal het kip-ei dilemma worden besproken. De vraag is of effectiviteit van beleid in eerste instantie terugkomt door ruimtelijke ontwikkelingen of door infrastructurele ontwikkelingen en de toevoeging van hoogwaardig openbaar vervoer. Resultaten die hieruit volgen kunnen bijdragen aan de vertaling van het project naar buiten toe, het externe proces (Hoofdstuk 9). Dit komt terug in het eerdere onderzoeksschema (figuur 1). De aanbevelingen die op basis van de bevindingen worden opgesteld vormen een wetenschappelijke meerwaarde voor toekomstige ontwikkelingen waarbij hoogwaardig openbaar vervoer samengaat met ruimtelijke ontwikkelingen.

Hoofdstuk 2 - Theoretisch Kader

Centraal in het theoretisch kader staat de beleidsevaluatie. De beleidsevaluatie wordt door een tweedeling in efficiëntie en effectiviteit gescheiden. Er is bewust gekozen om de relatie met de ruimtelijke ordening pas na de uiteenzetting van het conceptueel model te vormen doordat ook hier sprake is van een model (zie paragraaf 3.1), maar deze apart per case zal worden behandeld. Zoals uit de inleiding blijkt heeft het onderzoek een complexe aard, die doorvloeit in dit theoretische kader. Deze wordt gevormd door de achterliggende redenering omtrent de relatie tussen Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV) en de evaluatie van ruimtelijk orderingsbeleid en de complexiteit binnen het beleidsproces. Bij dit laatste punt kan worden gedacht aan de grote bestuurlijke drukte en de niet-hiërarchische verhoudingen tussen de betrokken overheden. Aan de hand van die verhoudingen wordt begonnen met de complexiteitstheorie van Teisman et al. (2009). Met deze theorie wordt niet getracht om aan te tonen dat een totale efficiëntie van het beleidsproces onmogelijk is, maar wel dat er sprake is van contextafhankelijkheid en er dus een verschillende invulling aan kan worden gegeven per beleidsvisie of case. Vervolgens wordt de effectiviteit in het theoretische gedeelte eerst gebaseerd op die van het beleidsproces zelf. Pas later wordt gekeken of de effectiviteit als observeerbaar effect per case waarneembaar is en of hier kosteneffectief gehandeld is. Het uiteindelijke conceptuele model zal uiting geven aan de efficiëntie en effectiviteit.

2.1 Complexiteit rond efficiënt beleid

In de wetenschappelijke literatuur met betrekking tot processen van beleidsvorming en uitvoering wordt vaak gewezen op de complexiteit omtrent dergelijke processen. De complexiteit is veelal toe te wijzen aan verschillende typen onzekerheid die bij beleidsprocessen een rol spelen. De onzekerheid is het gevolg van dynamiek: er vinden in de omgeving van het proces veranderingen plaats. Het optreden en de invloed van deze veranderingen zijn echter onvoorspelbaar. In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke onzekerheid waarbij onduidelijkheden bestaan over de beste inhoudelijke oplossing, strategische onzekerheid waarbij het gaat om het al dan niet betrekken van actoren, en institutionele onzekerheid waarbij de verschillende achtergronden van organisaties en hun kijk naar een vraagstuk, oftewel *frames of reference*, centraal staan (Koppenjan & Klijn, 2004). Actoren bepalen hun strategieën op basis van hun percepties (frames) van de wereld en hebben daardoor een verschillende kijk op problemen en oplossingen (rationaliteit). Hierdoor hebben actoren verschillende ideeën over de vormgeving van het proces (*boundary judgements*) (Tennøy, 2010, p.18). Bij hedendaagse governance processen zijn veel actoren met verschillende frames betrokken wat de complexiteit vergroot (Davy, 2008; Hartmann, 2012; Koppenjan & Klijn, 2004; Needham & Hartmann, 2012).

In *Managing Complex Governance Systems* van Teisman et al. (2009) wordt dieper ingegaan op de complexiteit van beleidsprocessen aan de hand van de complexiteitstheorie. Complexiteit wordt veelal gezien als een bron van falen die zoveel mogelijk beperkt of opgelost moet worden. In de praktijk is dit echter lastig haalbaar. Eenstemmig beleid met eenstemmige plannen ten gevolge zijn vaak niet realiseerbaar in de meerstemmigheid van de ruimtelijke realiteit (De Bruijn et al., p. 14, 2004). Complexiteit moet geaccepteerd en zo goed mogelijk gemanaged worden (Teisman et al., 2009, p. 2). Vanuit het perspectief van de complexiteitstheorie wordt duidelijk waarom de uitkomsten van beleidsprocessen vaak onberekenbaar zijn. Er wordt gesteld dat de uitkomsten van beleidsprocessen afhankelijk zijn van complexe interacties tussen de betrokken actoren. De complexiteit van deze uitkomsten ontstaat doordat interacties niet alleen afhankelijk zijn van de acties en intenties van de betrokken actoren, maar ook doordat de context en de gevolgen van interacties invloed uitoefenen.

Er wordt inzicht verschaft in de onberekenbare ontwikkeling van deze beleidsprocessen (Teisman et al., 2009, p. 1-5 & 24). Hierbij wordt gewezen op het *governance systeem* als een belangrijk concept. Dit is een denkbeeldig systeem waarbinnen een proces plaatsvindt. Dynamiek binnen dit systeem kan invloed uitoefenen op het proces. De exacte grenzen van governance systemen zijn onmogelijk te definiëren. Governance systemen zijn namelijk onderdeel van grotere systemen, onderling verbonden met systemen, afhankelijk van systemen en bevatten binnen zichzelf systemen. Teisman et al. schetsen verschillende subsystemen. Zo is dynamiek binnen de sociale omgeving, de fysieke omgeving, en de beleidsomgeving potentieel van invloed op een governance systeem (Teisman et al., 2009, p. 5-7 & 154-155). Door governance toe te passen in een regio bestaat het gevaar dat er door meerdere overheden een te grote bestuursdruk in een te kleine ruimte ontstaat. Het overaanbod kan zorgen voor een verlamme werking op de bestuurskracht (Spit & Zoete, 2009, p. 118).

De verschillende overheidsniveaus kunnen worden gezien als subsystemen met invloed op het fysieke subsysteem i.e. het hoogwaardige openbaar vervoer en de ruimtelijke ontwikkelingen. De interactie tussen deze subsystemen veroorzaakt vaak afwijkingen tussen beslissingen en resultaten. Organisaties waarvan wordt verwacht dat zij verantwoordelijk zijn, blijken in feite slechts één onderdeel te zijn van de vele zelforganiserende subsystemen in een groter governance systeem (Teisman et al., 2009, p. 234-235). Doordat tijdens beleidsprocessen in het governance systeem dynamiek kan plaatsvinden neemt de complexiteit toe. Dit wordt versterkt doordat beleidsprocessen in veel gevallen langdurig zijn. Aan de hand van het concept zelforganisatie wordt deze complexiteit in het proces verder verduidelijkt.

2.1.1 Bronnen van dynamiek

Teisman et al. (2009, p. 57-58) bespreken een aantal bronnen van dynamiek met invloed op beleidsprocessen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen ‘veranderende initiële condities’, ‘meervoudige contexten’ en ‘change events’. Dit betekent dat de omstandigheden in het systeem tijdens een proces kunnen veranderen, hebben oplossingen naarmate een proces vordert vaak andere effecten dan in de beginsituatie. Mede doordat veranderende initiële condities niet altijd worden opgemerkt door beleidsmakers kan dit voor complexiteit zorgen. Daarnaast kan het proces te maken krijgen met verschillende contexten die invloed uitoefenen op de omstandigheden in het beleidsproces. Welke contexten relevant zijn is van te voren vaak niet duidelijk. Tenslotte kunnen gebeurtenissen van invloed zijn op het governance systeem. In en rondom het governance systeem vinden veel gebeurtenissen plaats. Slechts weinig gebeurtenissen hebben daadwerkelijk invloed. Toch kunnen onverwachte gebeurtenissen van grote invloed zijn. Ook gebeurtenissen die op het eerste gezicht weinig invloedrijk lijken, weinig te maken hebben met het proces of zich elders afspelen kunnen uiteindelijk grote veranderingen te weeg brengen. Een gebeurtenis kan zich ontwikkelen tot change event doordat er een kettingreactie wordt veroorzaakt. Deze transformatie van event naar change event vindt plaats binnen het governance systeem door reacties op de gebeurtenis (Teisman et al., 2009, p. 57-58, 76-80 & 93-96). Voorbeeld bij de case Bleizo is de plotselinge omwenteling van kantoorontwikkelingen naar leisure ontwikkelingen, nadat men door kreeg dat er in de kantorenmarkt geen groei meer zat maar stagnatie.

2.1.2 Van Niet-lineair verloop naar Zelforganisatie

De ontwikkeling van governance processen kan in veel gevallen als *niet-lineair* worden getypeerd. Niet-lineaire processen kennen een onregelmatig verloop. Gebeurtenissen hebben op verschillende plaatsen en tijden verschillende gevolgen (Teisman et al., 2009, p. 7-8). De uitkomsten van beleidsprocessen verschillen dus per context waardoor ze vaak onvoorspelbaar zijn. Een niet-lineair verloop wordt verder gekenmerkt door tijdelijke evenwichtspunten (equilibria). Tijdens deze evenwichten verkeren processen in een bepaalde staat. Meerdere gebeurtenissen oefenen invloed uit op evenwichtspunten en kunnen leiden tot veranderingen in de koers van beleidsprocessen. Door de instabiliteit van evenwichtspunten is het voor beleidsvoerders een ingewikkelde taak om de juiste staat van een proces te bereiken of te behouden (Teisman et al., 2009, p. 24). De ontstane dynamiek kan daar zowel intern als extern voor zorgen. De interne dynamiek uit zich wanneer het project zich

ontwikkelt tot proces die complexer is dan men vooraf had voorzien. Bij de externe dynamiek zijn het juist partijen van buitenaf die invloed uitoefenen waardoor het project een proces worden (De Bruijn et al., p.30, 2004).

De ontwikkeling van governance processen wordt verder verduidelijkt met het concept zelforganisatie. In het geval van *zelforganisatie* ontstaat er structuur binnen een systeem zonder dat deze van buitenaf wordt opgelegd. Er vindt een interne aanpassing van een systeem aan een veranderende omgeving plaats. Het concept zelforganisatie kan worden toegepast op verschillende systemen binnen een beleidsproces. Teisman et al. (2009) stellen dat de structuur van beleidsprocessen in steden, regio's en urbane netwerken tot stand komt door de zelforganisatie van de systemen daarbinnen. Dit veroorzaakt dynamiek en kan een versterkend of een verzwakkend effect hebben op het beleid. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen *conservatieve* en *dissipatieve zelforganisatie*. *Conservatieve zelforganisatie* bestaat uit het vermogen van organisaties binnen een dynamisch systeem om zichzelf te besturen en in stand te houden. Deze vorm van zelforganisatie bevat stabiele organisaties en stabiele evenwichtspunten, maar processen lopen door de beperkte samenwerking het risico om in een impasse terecht te komen. Bij de afstemming van de regionale doelstellingen kan het lastig zijn om samenwerking tot stand te brengen, wanneer organisaties vooral op zelfbehoud gericht zijn. *Dissipatieve zelforganiserende* structuren zijn meer dynamisch en veroorzaken geen stabiele evenwichtspunten. Bij dissipatieve zelforganisatie zijn onderdelen meer gericht op samenwerking. Doordat het gaat om een open structuur wordt creativiteit en innovativiteit bevorderd. Er bestaat echter een risico op chaos doordat de verschillende betrokken actoren ideeën kunnen aandragen die te ver afstaan van de initiële doelstellingen (Teisman et al., 2009, pp. 96-115 & 130-133).

De basis voor efficiënt beleid is nu gelegd aan de hand van Teisman et al. (2009) en de begrippen self-organisation, frames of reference en change events. De drie begrippen worden hieronder geoperationaliseerd zodat duidelijk is er in de rest van het onderzoek mee wordt bedoeld:

1. *Self-organisation* (of zelforganisatie) omvat het proces van autonome ontwikkeling en het spontaan ontstaan van orde in chaos. Zelforganisatie wordt gekarakteriseerd door het ontstaan van nieuwe structuren, afgedwongen door lokale interactie, zonder tussenkomst of invloed van externe of (andere) interne actoren. Het is de reflexieve capaciteit van actoren en (sub)systemen die hen in staat stelt om informatie te ontvangen, betekenis te geven, te transformeren, op te slaan en te gebruiken om bepaalde acties te overwegen. Zoals in de voorgaande alinea al wordt beschreven is er sprake van *conservative* of *dissipative self-organisation*.
2. *Frames of reference*: Achter deze ambities schuilen verschillende *frames of references* waardoor actoren de problemen op een bepaalde manier zien en waardoor zij op een bepaalde manier de beleidsopties evalueren.
3. *Change events* komen voort uit non-lineariteit en worden vooralsnog gelijkgesteld met instabiliteit. Non-lineariteit verwijst naar onvoorspelbare processen, waarbij eenzelfde interventie bijvoorbeeld in verschillende contexten tot verschillende resultaten leidt.

2.2 Beleid en effectiviteit

De volgende taak is om in de volgende paragraaf een beeld te krijgen van effectief beleid. Het doel van beleid is uiteindelijk om door middel van maatregelen problemen in de maatschappij op te lossen. Beleid wordt in de klassieke opvatting voorgesteld als: '*Een bepaald soort antwoord op een probleem. Het is een poging een probleem op een bepaalde manier, namelijk door doelgericht handelen, op te lossen, te verminderen of te voorkomen*' (Hoogerwerf, 1978). In relatie tot de ruimtelijke ordening en beleid is planning: '*De systematische voorbereiding van een beleid*' (Hoogerwerf, 1978), of: '*Het besturen van de toekomst, het vergroten van de samenhang*', in het geval van strategisch beleid (Kickert, 1986). De Nederlandse overheid wil met prestatiebesturing richting decentrale overheden een effectievere en efficiëntere beleidsvoering nastreven met name in de ruimtelijke ordening. Voor de ruimtelijke ordening is het spanningsveld tussen centrale en decentrale sturing een belangrijk vraagstuk (Spit & Zoete, 2009, p. 126).

In *Planning, Contract en Commitment* richt Van Ark (2005) zich op de manier waarop beleidsmakers tegen de situatie aankijken. Van Ark stelt dat de verschillende beleidsdomeinen inhoudelijk sterk onderhevig zijn aan verzuiling. Het sectorale beleid vanuit verschillende afdelingen binnen het Rijk, de provincie en gemeenten bestaat onder meer uit wonen, werken, infrastructuur enzovoort. Dit heeft volgens Van Ark effect op de ordening van ruimte waarbij inrichtingsvraagstukken vanuit een eenzijdig perspectief worden bekeken (Van Ark, 2005, p 21). Wanneer vanuit een breder perspectief wordt gekeken zal er zowel sprake zijn van gevolgen voor denkbeelden ten aanzien van de fysieke ruimtelijke planning als voor de vorming en implementatie van plannen.

De gevolgen komen terug in de verdeling van middelen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in planningsprocessen en de relaties tussen de betrokken actoren. De verzuiling van de beleidssectoren en de top-down overheidssturing gekoppeld aan de sterke afbakening van planningsvraagstukken worden gezien als belangrijke faalfactoren voor de effectiviteit van ruimtelijk beleid (Hajer en Zonneveld, 2000; Van Ark, 2005). Regionale actoren kregen een steeds groter deel van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de uitvoering van beleid in niet-stedelijke regio's uit handen van het Rijk. Door de onsamenvangende werking van de overlappende beleids- en gebiedscategorieën was er een roep om een nieuwe sturingsmodel.

Dit sturingsmodel wordt door Van Ark (2005, p. 26) op basis van vier uitgangspunten voorgesteld:

1. Het Rijk gaat meer op hoofdlijnen sturen; het zogenaamde *sturen op hoofdlijnen, toetsen op resultaat*. Hiermee worden operationele en afrekenbare doelen geformuleerd en krijgen regionale en lokale partijen de kans deze doelen naar eigen inzicht te vervullen.
2. Het Rijk gaat steeds sturen op *output* en resultaat over de langere termijn met als doel om de van tevoren gestelde doelen te kunnen toetsen ter verantwoording van de ingezette middelen.
3. De provincies krijgen inhoudelijk de hoofdrol als schakel tussen Rijk en de gebieden en zijn daarmee verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte uitwerking van de hoofdlijnen van het rijksbeleid en het sturen van de uitvoering.
4. Het verlichten van de huidige financiële regelingen op verschillende manieren:
 - minder beleids- en gebiedscategorieën (ontstapelen);
 - koppelen van budgetten aan de te realiseren doelen (ontpotten en ontschotten).

Het doel van dit nieuwe sturingsmodel is om aan de wens van de overheid te voldoen en doelstellingen van de Rijksoverheid te realiseren door middel van plannen, waarin die rijksdoelen besloten liggen (Van Ark, 2005, p 26). Het complexe coördinatieprobleem dat hier ontstaat – waarbij uit verschillende beleidsdomeinen verschillende doelstellingen voortkomen en verschillende actoren betrokken zijn – is dankzij multi-actor planning op te lossen. De discussie over een effectievere en efficiënter planningsstelsel mist antwoorden op de vraag of de overheid haar doelen kan opleggen aan anderen. Wanneer immers de sturingsmogelijkheden van de overheid naar aanleiding van nieuwe planningsinstrumenten worden overschat, kan dit onverwachte wendingen geven en tot andere resultaten leiden van het beleid. Daarom geeft Van Ark (2005) in drie disciplines aandacht aan de mogelijkheden en beperkingen bij overheidssturing in multi-actor planningsprocessen. Voor dit onderzoek zijn alleen de eerste en de laatste van toepassing, te weten de planologie en de bestuurskunde. Ten eerste de effectiviteit van een plan met behulp van de beslissingsgerichte planningsbenadering. Hierin is de rol van het plan tijdens de planning van belang. Na de efficiëntie inleiding van dit theoretisch kader aan de hand van Teisman et al. (2009) zal er op basis van deze benadering de effectiviteit van het beleid en het proces daaromheen worden beoordeeld. De tweede discipline, economie, gaat voornamelijk over de rol van de Nieuwe Institutionele Economie, het functioneren van instituties in deze economie en de visie vanuit de economie op deze instituties. Vanwege het hoge kwantitatief economisch gehalte van deze aanpak zal er niet verder op worden ingegaan. Tot slot wordt op basis van de bestuurskundige beleidsnetwerkbenadering bekeken in hoeverre het Rijk sturing kan geven aan multi-actor planningsprocessen. De rol en positie van het Rijk in beleidsnetwerken in relatie tot decentrale overheden zal tevens worden meegenomen in het onderzoek.

2.2.1 De beslissingsgerichte planningsbenadering

Zoals de naam reeds doet vermoeden zijn beslissingen de onderzoeksobjecten binnen de beslissingsgerichte planningsbenadering. De beslissingen vormen het aanknopingspunt voor analyse en worden gezien als de belangrijkste schakels in de planning (Van Ark, 2005). Het begrip *planning* wordt binnen de benadering namelijk gezien als het structureren en coördineren van beslissingen. De beslissingen worden genomen in een bepaalde keuzesituatie en op basis van de context in die situatie ingekaderd door de verantwoordelijke van de beslissing. Planvorming is in beschouwing onderdeel van een ruimer en in de tijd voortdurend, soms cyclisch, proces van planning (Mastop, 1987; Van Ark, 2005), maar ook als een communicatief en iteratief proces (Spit & Zoete, 2009, p. 85; p. 184). Documenten op zich staan niet voor planning, omdat deze ook binnen het proces nog kunnen worden aangepast. Hieruit volgt dat zowel planning als besluitvorming en ook de planvorming een omschakeling kennen van situaties tot keuzesituaties. Mastop (1987) stelt dat je pas van planning kunt spreken wanneer er een analyse van de keuzesituaties is gedaan door het planningssubject om te kunnen achterhalen welke beslissingen er genomen kunnen worden. Daaruit komen plannen voort die zijn bedoeld als kader voor toekomstige beslissingen (Van Ark, 2005, p. 39). Het doel is om toekomstige plannen een houvast te geven, zodat ze meer kennis uit eerdere beslissingen kunnen halen en op basis daarvan nieuwe beslissingen kunnen nemen.

Om te kunnen bepalen of de gemaakte beslissingen naar aanleiding van deze eerdere beslissingen weloverwogen zijn genomen wordt binnen de beslissingsgerichte planningsbenadering gebruik gemaakt van het rationaliteitsbeginsel. Weloverwogen beslissingen komen voort uit de afweging van “*alle in de unieke situatie mogelijke alternatieve handelingswijzen in het licht van alle relevante doelstellingen*” (Faludi en Ruijter, 1978, p. 17-18; Van Ark, 2005). Van Ark merkt hierbij op dat dit ideaal slechts een illusie is vanwege de menselijke factor. Het gevolg hiervan is dat, in het licht van deze definitie, er sprake is van zo'n complex proces dat de mens onmogelijk rekening kan houden met alle effecten rond ruimtelijke vraagstukken en daarmee alle alternatieven klaar heeft liggen. De *frames of reference* zijn hier grotendeels debet aan. Wat voor de een namelijk goede alternatieven voorstellen, zal door een ander worden verгуist en door een derde niet eens serieus worden genomen. Aangezien de keuzesituatie is gerelateerd aan het beeld en de situatie van het planningssubject is er pas sprake van legitieme beslissingen wanneer de besluitnemer zijn keuze kan verantwoorden tegenover een derde in het licht van zijn situatie (Van Ark, 2005).

2.2.2 Doorwerking van beleid

Naast het belang van hoe beleid wordt vertaald in resultaten die overeenkomen met het plan (de conformiteit) is ook de werking van het plan (de performance) belangrijk voor de mate van effectiviteit (Faludi, 2000). Daarmee wordt er niet alleen gekeken binnen het beleidsveld van de ruimtelijke ordening ofwel het, al dan niet, letterlijk overnemen van beleid in de top-down lijn (Spit & Zoete, 2009, p. 135). Sterker nog, beleidseffectiviteit door effectmeting gebeurt zelden in alleen de ruimtelijke ordening (Spit & Zoete, 2009, p. 135). De conformiteitsgedachte (van der Valk, 1989; Van Ark, 2005) kan worden gezien als het meten van de effectiviteit door te kijken naar daadwerkelijke fysieke veranderingen die in lijn zijn met het plan. De vaststelling of het plan daadwerkelijk is opgenomen door degene(n) die gaan over de beslissingen is lastig waar te nemen. Er zou namelijk sprake kunnen zijn van externe impulsen (Spit & Zoete, 2009, p. 136). Een plan kan een hoge effectiviteit toegeschreven krijgen terwijl daar een heel ander effect verantwoordelijk voor is dan het voorgestelde plan. Ook kunnen eerder genoemde *change events* ervoor zorgen dat vooraf genomen stappen worden beïnvloed door afwijkende beslissingen op basis van deze *events*. Vandaar dat in de beslissingsgerichte planningsbenadering van effectiviteit wordt gesproken in de zin van doorwerking. Is er bij deze doorwerking zichtbare invloed van ruimtelijk rijksbeleid op het sectorbeleid (bijvoorbeeld wonen: hoogwaardige woonmilieus) van andere sectoren (bijvoorbeeld vervoer: noodzaak van hoogwaardig openbaar vervoer om dit te versterken) dan is er sprake van *horizontale doorwerking*. Anderzijds is er sprake van *verticale doorwerking* wanneer deze invloed zichtbaar is op het beleid van provincies en gemeenten (Spit & Zoete, 2009, p. 135). De verticale doorwerking zou met name invloed kunnen hebben op de invulling en de vertaling die decentrale overheden geven aan

het beleid van de Rijksoverheid. Er kunnen wel honderd bussen per uur rijden om aan de hoge frequentie van hoogwaardig openbaar vervoer te voldoen en een hoogwaardig woonmilieu mogelijk te maken, maar wanneer de bussen geen oplossing geven voor het vele overstappen of een verkorte reistijd zal men hier geen gebruik van gaan maken.

In het geval van effectiviteit en efficiëntie kan er worden voldaan aan bepaalde voorwaarden. Faludi (2000) combineert deze voorwaarden die aan deze doorwerking onderhevig zijn en gaat uit van een *noodzakelijke* en een *voldoende* voorwaarden. De noodzakelijke voorwaarde is dat iedereen die betrokken is, ook bekend is met het plan. Een voldoende voorwaarde is dat er uniformiteit moet zijn over de onderwerpen en doelstellingen onder de betrokken actoren inzake het plan. Het plan zelf krijgt hiermee meer de rol van informatieverschaffer dan strikte gebondenheid aan de doelstellingen. De mate van effectiviteit is beter te bepalen aan de hand van de waarde die het heeft voor de besluitnemers. Indien er zich een andere situatie voordoet, bijvoorbeeld in het geval van een *change event*, dan moeten de besluitnemers nog steeds in staat zijn plankeuzen te kunnen maken ondanks dat deze misschien afwijken van eerdere keuzen. Er wordt veel waarde gehecht aan de informatiewaarde van plannen om de doelmatigheid te kunnen bepalen. Ondanks de missende conformiteit is het plan niet meteen mislukt. Er moet een bepaalde mate van flexibiliteit worden gehanteerd zodat onzekerheden kunnen worden overwonnen. Vastigheid en conservatisme zullen alleen maar leiden tot een impasse, middelmatige resultaten en ontevredenheid onder de burgers. Van Ark (2005) noemt dit streven naar vastheid van plannen *schijnzekerheid voor de betrokkenen*. Om toch zo effectief en efficiënt mogelijk om te gaan met eventuele complexe (ruimtelijke) problemen worden formele structuren en regels strategisch ingezet. Door flexibiliteit van het proces zal ook de efficiëntie van de planvorming toenemen (Spit & Zoete, 2009). Onzekerheid speelt een cruciale rol. Het belang in het kader van effectiviteit is voornamelijk om van te voren te bepalen of een plan een projectplan of een strategisch plan is. Dit schept duidelijkheid in de beoordeling van planning op conformiteit of dat er moet worden beoordeeld op gemaakte beslissingen.

Het voorgaande kader geeft duiding aan de rol van plannen in de planning, welke condities belangrijk zijn voor een bepaald plantype en hoe de effectiviteit van plannen beter kan worden beoordeeld. Welke invloed middelen hierop hebben wordt in de volgende paragraaf behandeld.

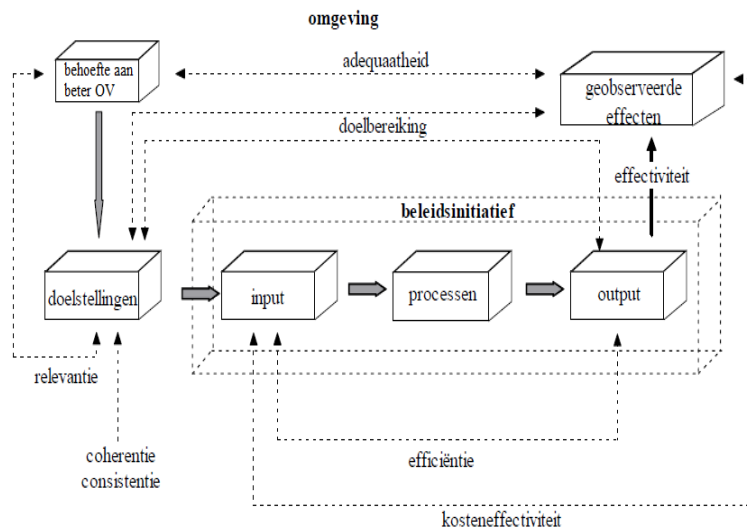
2.3 Middelen

Uit de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid komt de kosteneffectiviteit voort die zich met name zal uiten in de onderzochte cases. De kosteneffectiviteit wordt vormgegeven door het gebruik van middelen zoals subsidies en investeringen van verschillende overheden of bedrijven in het project. In Nederland zijn twee verschillende keuzes die de verdeling van middelen bepalen (Spit & Zoete, 2009, p. 118). De eerste keuze gaat over het egalitarisme, de leer van maatschappelijke gelijkwaardigheid. In de praktijk betekent dit dat het belastinggeld door de centrale overheid wordt geïnd en over de decentrale overheden - gelijkmatig - wordt verdeeld. Deze verdelingsfunctie zorgt voor macht bij de overheid, de keuze bepaalt namelijk de verhoudingen tussen de overheden. De tweede keuze gaat uit van het subsidiariteitsbeginsel. Slechts in die gevallen dat de plaatselijke overheden het probleem niet kunnen verhelpen, wordt er door hogere overheden ingegrepen. Oftewel alle middelen en bevoegdheden worden zoveel mogelijk gedecentraliseerd (Spit & Zoete, 2009, p. 118). In verband met deze decentralisering is het op ruimtelijk ordeningsgebied ook van belang dat met kosten die met projecten en visies gemoeid zijn 'kosteneffectief' wordt omgegaan. Kosteneffectief wordt ook wel omschreven als: "*de verhouding tussen input en effect*" (de Peuter et al., 2007, p. 71). Dit staat in nauw verband met het eerdere behandelde efficiëntie: *de mate waarin output is gerealiseerd tegen een aanvaardbare kostprijs* (de Peuter et al., 2007, p. 72). Door een beeld te krijgen van de besteding van de middelen kan een transparante weergave worden gegeven en gekeken worden of deze bestedingen effectief zijn gedaan. Dit geldt in het geval van Rijk naar decentraal als controle, maar ook van overheid naar de burger die wil weten wat er met belastinggeld wordt gedaan. De constatering dat er effectief is gehandeld kan draagvlak voor toekomstige soortgelijke opgaven vergroten. Nu helder is in welk kader deze definities zijn omschreven volgt nu de integratie van de hiervoor behandelde onderwerpen: efficiëntie en (kosten-) effectiviteit in het conceptueel model.

2.4 Operationalisering

Om te komen tot een conceptueel model (zie figuur 3) wordt de basis gebruikt van het beleidsevaluatie onderzoek van De Peuter et al. (2007). Zij gebruikten hiervoor het zogenaamde open systeemmodel (zie figuur 2) waarbij de beleids- en beheerscyclus van de overheid in een maatschappelijke context wordt geplaatst. Vanuit deze context ontstaan er bepaalde behoeften (in het geval van dit onderzoek kwalitatief beter openbaar vervoer). Als antwoord op deze behoeften formuleert de overheid beleidsdoelstellingen op zowel strategisch als operationeel niveau (de Peuter et al., 2007). Dan volgt het operationele proces binnen de betrokken overheden waarbij middelen voor de input van doelstellingen worden gebruikt in bepaalde processen om daar bepaalde producten of dienstverlening (output) uit te krijgen. Het beleidsinitiatief vormt zich binnen dit proces en blijft binnen de organisatiegrens van de desbetreffende overheid. De geleverde output van die overheid is niet het eindpunt, maar heeft als doel om effecten of veranderingen te creëren in de maatschappij.

Figuur 2. Het open systeemmodel



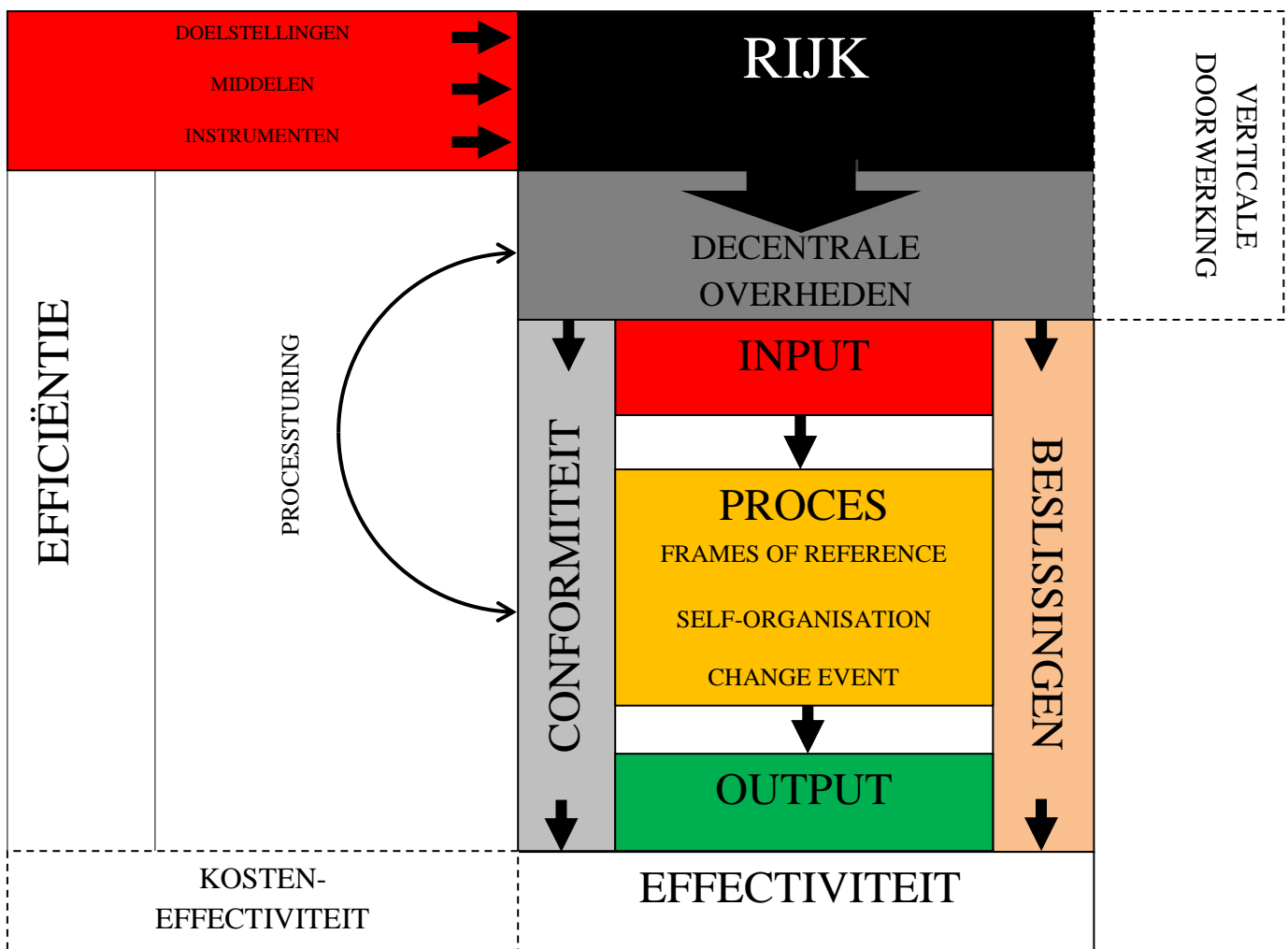
(Bron: De Peuter et al., 2007)

De huidige beleidsafweging van de Nederlandse overheid sluit hier in aangepaste vorm op aan en is te kenmerken als een "mengeling van enerzijds het streven naar maatschappelijk gezien effectief, efficiënt en rechtvaardig verkeers- en vervoersbeleid, en anderzijds een streven om politiek en maatschappelijk draagvlak te krijgen voor dat beleid" (van Wee & Annema, 2009, p. 240). Uit de definitie valt op te merken dat er naast effectief en efficiënt ook nog rechtvaardig verkeers- en vervoersbeleid is. Deze rechtvaardiging van het beleid zal in dit onderzoek voortkomen uit het case onderzoek.

Wat echter de basis van het huidige beleid vormt zijn ruimtelijke inrichtingsprocessen die zich steeds meer richten op het regionale vlak (Spit & Zoete, 2009, p. 186), wat door de Nederlandse overheid wordt vormgegeven met het bepalen van doelstellingen op rijksniveau en de uitvoering op decentraal niveau. Waar het open systeemmodel binnen de organisatiegrens van de overheid blijft zal in dit onderzoek de verticale doorwerking van de doelstellingen op decentraal niveau worden meegenomen. De rijksdoelstellingen worden hiërarchisch overgedragen aan de decentrale overheden en tijdens het beleidsdoelstellingen van de decentrale overheden blijken óf en in hoeverre er sprake is van verticale doorwerking.

De effectiviteit wordt bepaald op basis van de termen beslissingen, conformiteit en de eisen die hieraan verbonden worden zoals besproken in het kader hierboven (paragrafen 2.2.1 & 2.2.2). Er wordt gekeken of in het beleidsproces conservatief en strikt conform de gestelde doelstellingen is gehandeld of dat er sprake is van dynamiek en ruimte voor verandering door middel van tussentijdse beslissingen. De efficiëntie komt voornamelijk terug naar aanleiding van de complexiteitstheorie en de invulling daarvan door de begrippen *self-organisation*, *frames of reference* en *change events* uit Teisman et al. (2009). Per overheid die betrokken is in het proces rond hoogwaardig openbaar vervoersbeleid wordt gekeken in hoeverre zij zichzelf een rol toeschrijft en hoe de rollen van andere actoren worden beschreven. Een vergelijking kan worden gemaakt tussen de rollen die actoren zichzelf toeschrijven en rollen die zij voor andere actoren zien. Zo kunnen er uitspraken worden gedaan over de processturing waaruit eventuele knelpunten ontstaan of worden verholpen in het proces (succesfactoren). In het case-onderzoek zal gedetailleerder worden ingegaan op de uitwerking van de rollen en de toevoeging van kosteneffectiviteit die zich met name richt op het gebruik van instrumenten en middelen door overheden. De opstelling van het conceptueel model wordt vormgegeven in het volgende figuur (3):

Figuur 3. Het conceptueel model



(Bron: eigen bewerking, 2014)

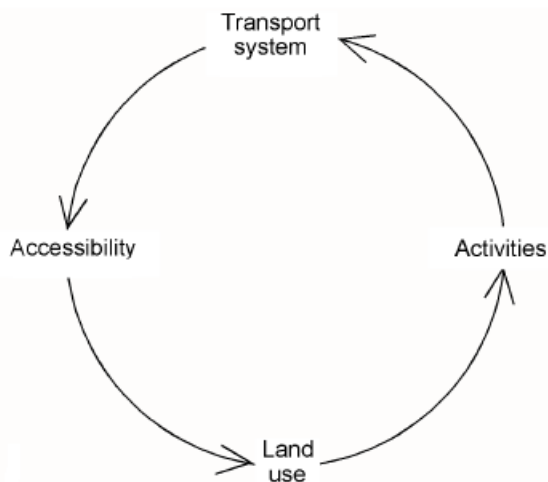
Hoofdstuk 3 - Contextueel kader

Om een theoretische link te leggen tussen ruimte en mobiliteit wordt gebruik gemaakt van de Land-use Transport Feedback Cycle (LUTFC) van Wegener en Fürst (1999). Er is hierbij echter gekozen om een case afhankelijk contextueel kader te maken in plaats van deze link toe te voegen aan het theoretisch kader, omdat de focus daar voornamelijk ligt op de beleidsevaluatie. Door aandacht te geven aan de link tussen ruimtegebruik en mobiliteit kan worden gekeken of beleid - waarin deze twee vormen worden samengevoegd of het één, het ander moet versterken of mogelijk maken - in de case een duidelijk effect laat optreden. Door in de uiteindelijke conclusie voor de case invulling te geven aan de LUTFC kan worden gekeken of er sprake is van invloed vanuit ruimtelijk gebruik of vanuit de keuze voor hoogwaardig openbaar vervoer.

3.1 Ruimtegebruik en mobiliteit

In het artikel van Wegener & Fürst (1999) wordt de relatie tussen *land use* en *transport* uitgelegd. Zij stellen het algemeen bekend dat de manier van landgebruik effect heeft op de manieren van transport (Wegener & Fürst, 1999, p. 6). Doordat activiteiten van elkaar gescheiden zijn, is transport nodig om mensen tussen de verschillende activiteiten te vervoeren. Door het landgebruik te veranderen kan dus ook de manier van transport veranderd worden. De keerzijde is er ook, want dat transport effect heeft op landgebruik is minder bekend (Wegener & Fürst, 1999, p. 6). Daarbij kan gedacht worden aan uitvindingen als de trein en auto, waardoor het makkelijker was om te reizen naar de stad en mensen dichtbij, maar toch net buiten de stad, konden gaan wonen en er sprake was van suburbanisatie. *Land use* en *transport* hebben dus invloed op elkaar, wat resulteert in de “*land-use transport feedback cycle*” (zie figuur 4).

Figuur 4. Land-use Transport Feedback Cycle



(Bron: Wegener & Fürst, 1999, p. 7)

De wederkerige relaties uit de cyclus kunnen aan de hand van de volgende vier punten worden uitgelegd (Wegener & Fürst, 1999, p. 6):

1. Het landgebruik bepaalt de activiteiten die er worden uitgevoerd (huizen voor wonen, industrie/kantoren voor werken).
2. Doordat mensen verschillende activiteiten willen en moeten uitvoeren en deze op verschillende plekken zijn, ontstaat er een transport systeem.
3. Het transportsysteem zorgt ervoor dat er interacties (op verschillende plekken) kunnen plaatsvinden. De effectiviteit kan worden gemeten door bereikbaarheid.
4. Hoe goed iets bereikbaar is bepaalt mede wat voor soort landgebruik daar plaatsvindt en zorgt dus voor veranderingen hierin.

In het artikel wordt deze cyclus uitgewerkt en daarbij aangegeven wat voor effect het landgebruik op transport en het transport op landgebruik heeft. Verder wordt er ook aangegeven wat voor effect het transportbeleid op het transport in de praktijk heeft, omdat deze relatie veel sterker is dan de eerste twee. Deze drie relaties kunnen worden verklaard door technische (bijv: mensen kiezen voor het snelste transport), economische (bijv: mensen kiezen voor de goedkoopste optie) en sociale (bijv: mensen houden rekening met het milieu bij de keuze) factoren.

Met behulp van drie vormen van onderzoek (theoretisch, empirisch, modeleren) ontdekten Wegener & Fürst (1999, p. 19) dat wanneer men overgaat tot duurzaam vervoersbeleid over landgebruik en transport alleen effectief is (door een reductie van reisafstanden en reistijd en minder autoreizen) wanneer het reizen met de auto minder aantrekkelijk wordt gemaakt. Bijvoorbeeld duurder of langzamer. Beleid over landgebruik met de bedoeling een hogere dichtheid en *mixed-use* te realiseren hebben weinig effect om het mobiliteitsgebruik te veranderen, want mensen blijven evenveel geld en tijd uitgeven aan vervoer. Op de lange termijn is dit beleid echter wel bruikbaar om een minder autoafhankelijk milieu te creëren. Daarnaast kan transportbeleid om autogebruik minder aantrekkelijk (langzamer en duurder) te maken erg effectief zijn in het reduceren van autogebruik. Dit beleid is echter wel afhankelijk van een ruimtelijke organisatie die niet te gedecentraliseerd is. Verder is het zo dat een gevarieerde arbeidsmarkt en verschillende werkplekken van meerdere-werknemer huishoudens het moeilijk maakt om een goede coördinatie te vinden tussen werkplek en woonplaats. Opvallend is dat plekken waar detailhandel en vrije tijd faciliteiten massaal samenkomen (zoals grootschalige winkelcentra) zorgen voor een grotere afstand en meer gebruik van de auto. Landgebruikbeleid om de ontwikkeling van dit soort plekken tegen te houden (push) is effectiever dan beleid dat zorgt voor een grote dichtheid en *mixed-use* (pull). Tot slot leidt transportbeleid om openbaar vervoer aantrekkelijker te maken vaak niet tot een grote reductie van het gebruik van de auto, maar zorgt het beleid voor een beperkte ontwikkeling van ov-stations en draagt bij aan verdere suburbanisatie.

De algemene conclusie van het artikel luidt: *Transport beleid is verreweg het meest direct en effectief, echter voor de lange termijn zal ook het landgebruik invloed hebben.* Met deze conclusie wordt er een link gelegd met de ruimtelijke ordening. Er kan namelijk gesproken worden van een impliciete en verklarende relatie tussen mobiliteitsbeleid en ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld dat door de welvaart in de jaren na de Tweede Wereldoorlog en de opkomst van de auto werd deze makkelijker te verkrijgen daardoor belangrijker en dit resulteerde in suburbanisatie en daarop aangepast ruimtelijk beleid. Deze impliciete en verklarende werking komt ook terug in Bertolini & le Clercq (2003) en Muller (2004). Hier is met name de dichtheid van de stad van invloed op het soort vervoer dat geschikt is. Bij steden met een hoge dichtheid en kleine afstanden bestaat het vervoer voornamelijk uit openbaar vervoer terwijl steden waar een lage dichtheid is en de afstanden groter zijn de auto meer wordt gebruikt. Ook Bruegmann (2008) die stelt dat door ruimtelijk beleid te voeren aan de hand van *smart growth* in strijd tegen de *sprawl* - mensen uit stedelijke centra wegtrekken en zich daaromheen vestigen in de landelijke gebieden waar zij sterk autoafhankelijk zijn-, de bereikbaarheid en mobiliteit van mensen doet dalen vanwege het antiautobeleid en het stoppen met de aanleg van nieuwe autowegen. Tevens kan er sprake zijn van een ontwerpende en expliciete relatie door met de invoering van bijvoorbeeld hoogwaardig openbaar vervoer een hoogwaardig economisch klimaat te scheppen en andersom, maar dit ook te beïnvloeden door het geven van middelen (subsidies), het aan te prijzen (marketing) of juist te beprijzen (kilometerheffing, kaartje duurder in de spits).

Om de focus terug te brengen naar hoogwaardig openbaar vervoer en de koppeling te maken met de definitie hiervan maakt Cervero (1998) op basis van drie vormen onderscheid tussen steden met een succesvol openbaar vervoerssystemen:

1. *Adaptive cities (aangepaste stad – netwerkstad)*: Het creëren van een OV-georiënteerde gebouwde vorm met hoge dichtheden.
2. *Adaptive transit (aangepast vervoer)*: Een stad waar het openbaar vervoer de verstedelijking volgt.
3. *The hybrids (de hybride stad)*: De hybride stad is een mix tussen enerzijds ruimtelijke ontwikkelingen die afgestemd worden op het OV-systeem en anderzijds OV-systemen die zich aanpassen aan de ruimtelijke ontwikkeling in de stad, ofwel de suburbs.

De nuance moet wel worden gelegd in het feit dat het hier om vervoerssystemen in Amerikaanse regio's gaat en daarmee gaat over grotere stukken land dan de voor dit onderzoek relevante gebieden Noord- en Zuidvleugel. Toch kan naar aanleiding van het voorgestelde beleid worden gekeken naar het uitgangspunt van het openbaar vervoerssysteem die deze regionale gebieden trachten te bereiken en daarmee iets worden gezegd over welke strategie het meest succesvol is of welke punten wel en welke niet. Het gebruik van hoogwaardig openbaar vervoer kan van invloed zijn op deze strategie wat zal blijken uit de beleidsevaluatie. Nu wordt er eerst een definitie opgesteld over hoogwaardig openbaar vervoer om de relevante tekstelementen uit de beleidsdocumenten te kunnen selecteren.

3.2 Hoogwaardig openbaar vervoer

Om de relatie te maken met de bovenstaande theorie en de case selectie bestaande uit hoogwaardig openbaar vervoer wordt in deze paragraaf een definitie opgesteld die ten eerste duidelijkheid geeft over hoogwaardig openbaar vervoer en ten tweede de leidraad vormt voor het selecteren en evalueren van beleid. De eisen die aan deze vorm van openbaar vervoer worden gesteld zijn in de huidige literatuur wel beschreven, maar zoals van der Blij et al. (2010, p.3) al stellen: "het ontbreekt in de huidige literatuur aan een duidelijk onderscheid tussen reguliere buslijnen en hoogwaardige buslijnen" waardoor een eenduidige definitie mist. Om voor dit onderzoek toch tot een definitie te komen zal er een vergelijking worden gemaakt tussen de tot nu toe bekende opvattingen over de eisen van HOV, uit deze citaten de genummerde indicatoren van HOV per auteur te halen, om deze vervolgens samen te voegen tot een geheel. Wanneer aan in de inleiding genoemde verbeterpunten uit de OV-Klantenbarometer wordt voldaan zou er een optimale manier van vervoer kunnen ontstaan die kan wedijveren met de auto in de nog steeds stijgende mobiliteit van de Randstad. Dit kan volgens het OV-bureau Randstad *alleen als de negen vervoersautoriteiten in de Randstad, het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de acht decentrale overheden, intensief samenwerken*. Het OV-bureau ziet zich als platform voor deze partijen waarbij ook NS en ProRail in de samenwerking zijn betrokken (OV-bureau Randstad, z.j.).

De huidige definities laten zien dat HOV binnen verschillende sectoren zijn invloed heeft. Zo betreft Hoek (2000, p.187) HOV op de woningmarkt: *"elke nieuwe grotere locatie van hoogwaardig openbaar vervoer te voorzien en deze dure voorzieningen zijn moeilijker te exploiteren bij verdunning. (...) Het is immers nogal wat als niet die woonkwaliteiten zouden kunnen worden aangeboden die mensen wensen, omdat het OV het niet toestaat"*. De twee punten: elke nieuwe locatie moet van HOV worden voorzien en zonder HOV zouden bepaalde (duurdere) woonkwaliteiten niet aangeboden kunnen worden duiden erop dat (1) HOV invloed heeft op de ruimtelijke ordening.

De volgende definities staan meer op een lijn met elkaar. Zo stellen van der Blij et al. (2010) dat: " (...) aan voorwaarden van hoogwaardig openbaar vervoer wordt voldaan, dat wil zeggen wanneer busdiensten met een hoge frequentie worden geboden en de infrastructuur een hoge snelheid en betrouwbaarheid garandeert (...) " en werden de eisen van klanten van de Zuidtangent voor HOV (KpVV, 2011) gedefinieerd als: Stipt op tijd rijden, Hoge frequentie ,Nooit lang wachten. De indicatoren die hieruit op te maken zijn bestaan uit (2) de hoge frequentie met (3) een hoge snelheid en (4) betrouwbaarheid. De laatste is overkoepelend begrip die door de eisen van de Zuidtangent kan worden uitgelegd onder de noemers: stipt op tijd rijden en nooit lang wachten.

Door Nielsen (2009, p. 3-5) worden meerdere factoren gegeven die van belang zijn bij HOV. In het geval van organisatie en beleid zijn (5) regionale organisatie en (6) samenwerking tussen ruimtelijke ordening en vervoersbeleid van belang. Verder wordt de (7) stabiliteit van hoge kwaliteit de lange termijn gekoppeld aan het vormen van (8) duurzame vervoerspatronen. De, al eerder vastgestelde, indicator (2) hoge frequentie, versterkt met het belang van (9) multimodaliteit oftewel de koppeling aan andere vervoersmogelijkheden om te komen tot een volwaardig openbaar vervoersservice. Ook de (10) eenvoud van organisatie is belangrijk voor de inpassing van HOV in de markt. Daarnaast opnieuw (6) de koppeling of samenwerking met de ruimtelijke ordening om toekomstige ontwikkelingen efficiënter te kunnen realiseren. Een populaire strategie is om (11) HOV te richten op de belangrijke vervoerscorridors om de concurrentiestrijd met de auto aan te kunnen gaan. Waaruit

blijkt dat Nielsen HOV vooral ziet als een duurzaam middel om de toenemende mobiliteit op te vangen.

Een meer overkoepelende definitie komt van Wirasinghe et al. (2013, p.1). De indicator (12) bereikbaarheid wordt uitgesplitst in tijd en plaats. Snel werd al genoemd onder (2) hoge frequentie en korte wachttijden onder de indicator (4) betrouwbaarheid, maar nu komt ook daar de korte halte-afstand bij. Het begrip betrouwbaarheid wordt uitgebreid met (13) minimaal aantal overstappen binnen HOV, maar ook aansluitend op andere modaliteiten. Ook de indicator (8) duurzaamheid komt terug door HOV te zien als een vervoersmiddel dat minimale schade toebrengt aan het milieu. Daarnaast wordt voor het eerst de notie gemaakt dat HOV (14) betaalbaar moet zijn tegen een (15) comfortabele ervaring.

Het comfortabele aspect wordt ook genoemd en verder behandeld door Broekaert et al. (2011, p. 26) waarbij men comfort ziet als: "*eigentijdse voertuigen, met meer comfort en een visuele identiteit (design, huisstijl, geen bedrijfsvreemde reclame)*" en "*optimale dienstverlening: comfortabele, aan de HOV-bussen aangepaste halten met dynamische informatie en biljetautomaten*". De indicator betrouwbaarheid wordt opnieuw gezien als: "*een betrouwbare uitbating, met 'gewaarborgde' rittijd en een hoge frequentie*". Nieuw binnen de omschrijving van Broekaert et al. is (16) *de integratie van de infrastructuur. Dit impliceert meestal de heraanleg van het gehele straatprofiel; dit geeft een meerwaarde aan het openbaar domein*. Hierbij kan echter wel de vergelijking worden getrokken met Hoek (2000) tussen (1) inpassen van HOV op nieuwe locaties en (16) integratie van de infrastructuur in de vorm van de heraanleg van het infrastructuur bij bestaande locaties en door HOV toe te voegen kunnen (2) (duurdere) woonkwaliteiten worden gecreëerd en (17) de meerwaarde van HOV aan het openbare domein.

3.3 Afbakening

De zeventien indicatoren uit het voorgaande gedeelte zullen nu verder worden verduidelijkt om te komen tot eisen en een algemene definitie van HOV die zal worden gebruikt voor dit onderzoek. Sommige van de indicatoren worden hierbij geoperationaliseerd, maar dit is slechts om een indicatie te geven wat het kan betekenen binnen de definitie en niet om daadwerkelijk metingen te verrichten in het verdere onderzoek. De gemene deler van alle indicatoren ligt in ieder geval in de indicator van een hoge frequentie. Nielsen ziet deze optimale frequentie voor de middelgrote stad als "*6-12 departures per hour at working daytime as a suitable frequency level to aim at*" (Nielsen, 2009, p.13). Hieraan kan de indicator snelheid worden gekoppeld, door sommigen omschreven als *snel* of *vlot*. Snelheid kan worden uitgedrukt in kilometers per uur - voor HOV geldt de norm 20 km/u langzamer dan de auto (van der Blij et al, 2011), maar kan wel betekenen dat op een 80 km/u-weg er door de HOV-bus wel rond de 70 km/u gereden kan worden. De snelheid wordt de reistijdverhouding ook wel uitgedrukt in de zogenaamde verplaatsingsstijdfactor (vf-factor). De berekening van de vf-factor is opnieuw aan interpretatie onderhevig betreft het begin en eindpunt, maar algemeen geldt dat:

- $Vf < 1,2$ OV sterk concurrerend met de auto.
- $1,2 < Vf < 1,5$ OV Concurrerend met de auto.
- $Vf > 1,5$ OV nauwelijks concurrerend.

Dit houdt in bij de eerste aanname dat de OV-reistijd 1,2 keer zo lang is als dan dat men met de auto reist, de tweede aanname is dit al 1,2 tot 1,5 zo lang als met de auto en bij de laatste is de OV-reistijd anderhalf keer langer dan de reistijd met de auto en in de meeste gevallen te lang om openbaar vervoer te verkiezen boven de auto. Ook betrouwbaarheid is een belangrijk aspect, door heldere informatieverstrekking, nooit lang te hoeven wachten en goede overstapmogelijkheden kan de toegankelijkheid van deze voorwaarde worden gewaarborgd. Naast goede overstapmogelijkheden moeten deze ook tot een minimum worden beperkt wat het belang voor de juiste, dynamische informatievoorzieningen waarbij overstapmogelijkheden duidelijk worden weergegeven. Het systeem moet bovendien duurzaam van aard zijn. Dit kan duurzaamheid betekenen in de zin van voertuigen met lage emissie en CO2-neutrale eisen, maar ook in de manier waarop het ruimtelijk wordt

geïmplementeerd in de huidige infrastructuur (Broekaert et al., 2011). In het geval van HOV betekent dit meestal de toevoeging van een aparte busbaan, maar ook de haltes zijn van belang die naast een goede halteafstand - de halteafstand van een HOV-lijn heeft al een invloedssfeer van 800 meter bij lopend vervoer en tot 1150 meter in het geval van de fiets (van der Blij, 2011, p.13). Voorwaarden van toegankelijkheid die hieraan kunnen worden gekoppeld zijn bijvoorbeeld voldoende fietsenstallingen en aandacht voor gehandicapten in de vormgeving van de halte en het voertuig. HOV wordt door Hoek (2000) zelfs betrokken op de woningmarkt waarbij wordt gezegd dat aan HOV een relatie heeft met het kwalitatief betere segment woningen. Nielsen trekt deze lijn door naar de ruimtelijke planning die tezamen de juiste afstemming moeten hebben. Tot slot is ook herkenbaarheid van HOV zelf belangrijk, maar wordt vanuit de meer marketing gerichtheid niet meegenomen in de definitie. De definitie uit de zeventien indicatoren voortvloeit lijkt in veel wijzen hierboven gegeven definities, maar omvat het geheel van kenmerken van hoogwaardig openbaar vervoer met als doel zo breed mogelijk in de beleidsdocumenten te kunnen zoeken naar beleid omtrent HOV. De definitie luidt daarom als volgt:

"Van Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV) kan worden gesproken wanneer er in samenwerking met ruimtelijke ordeningsbeleid wordt voldaan aan een duurzaam openbaar vervoerssysteem dat goed bereikbaar en toegankelijk is in plaats (halteafstand/vormgeving halte) en in tijd (overstaptijd), een snelle, betrouwbare, veilige en comfortabele reis voorziet met minimale overstap door middel van een hoge frequentie".

Hoofdstuk 4 - Beleidskader

4.1 Ruimtelijke beleid

Wanneer er een vluchtige blik wordt geworpen op de huidige beleidsstukken die infrastructuur en ruimtelijke ordening met elkaar verbinden ziet men dat er met name wordt ingezet op knooppuntenontwikkeling. Nader bekeken blijken infrastructuur en knooppuntenontwikkeling nooit eerder een speerpunt in het nationale ruimtelijke beleid. Al sinds de Rijkswegenplannen uit de jaren '20 en de Nota's Ruimtelijke Ordening werd infrastructuur onderschikt bevonden aan overige onderwerpen. Focus bij de Nota's (1960, 1966, 1974, 1988, 1992, 2001) tot aan Nota Ruimte (2004) lag met name op woningbouwopgaven, de afstemming daarvan en het aanwijzen van groeikernen. Het aanwijzen en creëren van nieuwe steden gebaseerd op de centrale ligging in het spoor- en wegennetwerk gebeurde slechts in drie gevallen. Alkmaar, Purmerend en Hoorn waren de enige steden die een regionale functie als knooppunt vervulden. Ook uitbreidingen en vernieuwingen als gevolg van groei zorgden tussen de jaren '50-'90 niet voor een specifieke rol van infrastructuur in ruimtelijke plannen.

Met de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988) ging de aandacht van het rijksbeleid richting de compacte stad. Het Rijk gaf vorm aan een eerste connectie tussen infrastructuur en knooppunten met het ABC-beleid voor bedrijven. De A-locatie betekende vestiging dichtbij de stationslocaties, B-locatie stond voor een goed bereikbare multimodale haltes aan de rand van de stad en de C-locatie bestond uit bedrijfsterreinen amper ontsloten met openbaar vervoer. Doelstelling van dit beleid was om bedrijven op goed met openbaar vervoer ontsloten locaties te vestigen en op die manier grotere bedrijven te trekken. De compacte stad werd in 1992 met de Vierde Nota Extra verder vormgegeven. Naast de planning van het beleid om VINEX-wijken nabij centrumsteden te ontwikkelen kwam het Rijk ook met een aantal sleutelprojecten. Deze nationale projecten moesten ervoor zorgen dat (middel-)grote steden werden versterkt. Met behulp van transformatieprojecten rond met name stationslocaties zouden de steden dan de concurrentie aan kunnen gaan met andere Europese steden. Stedelijke gebiedsontwikkeling was een feit met een nieuwe rol van de overheid, namelijk in publieksprivate samenwerking.

De Nota Ruimte (2004) was de aanleiding voor de toenemende decentralisatie van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Samen met onderwerpen als wonen en mobiliteit zijn steeds meer bevoegdheden gegeven aan decentrale overheden: provincie en de (stads)regio. De hoofdlijnen en doelstelling werden voortaan gesteld door het Rijk, maar de invulling daaraan werd gegeven door de decentrale overheden. Dit zorgde ervoor dat nieuwe hoogwaardig openbaar vervoersverbindingen regionaal tot uiting kwamen in de vorm van de Zuidtangent in Noord-Holland en de Randstadrail in Zuid-Holland.

Tegenwoordig komen de hoofdlijnen en doelstellingen van het Rijk uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, 2012). In dit beleidsdocument is decentralisatie leidend en zullen provincie en gemeente de taken moeten invullen en uitvoeren. De koppeling tussen infrastructuur en ruimte wordt gemaakt door het verbeteren van de bereikbaarheid als belangrijkste doelstelling door het creëren van ketenmobiliteit en het versterken van multimodale knooppunten om de overstap op andere vervoersmiddelen te bevorderen. Efficiëntie staat hierbij hoog in het vaandel. Het zogenaamde programma *Beter Benutten* zal zorgdragen voor zo min mogelijk creatie, maar zo veel mogelijk valuatie. Door P+R locatie op te waarderen en het verzorgen van extra fietsenstallingen bij station wordt er geen extra ruimte gebruikt maar enkel beter ingevuld.

4.2 Hoogwaardig openbaar vervoersbeleid

Volgens Priemus (2001, p.7) zijn er drie redenen of vertragende factoren aan te wijzen die zorgen voor de implementatie van hoogwaardig openbaar vervoer en dan met name de politieke belangstelling voor HOV. De eerste heeft te maken met de kostendekkingsgraad in het stad- en streekvervoer. Er zijn grote investeringen en vele jaren nodig om de exploitatietekorten weg te werken en die lange termijn

werkt niet in de politiek. Daarmee is gelijk de relatie gelegd met de tweede factor in de vertraging van hoogwaardig stadsregionaal vervoer. Er wordt namelijk voorrang verleend aan dure infrastructuurprojecten zoals de Betuwelijn, de HSL en de Noord-Zuidlijn. Deze twee factoren zouden juist kunnen worden opgelost door de toevoeging van HOV waardoor de waarde van grond en vastgoed rond HOV wordt verhoogd. Het laatste probleem is echter dat ex ante er niet kan worden bepaald of er daadwerkelijk sprake zal zijn van waardevermeerdering waardoor private financiering uitblijft.

De enige keer dat er een poging vanuit het rijksbeleid is gedaan om expliciet HOV toe te voegen aan ruimtelijk beleid was in 1992 met de Vierde Nota Extra (VINEX). Pas achteraf bleek dat VINEX-locaties een te laag schaalniveau voorzien om HOV mogelijk te maken. Hier stelt Priemus (2001) dat er hiervoor een aantal oorzaken zijn aan te wijzen. Zo kenden VINEX-locaties met name eensgezinswoningen (80% - Priemus, 2001, p.7) en waren er geen knooppunten met hoge dichtheden en voorzieningen die als stopplaats konden dienen. De verkavelingen kenden weinig contrasten waardoor er niet wordt ingespeeld op HOV. Naast de eenpersoonswoningen waren er veel tweeverdieners tussen de 30 en 40 jaar met gemiddeld meer dan één auto. Volgens Priemus (2001) was er daarom sprake van een mismatch tussen vraag en aanbod. Het aanbod was er, maar openbaar vervoer vraagt om jongeren, ouderen, lage-inkomensgroepen en etnische minderheden in plaats van de eenzijdige samenstelling uit de VINEX.

4.3 Conclusie

De aandacht van de overheid voor multimodaliteit in de vorm van ov-knooppunten biedt kansen voor de ontwikkeling van hoogwaardig openbaar vervoer als tegenhanger en vervanger van de auto om de bereikbaarheid in de regio te verbeteren. Vanwege de huidige budgetproblemen van de overheid en de teruglopende ruimte voor omvangrijke publieke investeringen wordt er in plaats van lightrail vaak tijdelijk overgestapt op hoogwaardige busverbindingen. Het probleem is echter dat de ruimte hier op moet worden aangepast wat verder zal worden behandeld in het case-onderzoek.

Hoofdstuk 5 - Onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode van het onderzoek uiteengezet. De indeling is daarbij als volgt. Eerst zal er aan de hand van het *research design* (zie figuur 1) worden weergegeven op welke manier er onderzoek wordt verricht, welke principes daarbij leidend zijn en waarom er is gekozen voor de verschillende onderzoeksgebieden. Dan volgt de methode van dataselectie en hoe deze tot stand is gekomen. Tot slot zal er stap voor stap worden uiteengezet hoe de data-analyse verloopt en met behulp van welk programma dit wordt verricht.

5.1 Research design

In dit onderzoek wordt de uitwerking van beleidsdoelstellingen op de Nederlandse ruimtelijke ordening binnen een bepaalde context onderzocht. In dit geval het regionale hoogwaardig openbaar vervoer. De onderzoeksvraag die antwoord moet geven op de uitwerking is: “*In hoeverre is er bij de afstemming van het regionale openbaar vervoersbeleid (volgens Beleids- en begrotingsartikel artikel 15) tussen rijks- en decentraal niveau, in de Noord- en Zuidvleugel, sprake van en aandacht voor hoogwaardig openbaar vervoer (zoals R-Net) en kan er worden gesproken van doelmatig en doeltreffend beleid?*”. Voor de vorming van het theoretisch kader is gebruik gemaakt van een *grounded theory*. Er is data verzameld over de fenomenen beleidsevaluatie, efficiëntie en effectiviteit van beleid en in de context wisselwerking tussen ruimte en mobiliteit. De theorie bestaat uit de veronderstelling dat hoogwaardig openbaar vervoer een relatie heeft met ruimtelijke ontwikkelingen die zijn uitwerking op beleid hebben in efficiënte en effectieve zin. Op grond van nieuwe data zijn de hoofdvragen en theorie constant aan verandering onderhevig geweest totdat er een *theoretical saturation* was. Tevens is een *grounded theory* opgesteld voor hoogwaardig openbaar vervoer ter bevordering van de zoektocht naar relevante data. In het empirische gedeelte zal er sprake zijn van een exploratief kwalitatief onderzoek met gebruikmaking van argumentatie om de relatie tussen de afhankelijke (het mobiliteitsbeleid van Noord- en Zuidvleugel) en de onafhankelijke (efficiëntie en effectiviteit van beleid) variabelen te weergeven. In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van zogenaamde 'hoe' vragen om de efficiëntie en effectiviteit te verduidelijken (Yin, 2009). De context waarbinnen deze ontwikkeling zal worden onderzocht en daarmee het afgebakende gebied (Bryman, 2008, p. 54) zijn de Noord- en Zuidvleugel, twee nieuwe vervoersregio's binnen de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland. Zij vormen de onderzoekseenheden en hebben elk te maken met vele bestuurslagen. De keuze voor deze regio's is vooral gemaakt op basis van de sterke ontwikkelingsdrang van de regio in combinatie met de toekomstige omvorming tot vervoersregio. Die ontwikkelingsdrang komt niet alleen per Noord- of Zuidvleugel terug, maar ook in de Randstad als geheel. De voorgenomen en reeds genomen maatregelen tot hoogwaardig openbaar vervoer. In de Noordvleugel komt dit terug in de Zuidtangent en de toekomstige implementatie van R-Net. De Zuidvleugel heeft de laatste jaren geïnvesteerd in de Stedenbaan. De kans bestaat dat er gebruik wordt gemaakt van doelstellingen die te maken hebben met de implementatie van hoogwaardig openbaar vervoer en de extra bestuurslagen die in de regio aanwezig zijn door de vorming van de WGR-plusgebieden in combinatie met de toekomstige vorming van een vervoersregio.

De inhoudelijke context van het onderzoek wordt gevormd door doelstellingen die zijn vastgesteld door het Rijk. Welke hiervoor van belang zijn zal moeten blijken uit het onderzoek. Door gebruik te maken van een case study wordt de onderzoeker in staat gesteld een diepte onderzoek uit te voeren naar het te bestuderen fenomeen (Bryman, 2008) en bovendien zijn verklarende onderzoeken vaak case studies. De relatie kan worden gelegd met de werkelijkheid en het onderzoek wordt daardoor begrijpbaar. In een case study is er vaak sprake van een setting van tijdelijke aard en heeft de onderzoeker geen invloed op het onderzochte zelf (Yin, 2003). In dit geval is dat het effect van rijksbeleid op het beleid van decentrale overheden in de vorm van mobiliteitsbeleid en een eventuele simultane werking op ruimtelijk ontwikkelingen binnen de Noord- en Zuidvleugel. Deze twee regio's vormen de *units of analysis* en hebben nog meer te maken met verschillende soorten beleid en beleid van bovenaf waardoor de verhoudingen vertroebeld kunnen raken. Doordat er meerdere subonderzoekseenheden zijn wordt de vorm van het onderzoeksontwerp een *embedded case study* (zie

figuur 1). Uiteindelijk zullen er aanbevelingen worden gedaan naar aanleiding van de conclusies en de koppeling met het theoretisch kader en vandaar op een *inductieve* (Bryman, 2008, p. 694) manier antwoord worden gegeven op de hoofdvraag.

Om een beeld te kunnen geven van de invloed van rijksdoelstellingen op het mobiliteitsbeleid van de Noord- en Zuidvleugel en daarmee op de ruimtelijke ordening van deze gebieden wordt er gekozen voor twee verschillende benaderingen en een afsluitende analyse waarbij de case gebiedsontwikkeling Bleizo in de Zuidvleugel gedetailleerd wordt bekeken om een beeld te geven van de werkelijkheid:

1. Uit de eerste benadering, de effectiviteit van het gevoerde rijksbeleid, wordt de basis gelegd voor de tweede benadering van het onderzoek, de efficiëntie van het gevoerde decentrale beleid. Er wordt een connectie gemaakt tussen effectiviteit zelf en de kosteneffectiviteit door het gebruik van middelen om de verschillende rijksdoelstellingen met betrekking tot hoogwaardig openbaar vervoer mogelijk te maken. De beleidsdoelstellingen uit rijksbeleid zal hierbij worden vergeleken en beoordeeld op basis van conformiteit of tussentijdse beslissingen in de periode van 2004 tot 2012. Dit betreft beleidsbepalingen die reeds gemaakt zijn en het hele beleidsproces al hebben doorstaan. De basis voor de benadering ligt in de analyse van de beleidsdocumenten. Het ontstane beeld komt terug in een tijdslijn. Hierdoor zijn conformiteit of veranderd beleid door tussentijdse beslissingen gemakkelijk terug te vinden.

2. Als tweede de efficiëntie benadering, waarbij de samenwerking en de verschillende rollen binnen de Noord- en Zuidvleugel worden onderzocht in de beleidsdocumenten van de verschillende bestuurslagen die in deze regio's te vinden zijn. Daarbij moet worden opgemerkt dat er zal worden gekeken tot op regionaal niveau om voor de toekomstig te vormen vervoersregio's van waarde te zijn hoe om te gaan met hogere overheidsniveaus. De Noord- en Zuidvleugel hebben daarbij te maken met drie grote stedelijke regio's die te kenmerken zijn als economisch en politiek invloedrijk door de aanwezigheid van mainports zoals de Rotterdamse haven en Schiphol en de politieke hoofdstad Den Haag. De doelstellingen uit de Noord- en Zuidvleugel moeten representatief zijn voor het onderzoek. Gekozen is om een CAQDAS-analyse (zie paragraaf 5.3.1) te maken van de beleidsdocumenten die kunnen worden gekoppeld aan de regio's. Door gebruik te maken van deze methode kan er naar aanleiding van de gestelde criteria een overzichtelijk beeld worden gegeven van relevantie doelstellingen. Wanneer partijen zoals gemeenten of marktpartijen nadrukkelijk genoemd worden in het beleid omtrent hoogwaardig openbaar vervoer en ruimtelijke ontwikkelingen zullen zij ook worden meegenomen in het onderzoek.

3. In de derde en laatste benadering wordt een verbinding gelegd met het theoretisch kader over de beleidsevaluatie en de invloed en doorwerking van beleid op en tussen verschillende bestuurslagen. Er wordt gekeken naar de uitwerking van het gevoerde beleid tussen 2007 en 2012 in de vorm van hoogwaardig openbaar vervoer in samenwerking met ruimtelijke ontwikkelingen. Om dieper in te kunnen gaan op het procesverloop, de afstemming van het beleid en de processturing is gekozen om een al langer lopende case uit de tijdsperiode 2004-2012 te kiezen. Hieruit komt de gebiedsontwikkeling Bleizo duidelijk naar voren. De selectie voor de case is gedaan op basis van de doelstellingen die zij hebben omtrent het inpassen van HOV in het plan en de duidelijke connectie met ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast kent de case een turbulent procesverloop die sinds 2008 loopt met veel actoren en complexiteit. In de jaren van 2008 tot en met nu (2014), zijn er dan nog weinig resultaten zichtbaar. De kans op voorbeelden binnen het proces van *change events*, *self-organisation* en verschillende *frames of reference* wordt hierdoor groter. Vanwege de toenemende kwaliteitseisen voor openbaar vervoer is het aannemelijk dat overheden in de komende jaren overgaan op hoogwaardig openbaar vervoer. Niet alleen kunnen er aanbevelingen worden gedaan voor de gaande ontwikkelingen in het project Bleizo, maar ook voor andere cases in de toekomstige vervoersregio's, zoals de Zaan corridor en HOV in 't Gooi in de Noordvleugel. Oorspronkelijk was de bedoeling om ook deze cases mee te nemen in het onderzoek. Er is besloten om beide niet expliciet te onderzoeken wegens onvoldoende ontwikkelingen om hier uitspraken over te kunnen doen. Toch worden er wel interviews gehouden met zowel partijen van de gebiedsontwikkeling Bleizo als de andere twee uit de Noordvleugel. Op die manier kunnen er toch vergelijkingen worden gemaakt in de manier van plan- en visievorming van HOV in combinatie met ruimtelijke ontwikkelingen.

5.2 Methode van dataverzameling

Gekozen is om het onderzoek aan een kwalitatieve methode te onderwerpen. Het overzicht van eerdere beleidsontwikkelingen in de toevoeging van HOV gekoppeld aan ruimtelijke ontwikkelingen is behandeld in het vorige hoofdstuk (4). Om net als hierboven een heldere weergave van de gebruikte vormen van dataverzameling ten toon te spreiden wordt er per onderzoeksonderdeel besproken welke methoden van dataverzameling zijn gebruikt.

De geanalyseerde data in de eerste benadering bestaat hoofdzakelijk uit officiële rijksbeleidsdocumentatie in de vorm van de Nota Mobiliteit (2004), de Structuurvisie Randstad (2008), de MobiliteitsAanpak (2008) en meest recente de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012). In het beleidskader (zie hoofdstuk 4) is er al een overzicht gegeven van de invloed van de Ruimtelijke Nota's waardoor deze Nota's niet opnieuw zullen worden behandeld. De selectie van rijksbeleidsdocumenten is gedaan om een basis te leggen voor het volgende hoofdstuk waarin de decentrale overheden worden besproken. Daarnaast is het interessant om een beeld te krijgen van het rijksbeleid ten opzichte van hoogwaardig openbaar vervoer en de ruimtelijke ontwikkelingen die hieraan verbonden worden. De stappen die zijn ondernomen tijdens de analyse worden in de volgende paragraaf (5.3) uiteengezet.

De basis uit de hierboven beschreven selectie van rijksbeleidsdocumenten vloeit door in de tweede en derde benadering. Om de uitwerking van decentraal beleid ten opzichte van rijksbeleid te bepalen komt de data met name van beleidsdocumenten en rapporten van regio Amsterdam en Rotterdam (de toekomstige Noord- en Zuidvleugel), Provinciale verkeer en vervoersplannen, Regionale verkeer en vervoersplannen maar ook uit documenten van Ministeries en andere onderzoeks- en overheidsinstellingen. Door de beleidsdocumenten op eenzelfde manier te analyseren bieden afwijkingen in een document ruimte voor verscheidenheid. Op die manier wordt het aanbod van empirie verbreed. Om aan interne informatie van decentrale overheden over de efficiëntie van het beleidsproces te komen zal gebruik worden gemaakt van semi-gestructureerde interviews met *key informants*. De key informants zijn directe betrokkenen die vanuit hun positie in een organisatie over relevante informatie beschikken. Dit kunnen deskundige informanten zijn of een betrokken actor zoals een ambtenaar uit de geselecteerde gemeenten (Bryman, 2008, p. 409-410). Door gebruik te maken van interviews kunnen zaken aan het licht komen die niet direct zijn af te leiden uit de onderzochte documenten. Tevens kan er bij onduidelijkheden om opheldering worden gevraagd. Daarnaast wordt het inzicht in het te onderzoeken object vergroot door vanuit verschillende bronnen gegevens over het object te verzamelen (Yin, 2009, 115). Om zoveel mogelijk betrokken actoren te kunnen spreken is er besloten om grotendeels telefonische contacten te leggen. Hiervoor wordt gekozen omdat mensen vaak beperkt zijn in hun tijd en wel de tijd hebben om een kwartier tot half uur aan de telefoon vragen te beantwoorden dan dat er een uur moet worden uitgetrokken voor een interview. Uiteraard wordt er toch de voorkeur gegeven aan een persoonlijk interview, omdat dan kan worden gekeken naar de persoonlijke uitdrukkingen van mensen die kunnen verduidelijken of onthullen op welke manier bepaalde uitspraken worden gedaan. In het geval van telefonisch contact zal dit veel moeilijker te ontdekken zijn.

Ter voorkoming van een eenzijdig beeld over de efficiëntie van het beleidsproces zal geprobeerd worden ambtenaren en andere specialisten op het gebied van openbaar vervoer van zoveel mogelijk verschillende afdelingen en overheidslagen te spreken. Dit betekent actoren die direct te maken hebben met het mobiliteitsbeleid, maar ook actoren die betrokken zijn bij de ruimtelijke ordening. De beschrijving van de geïnterviewde personen en hun relatie met de onderzoeksvragen is terug te vinden in bijlage IV. Dit geldt eveneens voor benaderde actoren van de case gebiedsontwikkeling Bleizo. Aan de respondenten wordt ruimte gegeven bij het beantwoorden van de vragen door het gebruik van semi-gestructureerde interviews (voor de topic en vragenlijst zie bijlage VI). De respondent kan vanuit zijn of haar eigen perspectief in verhalende vorm, een zo compleet mogelijk antwoord geven op een voorafgestelde vraag. De toevoeging van topics geeft een zekere mate van structuur van opbouw en sturing in het interview (Bryman, 2008, p. 438). De verschillende verhalen zijn in de bijlage (IV) opgenomen als verslag.

Om het procesverloop van de case gebiedsontwikkeling Bleizo te beschrijven is er gebruik gemaakt van publiekelijke data en interne brieven tussen gemeenteraden en de Gemeenschappelijke Regeling. De publiekelijke data komt voornamelijk uit kranten- en nieuwsberichten. Daarnaast zijn de openbare zogenaamde Nieuwsflitsen van het project geanalyseerd. Uit de analyse bleek dat zij over de eerste jaren van het project een helder beeld gaven over het procesverloop. De Nieuwsflitsen zijn afkomstig van de Gemeenschappelijke Regeling Bleizo. In eerste opzicht valt de waarde hierdoor te betwijfelen. Bij nader inzien bieden zij degelijke inzicht in het proces en proberen op een transparante wijze de verschillende projecten te beschrijven en dragen bij aan de *triangulatie* van het onderzoek. Aangezien de data slechts loopt van december 2008 tot juli 2012 is voor de analyse van nieuwe ontwikkelingen (zie paragraaf 8.4) met name gebruik gemaakt van de interviews.

Ter versterking van de *interne validiteit* zal worden uitgelegd op welke wijze de gevonden relaties invloed hebben. Ter vergroting van de *externe validiteit* zullen de verschillende units of analysis met elkaar worden vergeleken om in het geval van de beleidsdocumenten over de regio's generaliseerbare uitspraken te kunnen doen. Om de *betrouwbaarheid* van het onderzoek te vergroten zullen alle gevonden componenten in de beleidsdocumenten en rollen die aan hen zijn toegeschreven worden opgenomen in bijlage nummer I en II. De betrouwbaarheid is verder verhoogd door gebruik te maken van verschillende methoden. Informatie verkregen uit de eerste methode (beleidsanalyse) kan gecheckt worden met behulp van de tweede methode (interviews). In de wetenschappelijke literatuur wordt deze manier van onderzoeken ook wel *triangulatie* genoemd (Bryman, 2008, p. 700).

5.3 Analysemethode

Om de effectiviteit en efficiëntie te achterhalen van beleidsdoelstellingen gesteld door de Nederlandse overheid op het mobiliteitsbeleid van de Noord- en Zuidvleugel en mogelijk daarmee indirect op de ruimtelijke ontwikkelingen wordt een analysemethode gebruikt. Om te beginnen worden de (beleids-) documenten volgens bepaalde thema's gecodeerd. Vandaar dat er een *thematic analysis* (Bryman, 2008, p. 281; p. 529; p. 554) wordt toegepast om bij zowel de (beleids-)documenten als de interviews een duidelijk overzicht te bieden voor zowel onderzoeker als lezer en om de analyse van data op een transparante manier uit te voeren. De interviews worden in een verslag toegevoegd aan de bijlage (IV).

5.3.1 CAQDAS

Voor de eerste benadering en analyse is gebruik gemaakt van de CAQDAS methode. CAQDAS staat voor *Computer-Assisted Qualitative Data Analysis Software* (Bryman, 2008, p. 691). Hiervoor is gekozen om de variatie aan data uit de beleidsdocumenten van de verschillende onderzoekseenheden te kunnen ordenen en te kunnen analyseren middels een inhoudsanalyse. Met behulp van de CAQDAS-methode konden de relevante componenten in het softwareprogramma Atlas.ti worden ingevoerd. Eerst zijn alle beleidsdocumenten van zowel Rijk als decentrale overheden apart geanalyseerd en met de hand uitgeschreven. Het handmatig uitschrijven heeft geholpen beter overzicht te krijgen van de talloze componenten waardoor ze beter bleven hangen in het geheugen om direct relaties te maken. De handmatig uitgeschreven componenten zijn vervolgens gedigitaliseerd en opgenomen in bijlagen I en II ter bevordering van de *betrouwbaarheid*. Om de *helderheid* van het onderzoek te vergroten zijn er daarna codes gegeven per componenten uit de beleidsdocumenten (bijvoorbeeld A1, B1). Op deze manier wordt duidelijk of codes aan elkaar gekoppeld kunnen worden (bijvoorbeeld vervoerscomponent A1 *komt voor uit/is verbonden met/zorgt voor* ruimtelijk component A1). Niet iedere code is perse met een andere verbonden, waardoor er ook zelfstandige codes zijn. De koppeling is enkel bedoeld om de relaties tussen bepaalde beleidscomponenten te laten zien. In het CAQDAS-programma is het 'grove' onderverdeling gemaakt van de componenten en vervolgens met behulp van labels gecodeerd. De ordening van de beleidsdocumenten is terug te vinden in Bijlage I en II. Er is gekozen voor een codering om te filteren en vergeleken op verschillende wijzen rijksbeleid al dan niet van invloed is op decentraal beleid.

De selectiecriteria die hieraan verbonden worden zijn in lijn met thematische onderverdeling van de CAQDAS-analyse. Er is gekozen om geen specifieke woorden aan de criteria te verbinden, maar een algemene definitie. Het gevaar is dat de interpretatie van de componenten niet door een eventuele volgende onderzoeker zal worden onderschreven. Het voordeel is echter dat onderverdeling niet vaststaat, er later nog kon worden aangepast na heroverwegingen en opgedane kennis tijdens het onderzoek en dat de woordenlijst nooit onuitputtelijk kan worden gemaakt zodat alle componenten gevonden kunnen worden door het CAQDAS-programma. De definities van de selectiecriteria zijn:

- **Ruimtelijke componenten:** in deze categorie wordt gezocht naar beleid waarbij de connectie wordt gemaakt tussen ruimtelijke ontwikkelingen en hoogwaardig openbaar vervoer. Dit kan betekenen dat er sprake is van een oorzaak-gevolg relatie van A (HOV) naar B (RO), maar ook van B (RO) naar A (HOV).

- **Vervoerscomponenten:** in deze categorie wordt gezocht naar de connectie tussen hoogwaardig openbaar vervoer, het mobiliteitssysteem en het modaliteitgebruik.

- **Politieke/bestuurcomponenten:** in deze categorie wordt gezocht naar beleid waarbij de connectie wordt gemaakt tussen hoogwaardig openbaar vervoer en de manier waarop dit tot uiting moet komen in het proces. Dit kan betekenen dat in de afstemming van regionaal openbaar vervoer er bepaalde rollen zijn weggelegd voor de verschillende stakeholders.

- **Strategische/ambitie componenten:** in deze categorie wordt gezocht naar beleid waarbij er specifieke strategische of ambitie doelstellingen worden opgeworpen door de overheden om hoogwaardig openbaar vervoer te bewerkstelligen. Of er is sprake van het desbetreffende beleid of doelstellingen inzake hoogwaardig openbaar vervoer van hogere overheden waaraan deze (lagere) overheden een bepaalde invulling geven.

- **Economische componenten:** In deze categorie is gezocht naar beleid waarin hoogwaardig openbaar vervoer wordt gekoppeld aan economische doelstellingen. Dit kan betekenen dat HOV wordt ingezet om economische groei mogelijk te maken.

5.3.2 Rolopvattingen

De rolopvattingen uit de eerste en tweede benadering zijn gedaan op basis van een combinatie tussen het eerder verrichte onderzoek naar de rol van de overheid op het knooppuntenbeleid met verbeterpunten die daaruit voortkomen (SEO, 2007; KiM, 2012). Dit onderzoek breidt de visie uit door ook de rollen van decentrale overheden mee te nemen, de doorwerking van het beleid en de uitwerking in de realiteit. Daarnaast is er gekeken in hoeverre er binnen deze beleidsdocumenten sprake is van rolverdelingen (zie Bijlage II). Gezien de overvloed aan rollen die worden gebruikt in doorgenomen beleidsdocumenten en andere bronnen is er gekozen om de rolverdeling aan te houden van: Loslaten, Faciliteren, Stimuleren, Regisseren en Reguleren (ROB, 2012, p. 67-68). De rollen worden geïntegreerd in het figuur (5) van de SEO (2007).

Zoals staat beschreven in de bron is de hiërarchische definiëring, van lage naar hoge invloed, van de rollen als volgt:

• **Loslaten:** Noch inhoudelijk, noch enige bemoeienis in het proces. De overheid laat een taak helemaal los.

• **Faciliteren:** Initiatief komt uit een andere hoek, de overheid kiest voor faciliteren indien zij zelf belang heeft bij het initiatief.

• **Stimuleren:** De overheid heeft wel de wens dat een bepaald beleid of interventie tot stand komt, maar de realisatie wordt overgelaten aan anderen. Zelf zoekt de overheid slechts mogelijkheden om hen in beweging te krijgen.

- **Regisseren:** De overheid eist de regie op omdat zij er een dermate belang bij heeft. Terwijl andere partijen een rol hebben wil de overheid toch de touwtjes in handen houden.

- **Reguleren:** De meeste invloed komt van regulering door wet- en regelgeving. Door het ROB (2012) benoemt als het zwaarste instrument wat het Rijk in kan zetten. De invloed komt het meest tot uiting wanneer overheden de regels ook gaan controleren en bij overtredingen sanctioneren.

De laatste deelvraag betreft het case-onderzoek. Om het proces te structureren is gekozen de methodiek van het onderzoek van Salet, Thornley en Kreukels (2003) te gebruiken. Uit hun onderzoek kwam naar voren dat de uitdaging voor effectief bestuur moet worden gezocht in de interactie tussen verschillende domeinen. Voor de case Bleizo betekent het dat interacties waar beleid vandaan komt met elkaar worden verbonden om uitspraken te kunnen doen. Voor de interviews geldt dat data van de respondenten geplaatst worden in een kader, waarbij de respons wordt weergeven in een interviewverslag (Zie Bijlage IV). Dit zijn met name de verschillende rollen die voortkomen uit het beleidsonderzoek. In het geval van de case gebiedsontwikkeling Bleizo in het procesverloop en de eventuele sturing of beïnvloeding door de geïnterviewde actor. De data uit de interviews zal worden geïntegreerd waarbij referenties komen te staan in de bijbehorende tekst.

Hoofdstuk 6 - Deelvraag I

Hoe wordt het rijksbeleid ten aanzien van regionaal hoogwaardig openbaar vervoer effectief vormgegeven?

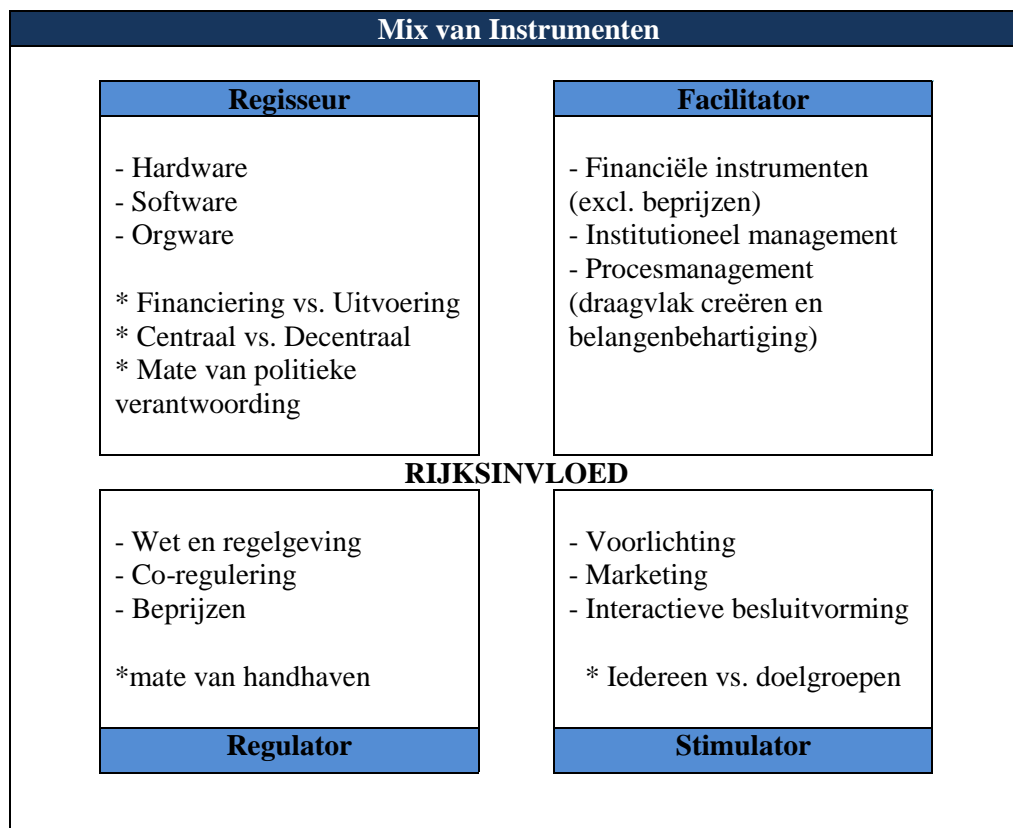
De omschrijving van het conceptueel model geeft aan dat in deze deelvraag vooral geprobeerd een antwoord te geven op de vraag of er sprake is van een effectieve manier van beleidsvoering. Om een beeld te schetsen van deze effectiviteit wordt er een koppeling gemaakt tussen de invoering van hoogwaardig openbaar vervoer en ruimtelijke ontwikkelingen. In het volgende hoofdstuk zal aandacht worden gegeven aan de rollen die verschillende partijen aannemen en of die overeenkomen met de rollen die zij zich in het beleid hadden voorgesteld. In dit hoofdstuk zullen de rijksbeleidsdocumenten worden besproken in de vorm van de Nota Mobiliteit (NoMo, 2004), de Structuurvisie Randstad 2040 (SV RS, 2008), de MobiliteitsAanpak (MA, 2008) en de Structuurvisie Infrastructuur en Vervoer (SVIR, 2012). Door gebruik te maken van de inhoudsanalyse kunnen de verschillende vormen van beleid ten aanzien van hoogwaardig openbaar vervoer worden ingedeeld per beleidsthema. Hierdoor wordt er een overzichtelijk beeld gegeven van de verschillende opvattingen per thema, maar ook door de tijd heen. Zo wordt duidelijk óf HOV belangrijker is geworden en welke uitwerking dit heeft op zowel het decentrale beleid als verbonden ruimtelijke ontwikkelingen. De betekenis van effectief is bedoeld zoals staat omschreven in het conceptueel model. Dit betekent dat er hetzij conformiteit aan de plannen is en daar niet van af wordt geweken of er plaats is voor dynamiek in de vorm van tussentijdse (afwijkende) beslissingen. Concluderend zal er een vergelijking worden gemaakt tussen de beleidsdocumenten en de interviews over de effectiviteit van de totstandkoming van het beleid met betrokken stakeholders.

6.1 Rijksbeleid & middelen

De daadkracht van het rijksbeleid kan worden vergroot door gebruik te maken van middelen en instrumenten. In het volgende hoofdstuk zal verder in worden gegaan op de rollen die andere decentrale overheden hanteren om met de middelen en instrumenten het beleid helpen vorm te krijgen. In deze paragraaf wordt onderscheiden welke middelen en instrumenten er door het Rijk in welke rol worden gehanteerd bij de toevoeging van Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV). Daaruit moet duidelijk worden of er hier al sprake is van ruimtelijke invloeden. In het volgende hoofdstuk kan vervolgens de vertaalslag gemaakt worden naar de rollen van de decentrale overheden zodat de doorwerking van het beleid in beeld wordt gebracht. Het overzicht van doorwerking helpt het proces van de case te verduidelijken.

In de volgende paragraaf wordt een overzicht gegeven van de instrumenten en de invulling van het Rijk per rol die daaraan verbonden is. De instrumenten zullen logischerwijs niet allen tegelijkertijd worden ingezet en verschillen dan ook per gehanteerde rol. Op deze manier wordt duidelijk welke beleidsdoelstellingen er worden gebruikt, welke invulling het Rijk daaraan geeft en hoe deze invulling georganiseerd zou moeten worden. De Rijksoverheid heeft de beschikking over verschillende soorten instrumenten als het aankomt op de toepassing van Hoogwaardig Openbaar Vervoer. De SEO heeft in 2007 de verschillende instrumenten in kaart gebracht (zie figuur 5). Voor dit onderzoek zal worden bekeken welke verschillende instrumenten er worden aangewend door het Rijk ten bate van HOV. Het figuur van het SEO (2007) helpt daarbij. De rollen die hierin worden weergegeven zijn gecombineerd met de rollen van het ROB (2012). Per rol wordt vervolgens aangegeven hoe het Rijk hier in staat en met welk beleid HOV wordt vormgegeven. Op basis van de resultaten (zie Bijlage III) kan de invloed van het Rijk worden opgemaakt.

Figuur 5: Mix van instrumenten & rollen die het Rijk kan aannemen



Bron: SEO, 2007

6.2 Regisseur

In de rol van realisator ligt de focus met name op de zogenaamde hardware, software en orgware. Inhoudelijk betekent dit niet meer dan de beleidsdoelstellingen (*hardware*), de middelen om deze doelstellingen mogelijk te maken (*software*) en in welk organisatorisch verband dit wordt gedaan (*orgware*). De hardware is in de beleidsdocumenten duidelijk te onderscheiden dankzij de gebruikte inhoudsanalyse. Op basis hiervan zijn beleidsthema's opgesteld die opvallen of in de loop der tijd terugkeren in het opvolgende beleidsdocument. De thema's worden overkoepeld door de ambities van het Rijk ten opzichte van HOV die eerst worden behandeld. Vervolgens komen in het beleid steeds terugkerende thema's met een ruimte-mobiliteit relatie: verdichting, keten- en knooppunten en informatievoorziening aan bod.

6.2.1 De HOV-ambities van het Rijk

In de Nota Mobiliteit (2004) wordt door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de keuze voor het soort openbaar vervoer met name gekoppeld aan het gebied waarin zij is gelegen. Beter gesteld wilde ze met dit beleid op het gebied van regionaal openbaar vervoer lokaal de vraag en aanbod op elkaar afstemmen om op die manier maatwerk te leveren (NoMo, 2004, p.65). Zo worden hoogwaardige busverbindingen met name geplaatst aan de rand van steden om de verbinding van subcentra mogelijk te maken, maar zijn zij ook verantwoordelijke voor de zware regionale vervoersstromen naar de centra (NoMo, 2004, p. 50). Onderscheid wordt gemaakt tussen busvervoer en metrovervoer. In de dichtbevolkte stedelijke gebieden en dan met name binnen de stedelijke centra komen hoogwaardige metro- en tramverbindingen meer tot hun recht dan de bus. De hoogwaardige busverbindingen zijn juist bedoeld om de landelijke gebieden van snel vervoer te bedienen. Marktpartijen moeten worden aangezet om de kwaliteit van dienstverlening zo hoog mogelijk te houden. Een zo hoog mogelijke kwaliteit tegen zo laag mogelijke kosten (NoMo, 2004, p. 69). Om het hoofddoel van de NoMo - "mobiliteit in dienst van economische groei en sociale ontwikkeling" (NoMo, 2004, p. 15) - mogelijk te

maken draagt hoogwaardig openbaar vervoer bij door grote hoeveelheden mensen in weinig ruimte door dichtbevolkte gebieden te verplaatsen. In de spits moet dit zorgen voor een hoge betrouwbaarheid van de reistijd, maar bovendien draagt het aspect weinig ruimte innemen bij aan de kwaliteit van de leefomgeving. Deelname aan de maatschappij is nog een belangrijk punt. Dankzij hoogwaardig openbaar vervoer zijn mensen mobiel en in staat zich te verplaatsen tegen een redelijke prijs waardoor zij kunnen deelnemen aan sociale en economische activiteiten.

De Structuurvisie Randstad 2040 van het Ministerie van Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft als ambitie op het gebied van openbaar vervoer om te investeren. Op het gebied van HOV moet sterker worden gemaakt wat al sterk is. Onder meer door het creëren van infrastructuur en bouwen bij stations. Het beleid is gebaseerd op aannames uit de Nota Mobiliteit van vier jaar daarvoor en draagt dus nog steeds uit dat de belangrijkste ontwikkelingen zullen plaatsvinden in de regio's rond steden. In die regio's zijn de problemen echter ook het grootst, maar valt desondanks de meeste winst te behalen. Vandaar dat het kabinet een visie op de lange termijn presenteert die zich richt op verbeteringen van de verbindingen binnen de regio's Amsterdam-Almere-Utrecht en Rotterdam-Den Haag waardoor deze sterker als een geheel kunnen functioneren (SV RS, p. 2).

Met MobiliteitsAanpak (2008) probeerde het Ministerie van Verkeer en Waterstaat destijds een antwoord te bieden aan de toegenomen verkeersproblemen en als uitwerking van de Nota Mobiliteit een nieuwe Olympische ambitie neer te zetten tot 2028 (MA, 2008, p.2). Centraal in de ambitie staat *vlot en veilig van deur tot deur* (MA, p. 4), maar de kans voor HOV werd echter sterk verbonden aan de Olympische ambitie die de regering destijds voor ogen had. Vandaar dat de looptijd van de Mobiliteitsaanpak tot 2028 is en er gesproken werd over een samenhangend mobiliteitssysteem van olympische kwaliteit met sterke verbindingen en modaliteiten (MA, p4). De olympische kwaliteit moest terugkomen door gebruik te maken van HOV. HOV geeft namelijk een samenhangend en betrouwbaar systeem dat door zijn hoge kwaliteit keuzemogelijkheden biedt. De bereikbaarheid wordt gewaarborgd doordat er niet alleen sprake is van een capaciteitsverbetering maar ook betere verbinding tussen modaliteiten. Door capaciteitsverbeteringen door te voeren op knelpunten wordt economische groei bevorderd (MA, p.47). Daarnaast moet een verbetering van de informatievoorziening zorgen voor een vloeiendere overstap tussen bijvoorbeeld auto en openbaar vervoer. Men moet in staat zijn om zowel voortijdig als tijdens de reis actuele informatie te krijgen over de verkeerssituatie. Zo kan men de reistijd beter inschatten, schakelen bij onvoorziene omstandigheden en wordt overstappen voor reizigers gemakkelijker (MA, p. 17; p. 28).

Tot slot blijft het regionale schaalniveau immer speerpunt in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Zoals hierboven al uitgebreid is behandeld in het beleidskader is in dit document ook sprake van een lange termijnvisie. De koppeling tussen infrastructuur en ruimte wordt gemaakt door het verbeteren van de bereikbaarheid als belangrijkste doelstelling. Een combinatie van ketenmobiliteit en het versterken van multimodale knooppunten moet de overstap op andere vervoersmiddelen bevorderen. Eerdere instrumenten als verdichten, locatiebeleid en centrumvorming zijn echter vervallen of deels aangepast in het nieuwe instrument - de ladder voor duurzame verstedelijking - uit het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Vandaar dat dit instrument en de facetten daaruit die in relatie staan tot hoogwaardig openbaar vervoer apart wordt besproken (paragraaf 6.3).

6.2.2 Thema 1: Verdichting

Speerpunt voor hoogwaardig openbaar vervoer is de verbetering van het bestaande netwerk samengaand met verstedelijkingsopgaven rond de opgewaardeerde infrastructuur. Wat wordt verstaan onder deze verstedelijkingsopgaven wordt explicieter genoemd in de structuurvisie Randstad 2040 (2008). *"Sterkere verdichting en centrumvorming moeten het mogelijk maken om het openbaar vervoer beter te benutten"* (Structuurvisie Randstad 2040, 2008, p. 8). Samengaand wordt de kans besproken die een kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer naar hoogwaardig openbaar vervoer heeft bij deze vorm en locatiekeuze van verstedelijking (SV RS, p.8; p. 70). Door hoogwaardige verbindingen aan te bieden het voor werknemers mogelijk wordt om op grotere afstanden te gaan

wonen (SV RS, p. 60-61). Hierdoor zou de ruimtedruk in de Randstad verminderen. De mogelijkheid tot verdichting door de verbeterde bereikbaarheid van de steden ontstaat door de vermindering van de ruimtedruk (SV RS, p. 102; p. 114). Voor de locatiekeuze gaat de voorkeur uit naar knooppuntontwikkeling, die naast verdichting moet plaatsvinden door middel van bundeling (SV RS, p. 77; p.96, p. 102). Door zowel te kiezen voor locatiekeuzen bij verstedelijking en te investeren in bereikbaarheid moet de samenhang tussen de noordelijke en zuidelijke Randstad worden vergroot (SV RS, p. 70). Uiteindelijk komt daar een samenvattende visie uit waarin gesteld wordt dat bundeling en verdichting ontstaan door binnenstedelijk bouwen, herstructureren, het vergroten van regionale bereikbaarheid met behulp van openbaar vervoer en wegen. De centrumontwikkeling rond knooppunten van openbaar vervoer en wegen moet ervoor zorgen dat er een aansluiting is tussen het verstedelijkingsbeleid en het mobiliteitsbeleid (SV RS, p. 116).

Het thema verdichting komt ook terug in de Mobiliteitsaanpak en opnieuw als kans voor hoogwaardig openbaar vervoer tussen en binnen stedelijke netwerken in een fijnmazig OV-netwerk (MA, p.14; p.16). In de Mobiliteitsaanpak was deze kans voor HOV echter ook nog sterk verbonden aan de Olympische ambitie die de regering destijds voor ogen had. Vandaar dat de looptijd van de Mobiliteitsaanpak ook tot 2028 is en er gesproken werd over een samenhangend mobiliteitssysteem van olympische kwaliteit met sterke verbindingen en modaliteiten (MA, p4). In het beleid lag de focus niet enkel op de Randstad, want ook andere nationale stedelijke netwerken moesten worden uitgebreid waarbij ook daar rekening werd gehouden met regionale versterking van het mobiliteitsnetwerk (MA, p15). De frequentie van het openbaar vervoer wordt in dit document afhankelijk gemaakt aan de invulling van verstedelijkingsopgaven en de snelheid waarmee deze ontwikkelingen worden voltooid.

6.2.3 Thema 2: Keten- en knooppunten

De verdichting die wordt beschreven in de Structuurvisie Randstad 2040 betekent voor het mobiliteitsnetwerk dat er een aaneenschakeling moet komen van vervoersmodaliteiten in de vorm van ketenmobiliteit (SV RS, p. 60). Vanwege de groeiende mobiliteit die wordt voorzien in het beleid zal openbaar vervoer en fiets komen waar mogelijk en auto waar nodig (SV RS p. 60). De knooppuntontwikkeling die wordt genoemd heeft met name een relatie met de hiervoor genoemde ambitie in de structuurvisie om locatiekeuzen van deze punten als verbindende schakel te laten dienen tussen de Noord- en Zuidvleugel (SV RS, p.70). Al eerder werd gesproken over de behoefte aan goede informatievoorziening in de Mobiliteitsaanpak, maar om daadwerkelijk te kunnen schakelen tussen vervoerswijzen is er ook de ruimte nodig om dit te bewerkstelligen. Vandaar dat gepleit wordt voor de ontwikkeling van sterke vervoersknooppunten waar meerdere vervoerswijzen samenkomen en waar men snel kan overstappen. De aansluiting van voor- en natransport van/naar deze knooppunten wordt in Nederland binnen het woon-werkverkeer voornamelijk gebaseerd op het fiets- en autogebruik. Voldoende fietsstallingen en P+R-locaties zijn noodzakelijkerwijs wensbaar (MA, p. 27) inclusief de capaciteitsuitbreiding van de huidige P+R-locaties bij ov-knooppunten (MA, p. 41). Bereikbaarheid van deze knooppunten moet wel worden gegarandeerd. De MA pleit er daarom voor om buiten de ring grotere knooppunten te faciliteren voor de overstap van auto naar trein en metro/sneltram en aan de randen van de stad kleinere transferia als overstapmogelijkheid naar lokaal openbaar vervoer (MA, p. 28). Het keten- en knooppuntenbeleid wordt nog steeds aangevoerd als beste manier om te zorgen voor een samenhangend mobiliteitssysteem (SVIR, p. 18). Knooppunten worden in relatie tot hoogwaardige verbindingen wel gezien als internationale knooppunten in de vorm van mainports. Als uitgangspunt van de SVIR dat Nederland concurrerend en bereikbaar moet blijven staan deze punten aan de basis van de concurrentiepositie (SVIR, p. 29).

6.2.4 Thema 3: Informatievoorziening

Mobiliteitsmanagement komt in bijna (op SV Randstad 2040 expliciet na) ieder rijksbeleidsdocument uitvoerig terug. Sinds de NoMo (2004, p.51) wordt er vanuit het Rijk gestreefd om van informatievoorziening, afstemming en opstelling van de dienstregeling een gezamenlijk taak te maken. In de daarop volgende MobiliteitsAanpak (2008, p.42-43) wordt de rol van samenwerking in de reisinformatie zelfs gekoppeld aan een ander doel, het bevorderen van de leefbaarheid en

bereikbaarheid. Ondanks de samenwerking wordt er benadrukt dat iedere overheid deze taak vanuit zijn eigen rol moet vervullen. Tevens wordt de rol van marktpartijen benadrukt om het proces efficiënter te laten verlopen. De koppeling met HOV wordt tot nog toe nog niet direct gelegd. Pas vanaf de SVIR (2012) krijgt met name dynamische *realtime* reisinformatie en de weergave van informatie op aansluitingen tussen verschillende modaliteiten de prioriteit. Op deze manier wordt de reiziger de keuze gegeven. De reiziger kan immers zelf bepalen van welke modaliteiten hij of zij gebruik maakt. Reistijden kunnen worden vergeleken, evenals kosten. De komst van de digitalisering heeft het voor reizigers daarnaast mogelijk gemaakt bijna overal op de hoogte te zijn van informatie middels *smartphones*. Het Rijk steunt de digitalisering en initiatieven om data van verschillende modaliteiten te verzamelen (GOVI), zodat deze door marktpartijen kunnen worden ontwikkeld tot applicaties (9292). Een andere rol voor marktpartijen is weggelegd in het creëren van zogenaamde Intelligent Transport Systems (ITS). Met behulp van technologie worden vervoersstromen geanalyseerd en geleid over de wegen.

6.3 Facilitator

Als facilitator heeft het Rijk de beschikking over meerdere financiële middelen die de bovenstaande doelen uit de realisator rol moeten ondersteunen. De middelen worden echter niet zomaar verstrekt. Er moet vaak specifiek sprake zijn van een bepaalde beleidsdoelstelling. Daarnaast zijn er meervoudige eisen waar een project aan moet voldoen voordat men kans maakt op financiële hulp. Indien een project bepaalde kosten overstijgt of een dergelijk nationaal belang heeft zal de overheid ook op andere vlakken bijspringen. Vaak doet zij dit in speciale programma's, zoals de Nationale Sleutelprojecten. De overheid krijgt dan extra verantwoordelijkheden die zich kunnen weerspiegelen in het proces. In het geval van HOV is de Noord-Zuidlijn een voorbeeld van een Nationaal Sleutelproject dat inmenging kent van de overheid. In de case heeft de Rijksoverheid bepaalde verantwoordelijkheden, maar zorgt zij er ook voor dat decentrale overheden bepaalde risico's op zich nemen. Op deze case wordt in dit onderzoek verder niet ingegaan. Dergelijke projecten moeten wel in ogenschouw worden genomen wegens de rol van de overheid. Voor de later behandelde case (hoofdstuk 7) is het van belang andere instrumenten te behandelen in de rol van de overheid als facilitator. Daarom volgen hieronder de belangrijkste instrumenten met hun werkwijze.

Als facilitator lijkt de overheid het meest actief in de verwezenlijking van HOV door de tijd heen. De Rijksoverheid houdt zich wel bezig mee houdt, maar de taken zelf decentraal laat uitvoeren. "*Decentraal wat kan, centraal wat moet*", de filosofie die ook de basis vormt voor de Planwet, de wet BDU en de WP2000. Het Rijk 'grijpt' alleen maar in, wanneer nationale belangen gediend worden of wanneer het gaat over gebiedsoverstijgende zaken. Dit ingrijpen is uitsluitend op verzoek van en in afstemming met decentrale overheden. De regisserende rol van het Rijk komt terug in het *gericht bijsturen op beleid*. Het Rijk neemt initiatief op een beleidsveld, omdat de landelijke (of Europese) politiek dit belangrijk acht ondanks de gedecentraliseerde bevoegdheden. Hiervoor worden eventueel middelen vrijgemaakt. Het beleid gaat zich steeds meer richten op samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden. Door *gebiedsgerichte samenwerking* werkt het Rijk vanuit de eigen rol als OV-autoriteit en wegbeheerder probeert het Rijk in de regio samen met andere stakeholders om de regionale bereikbaarheid te verbeteren (zie ook Bijlage III). Eerst werden voornamelijk in de rollen faciliteren en regisseren samengewerkt om de decentralisatie van het regionale openbaar vervoer mogelijk te maken. In de SVIR komt echter ook de regulerende samenwerking voor om in samenspraak afstemming te bereiken over beleid omtrent HOV en ruimtelijke ontwikkelingen.

6.3.1 Brede Doeluitkeringen (BDU)

De Brede doeluitkering verkeer en vervoer of BDU komt voort uit de Wet BDU (paragraaf 5.4.2). BDU is een financiële ondersteuning vanuit het Rijk die wordt geboden aan nieuwe projecten, maatregelen en studies. Wel moeten de projecten passen in het meest recente regionale beleidskader en wordt er gekeken in hoeverre er sprake is van steun van andere overheden. Er zijn diverse factoren van invloed op de aanspraak die een project maakt op BDU. De prioriteit die achter het project zit bepaald aan de hand van de bijdrage aan speerpunten uit het Regionale Verkeer en Vervoersplan (RVVP), de

(on-)zekerheid over de financiële dekking, het bestuurlijk draagvlak en de kosteneffectiviteit (RVVP SR A'dam, 2009, p.138). Wanneer de WGR+-regio's ophouden ontstaan er twee fondsen die de BDU overnemen: het Gemeentefonds en het Provinciefonds. De lokale taken bestaan onder andere uit het fietsbeleid: de aanleg van fietspaden en fietsenstallingen; openbaar vervoer: toegankelijk maken van bushaltes en de aanleg van (vrije) busbanen. Voor de toevoeging van HOV ziet met name de VNG (Ter Weeme, 2014) de noodzaak dat lokale BDU-gelden door het Gemeentefonds worden overgenomen, omdat de middelen voor lokale verkeer- en vervoerstaken anders in het Provinciefonds belanden en de gemeenten daarover niet meer kunnen beschikken.

6.3.2 Beter Benutten

Het rijksbeleid richt zich in het Beter Benutten programma op het hele mobiliteitssysteem. Hoofddoelstelling van het beleid was sinds de Nota Mobiliteit (2004) al om zoveel mogelijk kwaliteit te krijgen zonder te veel kosten (p.69). Dit is uitgegroeid tot het zesde Nationale Belang van de SVIR - *betere benutting van de capaciteit van het bestaande mobiliteitssysteem* (SVIR, 2012, p.44). Om deze doelstelling te bewerkstelligen heeft het Rijk het zogenaamde programma Beter benutten ingesteld. In samenwerking met de regio is er door het ministerie van I & M 600 miljoen euro beschikbaar gesteld om het programma van 2014-2017 vorm te geven. Beter benutten van de huidige infrastructuur is met name gericht op (kleine) aanpassingen door middel van bijvoorbeeld technische innovaties. Op deze manier moeten de capaciteit van de wegen niet alleen worden verbeterd en efficiënter worden gebruikt, maar ook piekmomenten worden verminderd. In relatie tot HOV betekent dit dat er met name gestuurd wordt op multimodaliteit. De gebruiker staat centraal en heeft dankzij multimodale mogelijkheden de keuze. De technische aanpassingen moeten de afstemming en keuze mogelijk maken.

In samenwerking met decentrale overheden moet het openbaar vervoerssysteem zowel tussen dezelfde modaliteit (verticaal van hoge snelheidstrein naar lokaal busvervoer) als verschillende (horizontaal van fiets naar trein naar bus) verbeteren. Voor het HOV is voornamelijk voor- en natransport en reisinformatie van groot belang. Wanneer reizigers met de fiets komen, moeten er wel mogelijkheden zijn de fietsen te stallen. Dankzij de aanpassingen wordt een sterke keten mogelijk. Doordat de gebruiker centraal staat moet er op zijn behoefte worden ingespeeld, niet andersom. Het Rijk heeft de verantwoordelijkheid om alle rollen en taken van de (decentrale) overheden en vervoerders te sturen en te documenteren. Ook de invulling van de samenwerking op nationaal niveau maakt hiervan deel uit.

Ruimtelijk gezien wordt er veel ingezet op de ontwikkeling van sterke multimodale knooppunten. In het kader van Beter benutten moet vooral worden gedacht aan het vernieuwen van bestaande P+R-terreinen en uitbreiden van fietsvoorzieningen. Decentrale overheden worden hierin door het Rijk ondersteund ter bevordering van het gebruik van de fiets in woon-werkverkeer. De rollen voor decentrale overheden komen in het volgende hoofdstuk aan bod. Het doel van dit beleid is om op termijn in stedelijke regio's het aandeel van openbaar vervoer te laten stijgen naar 40 à 50 procent van de totale vervoersvraag (SVIR, 2012, p.45).

6.3.3 Actieprogramma Regionaal Openbaar Vervoer (AROV)

In oktober 2008 werd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat ingestemd met het Actieprogramma Regionaal Openbaar Vervoer. In samenwerking met decentrale overheden werden 48 projecten aangewezen. Het doel van het AROV was om de reissnelheid te verbeteren, ontbrekende verbindingen aan te leggen en capaciteitsprobleem aan te pakken. Op die manier kon er sneller, vaker en zonder omwegen worden gereisd. De totale kosten van één miljard kwamen voor de helft vanuit de decentrale overheden, de andere helft van het Rijk (Transtec, 2009). Het AROV komt voort uit de MobiliteitsAanpak (2008).

6.3.4 Ladder voor duurzame verstedelijking (Lvdv)

Het generieke rijksbeleid is niet langer effectief in regio's waartussen grote verschillen liggen. Het Rijk heeft daarom gekozen gebiedsgericht beleid in te zetten. De eerdere instrumenten die door de overheid werden gebruikt om infrastructuur en ruimte samen te voegen zoals verdichting, locatiebeleid en centrumvorming zijn deels vervallen, maar ook deels vervangen door zorgvuldige afwegingen en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke plannen (SVIR, p. 108). In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte geldt de ladder voor duurzame verstedelijking als motiveringseis binnen het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De ladder voor duurzame verstedelijking geeft inzicht in de afweging en de besluitvorming bij alle projecten waar ruimtelijke en infrastructurele besluiten invloed op hebben. Eis is dat de ruimte zo goed mogelijk benut wordt. Door de Lvdv vast te leggen als procesvereiste wordt van bestemmingsplannen verlangd dat zij alle treden langsgaan (Handleiding Lvdv, p. 4). De doelstelling van de Lvdv is om: *"een goede ruimtelijke ordening in de vorm van een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden"* (Lvdv, p. 37). Een neven doel van de Lvdv is om als aanjager te dienen in de regionale (de)programmering van de verstedelijking. Om decentrale overheden en adviesbureaus die ruimtelijke plannen maken te helpen is er door het Rijk een speciale handleiding gegeven die stap voor stap kan worden doorlopen. De kennis afhankelijkheid van specialisten moet hierdoor worden verlaagd.

6.4 Regulator

Regulerend vormen de Planwet Verkeer en Vervoer, de Wet Personenvervoer en de Wet BDU het institutionele kader voor het OV-beleid. Primair zijn OV-autoriteiten verantwoordelijk voor het OV-beleid; voor het stads- en streekvervoer zijn dat dus de provincies en de WGR+-regio's. Dat wil echter niet zeggen dat het Rijk geen verantwoordelijkheid heeft op het gebied van OV (naast haar eigen rol als OV-autoriteit voor het hoofdrailnet). Integendeel, de drie genoemde wetten zorgen dat het beleid en uitvoering van OV-beleid, inclusief financiering, resultaat is van de wisselwerking tussen verschillende stakeholders.

6.4.1 Planwet verkeer en Vervoer

Het Rijk is verantwoordelijk voor het nationaal verkeers- en vervoersbeleid, dat wordt vastgelegd in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP). Openbaar vervoer is hier een onderdeel van. De zogeheten essentiële onderdelen van beleid uit het NVVP moeten worden doorvertaald in provinciale en regionale verkeersplannen (PVVP en RVVP). Tussen 2007 en 2011 gold de Nota Mobiliteit (NoMo) als NVVP. Vanaf 2011 is dit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). De Mobiliteitsaanpak kan worden gezien als een nadere uitwerking van NoMo.

In het NVVP beschrijft het Rijk expliciet hoe uitvoering wordt gegeven aan het beleid om gestelde doelen te realiseren. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT; vanaf 2011 MIRT vanwege toevoeging ruimte) zoals beschreven in artikel 4 van de Wet Infrastructuurfonds is onderdeel van deze uitvoering. Op de begroting Verkeer en Waterstaat was in artikel 39.01 de bijdrage aan het Infrafonds opgenomen. Ten behoeve van de afstemming van het nationaal, provinciaal en regionaal verkeers- en vervoersbeleid overleggen Rijk en decentrale overheden in het verkeers- en vervoersberaad, tot 2011 beter bekend als Nationaal Mobiliteitsberaad (NMB en vanaf 2011 als het Bestuurlijk Koepeloverleg (BKO)). Eenmaal per jaar rapporteert de Minister over de stand van zaken rond de uitvoering van het nationaal verkeers- en vervoersbeleid. Daarbij wordt gebruik gemaakt van provinciale en regionale plannen en acties.

Niet in de Planwet genoemd, maar wel relevant voor de afstemming tussen Rijk en decentrale overheden zijn de Bestuurlijke Overleggen MIRT (BO MIRT), die vanaf 2008 per landsdeel gehouden worden en waar regionale projecten en ambities besproken worden aan de hand van gebiedsagenda's. Deze agenda's vormen de basis voor gemeenschappelijke investeringsbeslissingen.

6.4.2 Wet BDU

De in het vorige hoofdstuk besproken BDU is geregeld in de Wet BDU (Brede Doeluitkering) en regelt dat het Rijk middelen ter beschikking stelt aan provincies en stadsregio's voor het decentrale verkeers- en vervoersbeleid, waaronder openbaar vervoer. De besteding is in principe aan de ontvangende overheden zelf. Wel dient een decentrale overheid jaarlijks een bestedingsplan op te stellen en over de besteding van de gelden te rapporteren. De minister is verantwoordelijk voor het de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Tevens houdt de minister toezicht op de rechtmatige besteding van de middelen. Decentrale overheden stellen jaarlijks bestedingsplannen op en overleggen een accountantsverklaring.

In een onderliggende Algemene Maatregel van Bestuur is uitgewerkt hoe de omvang van de BDU per provincie/WGR+-regio plaatsvindt. Dit gebeurt aan de hand van een berekening op basis van structuurkenmerken. In artikel 39 van de begroting Verkeer en Waterstaat wordt de bijdrage aan de BDU geregeld. Concluderend kan worden gesteld dat voor de BDU geen aparte doelen zijn gesteld, behalve dat de inzet van de BDU-middelen moet bijdragen aan de algemene verkeers- en vervoersdoelstellingen.

6.4.3 Wet Personenvervoer 2000

De Wet Personenvervoer 2000 regelt de wijze waarop het OV in Nederland georganiseerd wordt en in het bijzonder de wisselwerking tussen OV-autoriteit en vervoerder. Het doel van de wet is om groei van het aantal reizigers en een hogere kostendekkingsgraad in het OV te realiseren. Dit moet mogelijk worden gemaakt door het stimuleren van marktwerking.

6.4.4 Uitwerking

De Planwet Verkeer en Vervoer bepaalt dat Essentiële Onderdelen van (rijks-)beleid in decentrale verkeers- en vervoersplannen hun doorwerking moeten vinden. Via de Wet op de BDU worden middelen ter beschikking gesteld aan provincies en stadsregio's, die zij naar eigen inzicht mogen aanwenden. De Wet Personenvervoer 2000 vormt het wettelijk kader voor openbaar vervoer in Nederland.

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van OV-beleid zijn gedecentraliseerd. Het primaat ligt bij provincies en stadsregio's, zowel voor de exploitatie van het OV als voor het verrichten van investeringen in infrastructuur en materieel. De bevoegdheid van het Rijk is daarmee beperkt tot de eigen rol als OV-autoriteit, financier via de BDU en infrafonds en als wet- en regelgever. Wanneer het gaat om nationale belangen of gebiedsoverstijgende zaken kan het Rijk eventueel wel invloed uitoefenen. Tevens stelt het Rijk voor grote infrastructurele projecten extra middelen uit het Infrafonds beschikbaar.

6.5 Stimulator

Als stimulator van HOV voert het Rijk een actieve rol via het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. In een samenwerkingsverband tussen het ministerie van I&M, de provincies Flevoland, Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en de stadsregio's Amsterdam en Rotterdam, het Bestuur Regio Utrecht en Haaglanden investeren samen met de vervoerders in een hoogwaardig openbaar vervoernetwerk voor de Randstad onder de naam R-net. R-net bestaat uit trein, metro, tram en bus. Eigenschappen van R-net zijn snelheid, betrouwbaarheid, comfort en goede voorzieningen. Overal wordt dezelfde huisstijl gebruikt, zodat de reiziger alle verbindingen van R-net als één netwerk ervaart. Om onderdeel te zijn van R-net moet een verbinding voldoen aan een aantal criteria. De reiziger moet met R-net kunnen reizen van de vroege ochtend tot de late avond, nooit lang te hoeven wachten, een snelle aansluiting hebben van de ene verbinding op de andere en kunnen beschikken over goede voorzieningen zoals een comfortabele halte, dynamische reisinformatie en mogelijkheden om de fiets te parkeren.

Verder probeert het Rijk om decentrale overheden te stimuleren de samenwerking aan te gaan met vervoerders. Decentraal komt dit terug door de aanbestedingen van het regionale openbaar vervoer en het concessiebeheer aan de regio's toe te kennen. Op deze manier wordt er op een efficiënte manier worden gekeken naar de beste vervoerder voor de regio en moet marktwerking zorgen voor meer effectiviteit. Dienstregelingen en reisinformatie worden beter op elkaar afgestemd om zo een gezamenlijk product te creëren. Hierbij worden de decentrale overheden wel ondersteund door het Rijk.

6.6 Deelconclusie

In dit hoofdstuk zijn de rijksdoelstelling ten opzichte van hoogwaardig openbaar vervoer en ruimtelijke ontwikkelingen bekeken. De resultaten uit de analyse komen respectievelijk uit de beleidsdocumenten: Nota Mobiliteit (2004), de Structuurvisie Randstad 2040 (2008), de MobiliteitsAanpak (2008) en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) en worden weergegeven in een tabel (1). De tabel is in drieën opgedeeld. Het eerste gedeelte bestaat uit de beleidsdoelstellingen en ambities, een combinatie van regionaal hoogwaardig openbaar vervoersbeleid en ruimtelijke ontwikkelingen te ja of te nee. De ambities zijn net als eerder dit hoofdstuk verwoord in de terugkerende thema's verdichting, keten- en knooppuntenmobiliteit en informatievoorziening. Het tweede gedeelte gaat in op de middelen en instrumenten die het Rijk in het beleid verwoord om de doelstellingen te bewerkstelligen. Ten slotte worden de roloppvattingen van het Rijk door de tijd heen in de tabel weergegeven.

Tabel 1. Onderverdeling van HOV naar beleid 2004-2012.

HOV	Nota Mobiliteit (2004)	SV Randstad (2008)	Mobiliteits Aanpak (2008)	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012)
Doelstellingen	Afstemmen op het gebied - regionaal maatwerk. Vooral in dichtbevolkte gebieden.	Sterker maken wat al sterk is. Ontwikkelingen (infrastructuur en ruimtelijk) in en rond de steden.	Olympische kwaliteit Bereikbaarheid verbeteren door capaciteitsverbetering en verbinding tussen modaliteiten.	Combinatie van ketenmobiliteit en versterken van multimodale knooppunten.
Thema's	Informatievoorziening	Verdichting, Keten- en knooppuntenmobiliteit	Verdichting, Keten- en knooppuntenmobiliteit, Informatievoorziening	Keten- en knooppuntenmobiliteit, Informatievoorziening
Instrumenten en middelen	BDU Beter Benutten	BDU Beter Benutten MIT	BDU Beter Benutten MIT AROV	BDU Beter Benutten MIRT Ladder voor duurzame verstedelijking.
Rollen	Faciliterend Regisserend Regulerend Stimulerend	Faciliterend Regisserend	Faciliterend	Faciliterend Regisserend Regulerend

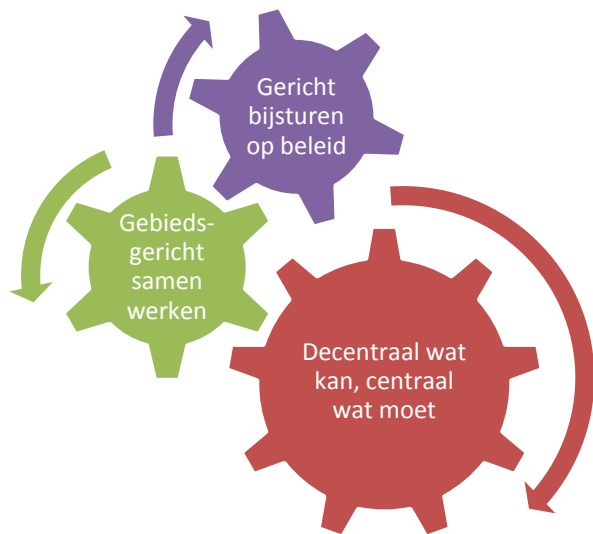
Bron: eigen bewerking, 2014.

De beleidsdoelstellingen omtrent hoogwaardig openbaar vervoer liggen duidelijk vast in het rijksbeleid. Wanneer er gekeken wordt naar de combinatie met ruimtelijke ontwikkelingen gaat dat voornamelijk gepaard met het knooppuntenbeleid of verdichting. Beide punten zijn in het beleid ruimtelijk van belang om HOV realiseerbaar te maken. Voor de algemene doelstellingen van de beleidsdocumenten van het Rijk heeft HOV voornamelijk een stimulerende rol in het mogelijk maken van economische groei en aantrekkelijke woon-werkgebieden doordat de bereikbaarheid verbetert. De bereikbaarheid verbetert omdat HOV mogelijkheden geeft sneller vervoer te bieden met eventueel eigen vrij gelegen infrastructuur. De capaciteit van de voertuigen is efficiënter ingericht waardoor meer mensen tegelijk van het vervoermiddel gebruik kunnen maken. Richting de SVIR komt de nadruk steeds meer te liggen op multimodaliteit. Dit betekent overstapmogelijkheden van zowel voor- en natransport naar HOV, als tussen HOV-alternatieven zoals bus of metro. De hoofddoelstelling is kwaliteitsverbetering die door de toevoeging van HOV ontstaat. In de beleidsthema's is echter wel een verschillende trend zichtbaar. Waar kwaliteit in de NoMo (2004) nog voornamelijk moet worden bereikt met verbeterde informatievoorzieningen in de periode 2004-2008, is er in de volgende beleidsdocumenten steeds meer aandacht voor het ruimtelijke aspect. Zowel verdichting als keten- en knooppuntenmobiliteit worden daardoor leidraad voor infrastructuur en mobiliteitsopgaven. Het verbeteren van de reisinformatie is in de loop der tijd veranderd van de correcte (reistijden) informatie voor het desbetreffende vervoersmiddel naar de mogelijkheid om (reistijden) informatie te voorzien met overstapmogelijkheden tussen modaliteiten. Het rijksbeleid richt zich hiermee steeds meer op het belang van de reiziger en het aantrekkelijk maken van reizen met het openbaar vervoer.

Zoals uit de tabel valt op te maken heeft het Rijk in de loop der tijd steeds meer instrumenten en middelen ter beschikking om HOV te realiseren. Het decentrale beleid betekent voor het Rijk niet dat taken compleet worden losgelaten. Met middelen en instrumenten worden ze geregisseerd. De rolopvatting van de overheid lijkt daar ook steeds meer naartoe te gaan. Voor de instrumenten geldt dat sommige meer direct effect hebben, zoals de BDU. Anderen hebben indirect invloed op zowel de ruimtelijke ontwikkelingen als de toevoeging van HOV, bijvoorbeeld via de ladder voor duurzame verstedelijking. De middelen uit de BDU kunnen meteen gebruikt worden en decentrale overheden zijn vrij om te bepalen voor welke doeleinden binnen het regionale openbaar vervoer dit gebeurt. In de ladder voor duurzame verstedelijking zijn verschillende aspecten (treden) opgenomen waaraan moet worden voldaan die meer indirect van invloed zullen zijn op de keuzes van ontwikkelaars. Opvallend is de stijging van het aantal instrumenten en middelen. Ondanks de bezuinigingen lijkt de overheid nog steeds bereid om een bijdrage te leveren aan de projecten van decentrale overheden. Een uitleg daarvan kan zijn het Rijk ondanks de decentralisatie haar macht wilt behouden in de projecten. Door middel van voorwaarden om een financiële bijdrage te bemachtigen kan het Rijk blijven controleren zonder zich zelf actief te bemoeien met het project. Nader bekeken zijn de meeste financiële hulpmiddelen van het Rijk via middelen en instrumenten aan begrotingen onderhevig waardoor er per saldo de komende jaren minder wordt uitgekeerd.

Op basis van de faciliterende rol kan worden geconcludeerd dat het Rijk in haar beleid steeds meer de samenwerking zoekt met decentrale overheden om de kwaliteit van het openbaar vervoer te verbeteren richting hoogwaardig openbaar vervoer. Uit de analyse komen de verschillende rolopvatting van het Rijk naar voren: *Decentraal wat moet, centraal wat kan; Gebiedsgerichte samenwerking en gericht bijsturen op beleid*. Zowel in tijd als tussen verschillende beleidsdocumenten zijn verschillen zichtbaar in de rolopvatting van het Rijk. Een bepaalde rolopvatting (en de impact daarvan) lokt een andere rolopvatting uit. Vandaar dat er een figuur (6) is samengesteld waarin de benaderingen worden uitgebeeld als drie in elkaar grijpende tandwielen. Uit het figuur blijkt een wisselwerking tussen verschillende rolopvattingen in beleid. De verschuivingen zijn vaak het gevolg van veranderende inzichten over de effectiviteit van beleid of van actualiteiten, die een impact hebben op het te verwachten resultaat. Tevens liggen hier beleidswijzigingen aan ten grondslag. Een voorbeeld is de overgang van de Nota Mobiliteit naar de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (alhoewel die voor OV beperkt lijkt), maar ook accentwijzigingen vanwege het aantreden van een nieuw kabinet van generiek beleid naar gebiedsgericht (Randstad) beleid. In dat opzicht zeggen variaties in de rolopvatting veel over de efficiëntie en effectiviteit van beleid.

Figuur 6. De verticale doorwerking in rolopvattingen van de overheid



Eigen bewerking, 2014.

Uit de consistentie van het gevoerde beleid wordt duidelijk dat het Rijk thematisch conform beleid voert ten aanzien van hoogwaardig openbaar vervoer. Daarnaast kan worden vastgesteld dat ruimtelijke ontwikkelingen en de toevoeging hoogwaardig openbaar vervoer een relatie met elkaar hebben die in het beleid wordt erkend. De doelstellingen achter de thema's kennen echter steeds meer verscheidenheid. De relatie HOV en ruimtelijke ontwikkeling wordt eerst in ruimtelijke context ingevuld terwijl in de loop der tijd steeds meer de nadruk komt te liggen op de invulling van het HOV aspect (capaciteitsverbeteringen van de modaliteiten en extra reistijd informatie gebaseerd op overstapmogelijkheden). Wat in de Nota Ruimte (2004) begon met de vereiste dichtbevolkte gebieden voor HOV leidt in de SVIR (2012) uiteindelijk tot de multimodale knooppunten. De focus van het Rijk gaat meer richting samenwerking met decentrale overheden. Ondanks de decentralisatie van de bevoegdheden in het regionale openbaar vervoer lijkt het Rijk op die manier nog voldoende invloed uit te kunnen oefenen op de toepassing van hoogwaardig openbaar vervoer met haar middelen en instrumenten. De bevoegdheden worden daardoor niet volledig uit handen gegeven. Het Rijk behoudt haar macht van controle (passief) en waar nodig om sturing te geven aan de projecten (actief). Interessant is hoe deze ontwikkeling samengaat met de dynamische ontwikkeling van toenemende samenwerking met decentrale overheden. Vandaar dat in het volgend hoofdstuk aandacht wordt gegeven aan de manier waarop samenwerking staat beschreven in het beleid van de decentrale overheden en welke rolopvattingen de decentrale overheden erop nahouden.

Hoofdstuk 7 - Deelvraag II

Hoe verloopt de afstemming van regionaal hoogwaardig openbaar vervoer op decentraal niveau binnen de Noord- en Zuidvleugel?

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in het proces en de afstemming van regionaal hoogwaardig openbaar vervoer. Nadat in het vorige hoofdstuk de rollen van overheid en de hieraan gekoppelde beleidsdoelstellingen zijn besproken wordt nu gekeken in hoeverre er sprake is van doorwerking naar decentrale overheden. De twee toekomstige vervoersregio's Noord- en Zuidvleugel staan centraal. Het is aan hen de taak om én aan de verbeterpunten die naar voren komen uit de Klantenbarometer van de KpVV én aan de regionale afstemming van vervoersopgaven te voldoen met behulp van het samenwerkingsplatform dat wordt gevormd door het OV-bureau Randstad. De regionale afstemming kan namelijk op verschillende manieren plaatsvinden, maar heeft tegelijk in elke context mogelijk andere effecten. De uiteindelijke invulling van de rol van de vervoersregio is van grote invloed op het proces van samenwerking met de gemeenten en andere actoren in de regio's. Om te komen tot de beste aanpak van regionale vervoersopgaven wordt daarom gekeken naar de rollen van verschillende actoren die bij het proces van afstemming betrokken zijn en hoe dit is verwerkt in het decentrale beleid.

7.1 Rolverdeling

Zoals beschreven in paragraaf 5.3 is er voor dit onderzoek gebruik gemaakt van een thematische inhoudsanalyse. De beleidsdocumenten zijn in het vorige hoofdstuk onderzocht op bepaalde criteria die onder een bepaald thema konden worden geschaard. De rollen uit het voorgaande hoofdstuk komen opnieuw terug in de volgende paragrafen. De invulling van het begrip overheid naar specifiek bedoelde overheid: Rijk of decentraal (provinciale of regionale) overheid komt terug in het hoofdstuk. Zoals staat beschreven in de bron is de hiërarchische definiëring, van lage naar hoge invloed, van de rollen als volgt:

- **Loslaten:** Noch inhoudelijk, noch enige bemoeienis in het proces. De overheid laat een taak helemaal los.
- **Faciliteren:** Initiatief komt uit een andere hoek, de overheid kiest voor faciliteren indien zij zelf belang heeft bij het initiatief.
- **Stimuleren:** De overheid heeft wel de wens dat een bepaald beleid of interventie tot stand komt, maar de realisatie wordt overgelaten aan anderen. Zelf zoekt de overheid slechts mogelijkheden om hen in beweging te krijgen.
- **Regisseren:** De overheid eist de regie op omdat zij er een dermate belang bij heeft. Terwijl andere partijen een rol hebben wil de overheid toch de touwtjes in handen houden.
- **Reguleren:** De meeste invloed komt van regulering door wet- en regelgeving. Voornamelijk wanneer overheden tot controle overgaan en bij overtredingen sanctioneren.

7.1.1 Loslaten

Over de loslatende rol wordt gesproken in de OV visie Amsterdam 2010-2030: *zeggenschap over regionaal openbaar vervoer geven aan de regionale overheid* (2007, p. 57). Hieruit is duidelijk op te merken dat het gaat om de loslatende rol van de Rijksoverheid om een decentrale rol van de regio mogelijk te maken in de zeggenschap over het regionaal openbaar vervoer. De opvatting is volledig in lijn met voorgenomen beleidsmaatregelen uit rijksbeleid om het regionale openbaar vervoer te decentraliseren (NoMo, 2004, p. 67). Opgemerkt moet worden dat de decentralisatie van het regionale openbaar vervoersbeleid van Rijk naar regionale overheid sinds het jaar 2000 een algemeen doorgevoerde decentrale maatregel is en er dus niet perse in beleidsstukken hoeft worden opgenomen. De daarop

volgende samenwerking met vervoerders wordt uit dit voornemen overgenomen, maar wordt in dit onderzoek pas verderop besproken. Daarnaast is de verwantschap tussen de loslatende rol en decentralisatie opvallend omdat zowel regionale als provinciale beleidsdocumenten in zake regionaal openbaar vervoer nog amper worden benoemd. Gezien de vele gezamenlijk opgevatte rollen, die al dan niet uit een wisselende combinatie bestaat tussen Rijk, provincie, regio en vervoerder is decentralisatie effectief in beleid goed geïntegreerd geraakt in het beleid. Uit de volgende paragrafen zal moeten blijken wat daar tegenover staat.

7.1.2 Faciliteren

In tegenstelling tot de loslatende rol wordt de faciliterende rol veelvuldig beschreven. Voor het Rijk zien de decentrale overheden hierin voornamelijk de financierende rol weggelegd. Bijvoorbeeld in de voorbeelden van de PVVP Zuid-Holland *moet zorgen voor financiering om kwaliteitsverbetering door te kunnen voeren* (p. 31, p. 69) en uit de OV-visie 2010-2030 van de Stadsregio Amsterdam: *Financiële ondersteuning in de vorm van BDU* (p. 23); *Financiering in spoornet en bijdrage aan grote regionale projecten (> 225 miljoen euro)* (p. 55). Uit het eerste citaat zou zelfs kunnen worden opgemaakt dat de kwaliteitsslag die met hoogwaardig openbaar vervoer gemaakt kan worden, uit financiën moet komen van het Rijk. De provincie krijgt faciliterend een ruimtelijke rol toegediend. Zowel in de PVVP van Zuid-Holland als Noord-Holland. Zij moeten zorgen de afstemming tussen ruimtelijke ontwikkelingen en infrastructuur in het verkeer- en vervoersnetwerk en daarbij sturen op mobiliteit (PVVP Noord-Holland, 2009, p.19). Opvallend is dat de provincies dit voor zichzelf stellen, terwijl de regio's meer gezamenlijke rollen zien weggelegd voor de provincie in plaats van individuele. Andersom is dit ook het geval. De regio's zien daarentegen faciliterend een grote rol voor zichzelf in het regionale ov-beleid. Taken bestaan uit het aanbod mogelijk maken van vervoersalternatieven tot de aansluiting van vervoersmodaliteiten. (RVVP Rotterdam, 2003, p. 9) De gebruiker staat net als bij de doelstelling van de SVIR centraal. Belangrijk hierin is om het openbaar vervoer een groter aandeel uit te laten maken in de totale mobiliteit (OV Visie Amsterdam, 2007, p.11).

De vervoerders worden door beide actoren, provincie en regio, gezien als samenwerkingspartner. Toch zien de regio's ook individuele faciliterende rollen weggelegd. Zij moeten zorgdragen voor de juiste marketingsmix (OV visie A'dam, 2007, p. 42) en de exploitatie van het netwerk op zich nemen (RVVP R'dam, 2003, p. 13; p. 15). Gezamenlijk met de vervoerder moet er worden gezorgd voor gemeenschappelijke visies die het opdrachtgeverschap van het stadsgewestelijk openbaar vervoer makkelijker moeten maken (PVVP ZH, 2004, p. 10). Zowel regio als provincie ondersteunen hierbij weer de gezamenlijke ruimtelijke visievorming (RVVP R'dam, 2003, p. 5). In Zuid-Holland leidt de samenwerking tussen provincie en regio tot een vervoersnetwerk van de Stedenbaan, terwijl in Noord-Holland de samenwerking leidt tot de implementatie van R-Net. Wat opvalt is dat de financiën in Zuidvleugel door de regio worden betaald (PVVP ZH, 2004, p.31, p.50), terwijl de Noordvleugel de *financiële armslag* wil realiseren in samenwerking met het Rijk (PVVP NH, 2007, p. 3-4). Waarschijnlijk gaat het bij deze financiële steun vanuit het Rijk wel om gebieden waar de provincie verantwoordelijk voor is en niet voor gebieden waar stadsregio's de verantwoordelijkheid dragen. In de Stadsregio Amsterdam heeft de provincie bijvoorbeeld geen inspraak in de ontwikkeling van de HOV-Zaancorridor (Noordegraaf, 2014).

7.1.3 Stimuleren

De provincie heeft een beperkte stimulerende rol in het openbaar vervoersbeleid. Enkel de provincie Zuid-Holland stimuleert de vervoerder in de verbetering van het landelijke informatiesysteem voor reizigers (PVVP ZH, 2004, p. 85). Zij hoopt dit te bereiken door de beste vervoerder te kiezen die zich hier actief voor openstelt. Gezamenlijk wil de provincie Zuid-Holland op meer vlakken samenwerken. Zo moet de afstemming rond nieuw OV-beleid tussen provincies en de vier grote steden (Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam) verbeteren (PVVP ZH, 2004, p.10). Hierin zoekt de provincie ook de marktpartijen op. Door samen te werken met marktpartijen moet de financiële draagkracht worden vergroot (PVVP ZH, 2004, p. 11). Het samenspel van overheid, vervoerder en reiziger vergroot zo de systeembenutting (PVVP ZH, 2004, p. 16).

7.1.4 Regisseren

De regierol wordt door zowel de provinciale als de regionale overheden nadrukkelijk in de beleidsdocumenten genoemd met betrekking tot de regie over de afstemming van bepaalde gebieden. Voor de provincies komt dit bij beide voornamelijk terug in het afstemmen van ruimtelijke ontwikkelingen het liefst in overeenstemming met het mobiliteitsmanagement. De ruimtelijke afstemming slaat met name op woningen en de relatie tot de werkgebieden, de werkgelegenheid en de beroepsbevolking (PVVP NH, 2007, p. 29, p. 43; PVVP ZH, 2004, p. 13, p. 16). De provincie Zuid-Holland kijkt zelfs al naar de toekomstige vervoersregio Zuidvleugel en wil een regisserende rol bij het ontwikkelen van samenwerking van de nieuwe visies en akkoorden (PVVP ZH, 2004, p.18-19). Daarnaast moet er een nieuw locatiebeleid om het knopenbeleid te verbeteren komen als opvolger van het achterblijvende ABC-locatiebeleid (PVVP ZH, 2004, p. 85-87).

Waar de provincie Zuid-Holland met name voor zichzelf de leidende en regisserende rol ziet weggelegd in de afstemming, ziet de regio Rotterdam hetzelfde voor zich (RVVP R'dam, 2003, p. 9, p. 11, p. 13-15). Zij wilt in de toekomst zelfs van de gemeente eisen om een bijdrage te leveren om de kwaliteit van het ov te waarborgen (RVVP R'dam, 2003, p. 15). Het tegenovergestelde van de solitaire regisserende rol komt terug in het beleid van de regio Amsterdam. Zowel in de OV-visie (2007) als het RVVP R'dam (2003) staat het voornemen om de afstemming van kwalitatief openbaar vervoer alleen gezamenlijk kan worden georganiseerd (RVVP NH, 2013, p. 23; OV visie, 2007, A'dam, p. 3-4). Daarnaast moet zoveel mogelijk met de vervoerders worden afgestemd om de implementatie van R-Net mogelijk te kunnen maken.

7.1.5 Reguleren

Wanneer het nationale beleid niet afdoende is zal de provincie dit aanvullen met provinciaal beleid zo stelt de provincie Zuid-Holland (PVVP ZH, 2004, p. 6). De regulerende rol van de overheid zal gebruikt worden om het afstemmen van verantwoordelijkheden beter te begeleiden om samenhangend beleid te kunnen verzorgen (PVVP ZH, 2004, p. 85). De provincie Zuid-Holland had in de vorige paragraaf een regisserende rol wanneer het aankwam op mobiliteitsmanagement. De provincie Noord-Holland wil juist dat de gemeente actief eisen stelt door middel van bereikbaarheidseisen. Het mobiliteitsmanagement moet terugkomen in door gemeenten opgestelde bestemmingsplannen en bouwvergunningen (PVVP NH, 2007, p. 24). Voor de provincie Noord-Holland zelf ligt de taak om een actief openbaar vervoersbeleid te voeren (PVVP NH, 2007, p. 20) door met de regio gezamenlijk gebiedsuitvoeringspakketten te creëren waarin de afspraken over de uitvoering van projecten staat met de maatregelen die daaraan verbonden zijn (PVVP NH, 2007, p. 26). Zowel de regio Rotterdam als Amsterdam willen met de provincies samenwerken aan de ruimtelijke visie (RVVP R'dam, 2003, p. 5). Door samen te werken benoemd de Stadsregio Amsterdam zelfs expliciet de noodzaak van ruimtelijke afstemming met de provincie Noord-Holland om HOV mogelijk te maken (OV visie A'dam, 2007, p. 23).

7.2 Deelconclusie

De rollen van de decentrale overheden geven zicht in de verticale doorwerking van beleidsdoelstellingen uit het rijksbeleid. Kijkend naar het beleid voor regionaal OV in de periode 2004 - 2012 zijn alle drie de rolopvattingen van het Rijk waarneembaar. De vraag is hoe deze rolopvatting van de overheid invloed uitoefenen op de decentrale afstemming. Vandaar dat het figuur (6) met rolopvatting van het Rijk wordt verduidelijkt met een tabel (2) om de rolopvattingen van decentrale overheden te vergelijken met de drie rolopvattingen van het Rijk. De rolverdeling wordt in het provinciaal en regionaal ov-beleid verschillend weergegeven. De filosofie van het Rijk: *decentraal wat kan, centraal wat moet* wordt door de onderzochte provinciale en regionale overheden ieder apart beoordeeld. Voor de toevoeging van hoogwaardig openbaar vervoer zijn de gevolgen met name terug te vinden in samenwerking. Op het gebied van mobiliteitsmanagement wordt steeds vaker de samenwerking gezocht met vervoerders. De vervoerders beschikken immers over de kennis die bijvoorbeeld voor goede informatiesystemen en efficiënte dienstregelingen zorgen.

Tabel 2. De rolopvattingen van de overheid ten opzichte van de opvatting do's

Actor ↓	Doelstelling t.o.v. HOV	Rol-opvatting Rijk →	Decentraal wat kan, centraal wat moet	Gebiedsgericht samenwerken	Gericht bijsturen op beleid
Provincie Noord-Holland	Het doel is om met HOV de bereikbaarheid in de Noordvleugel te verbeteren. Het HOV speelt een cruciale rol in het vitaal houden van steden.	I.s.m.		Eigen regio	Eigen regio, gemeenten
		Doel:	Afstemming tussen ruimtelijke ontwikkelingen en infrastructuur rond bestaande knooppunten. Sturen op mobiliteit.	Implementatie hoogwaardig openbaar vervoer in de vorm van R-Net.	Gebiedsuitvoeringspakketten creëren. Mobiliteitsmanagement terugkomen in gemeentelijke bestemmingsplannen.
Provincie Zuid-Holland	De provincie staat voor een bereikbaar Zuid-Holland met een tevreden reiziger.	I.s.m.		Eigen regio en gemeenten	Vervoerders, Eigen regio en regio Noordvleugel.
		Doel	Afstemming tussen ruimtelijke ontwikkelingen en infrastructuur rond nieuwe knooppunten.	Implementatie hoogwaardig openbaar vervoer in de vorm van Stedenbaan en R-Net. Verbetering van het huidige knopenbeleid.	In gemeenschappelijke visies opdrachtgeverschap gemakkelijker te maken. Informatievoorzieningen verbeteren.
Regio Noordvleugel	Openbaar vervoer van hogere kwaliteit om de groei van de Noordvleugel te helpen in de concurrentie met andere Europese metropolen.	I.s.m.		Rijk, Provincie NH en vervoerders.	Vervoerders
		Doel	Uitvoering van het regionale openbaar vervoersbeleid.	Afstemming ruimtelijke ontwikkelingen en infrastructuur. Afstemming kwalitatief ov.	Sturen om ideale marketingsmix mogelijk te maken
Regio Zuidvleugel	Het garanderen van de bereikbaarheid als voorwaarde voor de ontwikkeling tot een aantrekkelijke en economisch sterke regio.	I.s.m.		Provincie ZH	Vervoerders
		Doel	Uitvoering van het regionale openbaar vervoersbeleid.	Ruimtelijke visies afstemmen.	Een gezamenlijke ruimtelijke visievorming. Exploitatie van het vervoersnetwerk.

Bron: eigen bewerking, 2014.

In de doelstellingen van decentrale overheden ligt net als bij het Rijk omtrent hoogwaardig openbaar vervoer de focus voornamelijk op kwaliteit en de internationale concurrentiepositie ten opzichte van andere stedelijke regio's. De rijksdoelstelling voor HOV: "Een netwerk van hoogwaardige internationale verbindingen van wegen, spoorwegen, vaarwegen en luchtvaart, met daarbinnen de mainports als belangrijke knooppunten, is de basis voor die internationale concurrentiepositie"

(SVIR, 2012, p.18) komt conform terug in de doelstellingen van de decentrale overheden. Het verschil tussen decentrale overheden ligt echter in de opvatting van HOV in combinatie met ruimtelijke ontwikkelingen. De provincie Noord-Holland focust zich met name op nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen rond bestaande knooppunten, terwijl in provincie Zuid-Holland nieuwe knooppunten worden gecombineerd met ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast is er een verschil in invulling van de ruimtelijke ontwikkelingen. Voor provincie Noord-Holland worden de ruimtelijke ontwikkelingen vervuld met de functie wonen. De provincie Zuid-Holland combineert de nieuwe knooppunten met de ontwikkeling van kantoren en bedrijven. Wat gelijk staat in het beleid is de noodzaak van verdichting om HOV mogelijk te maken. De doelstellingen van de regio's zijn grotendeels conform met de rijksdoelstellingen. Het verschil ligt tussen de regio's in de interpretatie van hoogwaardigheid. De regio Noordvleugel noemt de hoogwaardige kwaliteit expliciet terwijl de regio Zuidvleugel impliciet spreekt over de garantie van bereikbaarheid via hoogwaardige verbindingen. Beide regio's streven naar groei om zowel op economisch als sociaal vlak te kunnen wedijveren met elkaar en andere internationale stedelijke regio's.

De verschillen in rolverdeling kunnen leiden tot onduidelijkheid over wie er de regie heeft. In het geval van de Zuidvleugel nemen zowel de regio Rotterdam, als de provincie Zuid-Holland regisserende rollen op zich. Tegengesteld zoeken de provincie en regio Amsterdam in de Noordvleugel vaak de samenwerking. Bij de samenvoeging van ruimtelijke ontwikkeling en mobiliteit eisen de provincies de taak op zich om de afstemming hiervan te bepalen. De regio's gaan er echter in beide gevallen van uit dat dit in samenspraak gaat met de provincies. Door beleid op elkaar af te stemmen zien zij een kans de beide ontwikkelingen op een efficiënte manier te realiseren. Hetzelfde geldt voor de financiering bij de uitvoering van het beleid. Waar in de Noordvleugel voornamelijk *financiële armslag* wordt gezocht bij het Rijk, is de regio in de Zuidvleugel vaak verantwoordelijk voor de financiering. Mogelijke oorzaak is dat er veel grootschalige ruimtelijk-mobiliteitsprojecten plaatsvinden in de Noordvleugel, zoals de Noord-Zuidlijn. Vanwege het nationale belang bemoeit het Rijk zich meer met de ontwikkelingen waardoor er sneller gedacht wordt om op financieel vlak met hen samenwerking te zoeken.

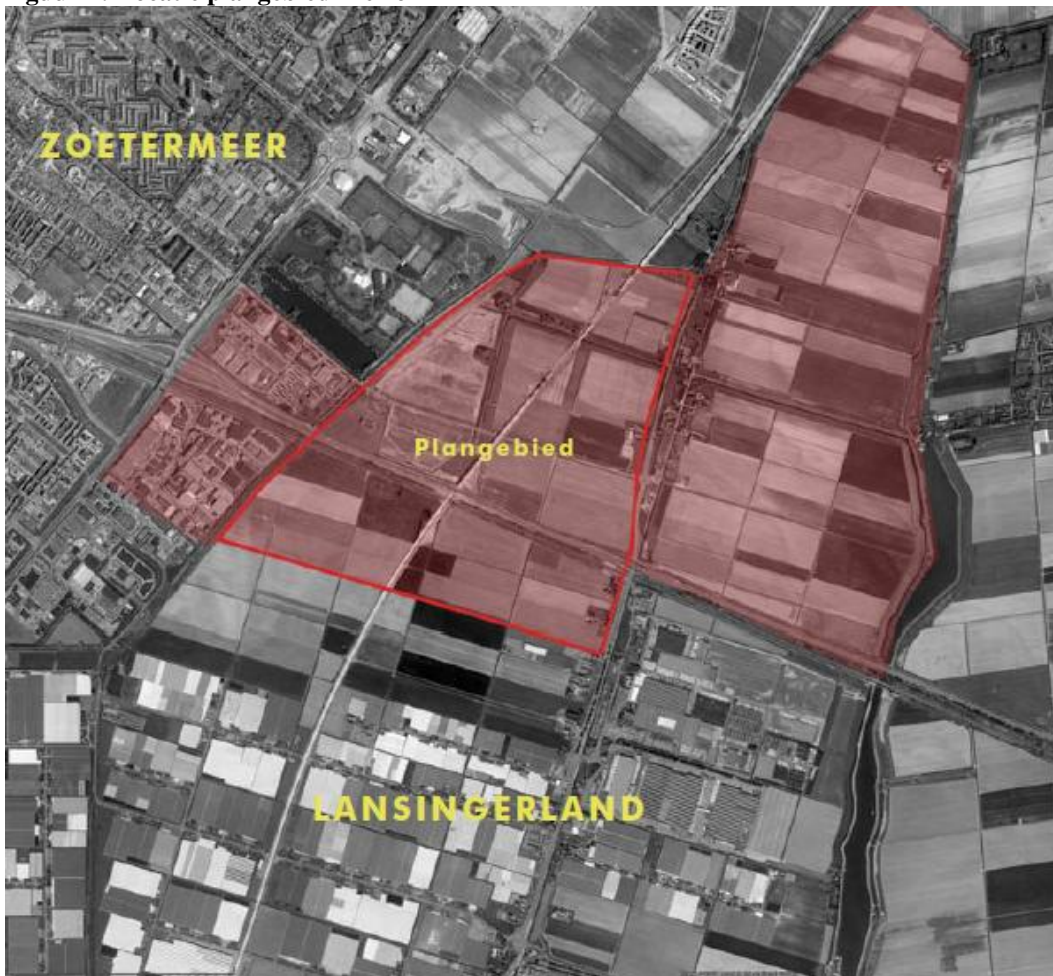
De afstemming van HOV in het beleid laat zich erg leiden door de rolopvattingen van *gebiedsgerichte samenwerking* en *decentraal wat kan, centraal wat moet*. Wat opvalt is dat de regio's meer samenwerking aan willen gaan dan de provincies en provincies regisserend zich weer meer de macht Regisserend toebedelen bij de toevoeging van HOV verbindingen. Net als bij de effectiviteit wordt de invulling van de rollen die overheden voor andere overheden zien steeds specifiek beschreven in het beleid. In de *frames of reference* van het Rijk wordt naarmate het beleid richting de SVIR gaat echter steeds vaker gesproken over decentrale overheden in het algemeen. De provincies nemen weer *frames of reference* aan door te stellen wat zij als overheid doet (Provincie doet dit, provincie doet dat). De regionale overheden zijn weer gedetailleerder in hun beschrijvingen van verwachte rollen van andere overheden (Regio doet dit, andere overheden doen dat). De verschillende opvattingen zorgen ervoor dat er een versnipperd beleid ontstaat in efficiënte zin, wat de uitvoering van het beleid niet ten goede zal komen.

Hoofdstuk 8 - Deelvraag III

Welke succesfactoren en knelpunten komen naar voren uit de afstemming van regionaal hoogwaardig openbaar vervoersbeleid tussen Rijk en decentraal niveau in de case Bleizo en welke mogelijke effecten heeft dit voor ruimtelijke ontwikkelingen?

De gebiedsontwikkeling Bleizo is een ambitieus project met een totaal investeringsbudget van zo'n 270 miljoen euro. In het project wordt de combinatie gezocht tussen ruimtelijke ontwikkelingen en mobiliteit in de vorm van hoogwaardig openbaar vervoer. Niet de standaard centrumontwikkeling van een stationslocatie met hoge dichtheden, Transit Oriented Developments, wordt gevolgd. Integendeel, Bleizo is een randstedelijke ontwikkeling met lage dichtheden waar het daadwerkelijke station nog gerealiseerd moet worden. Het project is gelokaliseerd (zie figuur 7) rond de A12 ter hoogte van Lansingerland en Zoetermeer. Doelstelling van de Gemeenschappelijk Regeling Zoetermeer-Lansingerland (GR) is om een hoogwaardig multimodaal vervoersknooppunt te ontwikkelen. Het gebied daaromheen moet een ervaring krijgen dankzij de ideale uitgangspositie van optimale ontsluiting via openbaar vervoer en auto. Aan de ontwikkeling van het omliggende gebied worden twee concepten toegekend: leisure en greenport. De basis voor het project ligt in de jaren negentig van de vorige eeuw. Tussentijds is echter veel veranderd aan de plannen voor het gebied. Zoals het er nu uitziet is de vervoersknoep eind 2018 gereed en zullen ruimtelijke ontwikkelingen volgen in de vorm van Adventure World en het Transportium.

Figuur 7: Locatie plangebied Bleizo



Bron: Landschap als Podium, Gemeenschappelijke Regeling Bleizo, 2007

Interessant aan de case is dat er wordt getracht om de ontwikkeling van een hoogwaardig vervoersknooppunt en het gebied daaromheen te realiseren met een decentraal samenwerkend bestuur tussen twee gemeenten in samenwerking met private bedrijven. De ontwikkelingen die het vervoersknooppunt mogelijk zouden moeten maken zijn er echter niet. Waar men vaak spreekt over hoge dichtheden rond een knooppunt bestaat *in casu* het tegenovergestelde. Daarnaast wordt normaal gesproken eerder de woon- of kantorenfunctie gerealiseerd om de hoge dichtheden te garanderen. Nu probeert men dat door meervoudig ruimtegebruik van bedrijven. Om uitspraken te doen over succesfactoren en knelpunten zal eerst het proces van 2008 tot 2014 worden geanalyseerd (paragraaf 8.1), gevolgd door de ontwikkeling van ambities van de gebiedsontwikkeling Bleizo (paragraaf 8.2) en de toegepaste processturing (paragraaf 8.3). In de slotanalyse (paragraaf 8.4) wordt ingegaan op de knelpunten en succesfactoren van de gebiedsontwikkeling Bleizo.

8.1 Procesverloop

Om vorm te geven aan de procesanalyse volgt eerst een beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van de gebiedsontwikkeling Bleizo. Daarna wordt het proces beschreven aan de hand van verschillende domeinen van interactie binnen het project en de relatie tussen deze interacties. De domeinen zijn opgebouwd uit meerdere actoren, rollen van deze actoren en afbakeningen.

Al in de jaren negentig van de vorige eeuw waren er eerste aanzetten tot ontwikkeling van het gebied. De gemeente Zoetermeer was in haar toekomstvisie al van plan om de Oosterheem-lijn aan te sluiten op de NS lijn Gouda - Den Haag. Een gebied ten zuiden van A12, Hoefweg Zuid (80 hectare), werd door de gemeente Zoetermeer aangekocht van toenmalige gemeente Bleiswijk. Bestemming van het gebied was voornamelijk gericht op de bedrijven uit de sector tuinbouw. Pas na de eeuwwisseling kwam de aanzet om het noordelijke gebied van de A12 te ontwikkelen tot modern gemengd bedrijventerrein Hoefweg Noord, tegenwoordig beter bekend als Bedrijvenpark Prisma. Destijds was er sprake van een Gemeenschappelijke Regeling (Bedrijvenschap Hoefweg) tussen de gemeenten Zoetermeer en Bleiswijk. Binnen de samenwerking had met name de gemeente Zoetermeer belang bij de ontwikkeling van het bedrijventerrein vanwege het ruimtegebrek voor deze functie binnen haar grenzen. De gemeente Bleiswijk verwelkomde de hulp van de gemeente Zoetermeer maar al te graag wegens een gebrek aan expertise. Tegenwoordig bestaat het gebied uit 135 hectare waarvan nog 30-35 hectare uitgeefbaar is voor ontwikkeling. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen moeten wel het groene karakter van het gebied in stand houden.

Het project Bleizo werd in 2003 ondanks moeizame samenwerking tussen de gemeenten aangemeld als pilotproject voor het concept Stedenbaan (Termorshuizen, 2014). Toen op 1 januari 2007 de gemeenten Berkel en Rodenrijs, Bergschenhoek en Bleiswijk werden samengevoegd tot de gemeente Lansingerland kwamen de plannen voor de ontwikkeling van het project Bleizo weer op tafel. De gemeenteraden van zowel Zoetermeer als het nieuwe Lansingerland stonden positief tegenover de komst van het station Bleizo en de ontwikkeling van het gebied daaromheen. In de visie "*Landschap als Podium*" kwam naar voren dat er sprake is van "*de ambitie de stationsomgeving met de twee kanten van de A12 op natuurlijke wijze te verbinden en een kwalitatief hoogwaardige omgeving te creëren*" (GR Bleizo, 2007, p. 32). Net als bij het bedrijvenpark Prisma moet ook Bleizo het groene karakter behouden in combinatie met een betere ontsluiting van het gebied door auto, fiets en openbaar vervoer. De visie, waarin men destijds slechts in staat was globale schattingen te maken van de ruimtelijke ontwikkelingen, heeft geleid tot de huidige plannen van de gebiedsontwikkeling Bleizo.

Bijna een jaar na de samensmelting van gemeente Lansingerland werd op 1 februari 2008 een bestuursovereenkomst gesloten tussen de gemeenten Lansingerland en Zoetermeer. In de overeenkomst spraken de gemeenten af om middels een gelijkwaardige samenwerking tot de ontwikkeling van het station en gebied Bleizo te komen. Om de samenwerking meer inhoud te geven werd in augustus 2008 de Gemeenschappelijke Regeling Bleizo opgericht (GR Bleizo). De GR is een zelfstandig rechtspersoon die het hoofddoel van de samenwerking tussen de gemeenten moet verwezenlijken. De eerder aangekochte 80 hectare van de gemeente Zoetermeer worden toegevoegd

aan het ontwikkelingsgebied. De voorlopig geplande ontwikkelingen, met de rijksweg A12 als referentiekader, bestaan dan uit:

- de aangekochte 80 hectare van gemeente Zoetermeer - Hoefplan Zuid, ten zuiden van de A12;
- de verplaatsing van het voormalig schakelstation van Tennet, ten noorden van de A12;
- de ontwikkeling van 27 hectare van bedrijvenpark Prisma, ten noorden van de A12.

De laatste ontwikkeling heeft ten gevolg dat in het belang van de komst van het station Bleizo de uitgifte van grond uit bedrijvenpark Prisma wordt bevroren om dit gebied bij de totale ontwikkeling te betrekken. Vanaf dat moment wordt er vorm gegeven aan het complexe inhoudelijke proces rond Bleizo.

8.1.1 Domeinen van interactie

Zoals besproken in paragraaf 5.3 zijn voor dit onderzoek drie relevante domeinen gekozen. Het eerste betreft het private domein, waarin de marktpartijen zich bevinden, ten tweede het lokale domein waar met name het gemeentelijke beleid vandaan komt. Tot slot het domein van hogere overheden, bestaande uit het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de regionale overheid in de vorm van de Stadsregio Rotterdam en Stadsgewest Haaglanden. Gezien de meervoudigheid aan ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen en actoren wordt met behulp van de drie domeinen het proces op een gestructureerd manier weergegeven.

8.1.2 Private domeinen

De processen rond het project Bleizo kunnen moeilijk worden begrepen zonder inzichten in het private domein van interactie. De doelstelling van het project, het realiseren van een hoogwaardig vervoersknooppunt in een hoogwaardig gemengde omgeving met optimale ontsluiting, maakt het slagen van het project sterk afhankelijk van de komst van private bedrijven. De concurrentie voor vestigingsplaatsen is immers hoog. De locatie zelf kan slechts de optimale faciliteiten bieden die bedrijven moeten aantrekken. Kwalitatief hoogwaardige factoren in de omgeving, zoals: arbeidsmarkt, belastingklimaat, externe en interne bereikbaarheid in de regio en - in tijd van duurzame bedrijvigheid - de ecologische kwaliteit spelen een grote rol bij de locatiekeuze. Een versterkt effect kan optreden wanneer aan een gebied gelijksoortige bedrijvigheid is toegekend. Door de aanwezigheid van meerdere gelijksoortige bedrijven wordt een (kennis-)cluster gevormd. Een voorbeeld hiervan uitte zich rond 2000 al in de ICT-sector. Volgens Cees van Diest (locatiemanager ICT&Media Haagse Hogeschool) was er rond het jaar 2000 sprake van 'Zoetermeer ICT-stad'. Tientallen ICT-bedrijven als Siemens, IBM en Pink Roccade waren in Zoetermeer gevestigd en zorgden in samenwerking met de Haagse Hogeschool voor een kenniscluster (Nieuwsflits #4, 2010, p.5).

Project Bleizo hoopt aan te haken op een dergelijke clusterontwikkeling in het tuinbouwsegment. De greenportcluster, waar men op focust ten zuiden van de A12, ondervindt dan concurrentie van andere greenport locaties als Blokland, Duin- en Bollenstreek en Aalsmeer. Aad van den Enden (FloraHolland Bleiswijk) ziet het gebied echter als: "*...centraal in het Oostland langs de A12, het ligt ook zeer centraal ten opzichte van de andere randstedelijke Greenports...*" (Nieuwsflits Bleizo #2, 2009, p. 7). Dat biedt het gebied volgens hem de kans om een *ationale landingsplaats* te worden waar met name de innovatie in de (glas)tuinbouw wordt geconcentreerd. In combinatie met de kennis en kunde die al in het gebied is gevestigd en de toekomstig voorgestelde ontsluitingen kan de greenport zich dankzij de goede bereikbaarheid ontwikkelen naar hogere schaalniveaus. Het initiatief tot de greenport ontwikkeling wordt gesteund door de Kamer van Koophandel Haaglanden. De interesse vanuit de (glas)tuinbouwsector zelf kwam in eerste instantie voornamelijk uit reeds in de regio gevestigde bedrijven met als grootste vertegenwoordiger FloraHolland. FloraHolland zag de tuinbouwsector groeien. Het is voor Bleizo een kans om de goede ontsluiting op openbaar vervoer aan de greenport-ontwikkeling te koppelen en op die een unieke situatie te creëren aangezien geen enkele greenport nog goed met openbaar vervoer ontsloten is (van den Enden, 2009).

Het andere cluster dat moet worden gevormd richt zich op leisure. De gemeente Zoetermeer en leisure zijn goed met elkaar verbonden. Er was zelfs sprake van de leus Zoetermeer '*city of leisure*' (NVM, 2009, p.50) en een toekomstvisie opgesteld in 2003 genaamd '*beleidskader Leisure Zoetermeer 2025*'. De focus richting leisure startte in 1999. Door de Randstedelijke ligging van Zoetermeer had men bij ruimtelijke ontwikkelingen minder te maken met eigendomsposities dan in de stedelijke omgevingen in de Zuidvleugel als Rotterdam en Den Haag. Het voordeel hiervan was minder financiële complexiteit. Een ander voordeel volgt uit de focus van de gemeente Zoetermeer in haar beleid op leisure. Door zowel grootschalige als kleinschalige leisure beleidsmatig mogelijk te maken liepen procedures sneller en werden ondernemers aangetrokken. Dit leidde ertoe dat de gemeente Zoetermeer zich mocht rekenen tot de zogenaamde '*Home of the Big Five*', bestaande uit: Snow World, klimcentrum Ayers Rock, Burggolf Zoetermeer, de ijsbanen van Silverdome en Dutch Water Dreams (NVM, 2009, p.51). Het doel van de gemeente Zoetermeer is uitbreiding van deze positie door aan de noordkant van A12 een leisure-terrein te creëren waarbij het multimodale vervoersknooppunt als toegangspunt een belangrijke rol speelt.

Tot dusver zijn er een aantal spelers geweest die interesse toonden in het leisure-gedeelte. Als eerste grote marktpartij kwam Stable International met het zogenaamde Fashion Outlet Center (FOC), beter bekend van hun vestiging 'Bataviastad' te Lelystad. Dergelijke vestigingen staan bekend om *de verkoop van vooraanstaande fashionmerken met fikse kortingen rechtstreek van de fabriek aan de consument* (Nieuwsflits Bleizo #5, 2010, p.4). De wens van Stable International (SI) was om dichtbij de steden Rotterdam en Den Haag een vestiging te hebben. Met het FOC in project Bleizo werd er zowel geprofiteerd van relatief goedkope grond als van de dichtbevolkte regio. Andersom zag de GR Bleizo ook zijn voordelen. Zo heeft de gemeente Lelystad op een aantal vlakken een positieve impuls gekregen. Het imago van de stad is bijvoorbeeld verbeterd en de lokale economie kreeg zo'n impuls dat bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen als een jachthaven, woningen en evenementencomplexen konden worden gecreëerd (Nieuwsflits #5, 2010). De ruimtelijke ontwikkelingen waren juist een van de doelen van Bleizo in haar zoektocht naar leisure. De uitwerking van dit plan liep anders dan verwacht en zal verderop aan de hand van processturing verder worden behandeld.

8.1.3 Domein van hogere overheden

In termen van hoge verwachtingen is het project Bleizo goed ingebed in het rijksdomein. De verlenging van de Oosterheemlijn werd aangewezen als onderdeel van het Actieprogramma Regionaal Openbaar Vervoer (AROV). Belangrijk voor de ontwikkeling van infrastructuur die het gebied zal gaan doorkruisen in de toekomst. Grootste object is het vervoersknooppunt zelf. Met dit knooppunt wordt aan de wens van het Rijk voldaan zowel te zorgen voor multimodaliteit en ketenmobiliteit als ruimtelijke ontwikkelingen rond het knooppunt. Unieke aan deze case is echter dat in tegenstelling tot het rijksbeleid met hogere dichtheden gerealiseerd worden met bedrijfsfunctie in plaats van de woonfunctie. Daarnaast stroken de ruimtelijke ontwikkelingen van leisure en greenport met de doelstelling van de SVIR (2012) om een koppeling te maken tussen ruimte en mobiliteit. In tegenstelling tot het rijksbeleid, maar conform het provinciale beleid, is er meer sprake van nieuwe infrastructurele ontwikkelingen dan van benutting van de infrastructuur die er al ligt. Het doel is dat de nieuwe infrastructurele ontwikkelingen ten goede komen aan de bereikbaarheid.

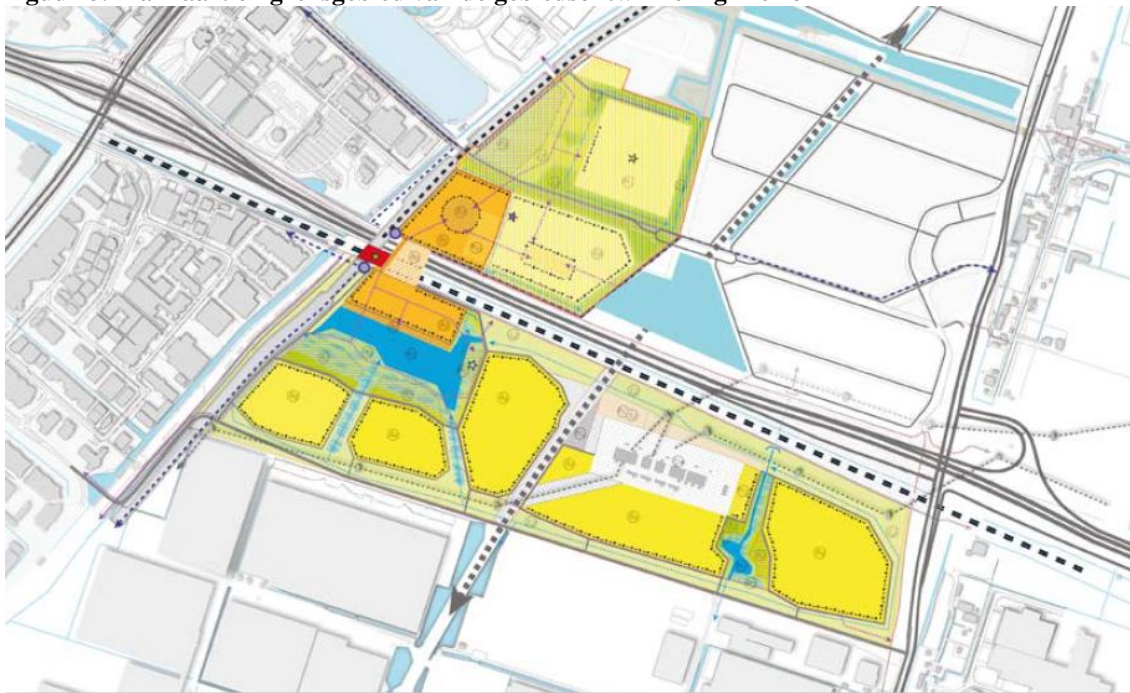
Aan de ontwikkeling Bleizo zijn echter ook beperkingen verbonden die voor het grootste gedeelte samenhangen met financiën. De beperkingen op financieel gebied zijn in het geval van de infrastructuur merendeels opgevangen door samenwerkende decentrale overheden, maar ook met hulp van de overheid. "*...er bijna 100 miljoen euro beschikbaar is gesteld voor de infrastructuur (50% Haaglanden, 20% Verkeer en Waterstaat en 30% door gemeenten)*" (Nieuwsflits Bleizo #3, 2009, p.10). De Rijksoverheid staat (oktober 2009) positief tegenover de ontwikkeling van Bleizo, maar waarschuwde voor te hoge verwachtingen wanneer om nog meer financiering wordt gevraagd. In het geval van de Verlenging van de Oosterheemlijn naar station Bleizo zijn de volledige kosten van 35 miljoen gedekt door het AROV. Het totale investeringsbudget voor zowel de gebiedsontwikkeling als de infrastructurele aanpassingen ligt op 270 miljoen euro. Al vroeg in het proces werd aandacht gewekt door de Minister voor Economische Zaken met de aansluiting van het project op de

Stedenbaan. De aandacht werkte door (april 2010) in toegezegde steun van Ministers Eurlings (destijds Minister Verkeer & Waterstaat) en Cramer (destijds Minister VROM). De ministers zagen Bleizo destijds als de schaa sprong van de Zuidvleugel, waardoor mensen minder met de auto zullen reizen dankzij goede openbaar vervoersaansluitingen wat doorwerkt in een economisch sterkere Zuidvleugel (Nieuwsflits #4, 2010). De conformiteit met het rijksbeleid werd op basis hiervan bekend verondersteld bij het Rijk dankzij de interesse vanuit de ministeries, maar tot besluitvorming rond het station werd niet overgegaan.

8.1.4 Lokale Domeinen

In het lokale domein van interactie wordt de gemeentelijke organisatie gevormd door de Gemeenschappelijke Regeling Bleizo (GR). Deze regeling betekent dat er een openbaar lichaam is gecreëerd met rechtspersoonlijkheid waardoor zij zelfstandig aan het rechtsverkeer kan deelnemen (Nieuwsflits Bleizo #1, 2008, p. 3). In de praktijk komt het neer op het afstaan van bevoegdheden aan de GR door de twee deelnemende gemeenten Zoetermeer en Lansingerland. De bevoegdheden geven de GR Bleizo de macht om zelf grond aan te kopen, bouwrijp te maken en uit te geven voor nieuwe bestemmingen. Het rechtsgebied van de GR is beperkt tot het volgende gebied (zie figuur 8). Om structuur te geven aan de GR is besloten de regeling te organiseren in drie verschillende rechtsorganen die elkaar kunnen controleren en aansturen. Het algemeen bestuur staat hiërarchisch bovenaan en is verantwoordelijk voor de benoeming van een directeur (Bert Klarus, later Nanne Zwiep) en een secretaris die de dagelijkse zaken regelen. Daarnaast leggen het dagelijks bestuur en de voorzitter beide verantwoordelijk af aan het algemeen bestuur. Ter controle van financiële zaken als de begroting en jaarrekening houden beide gemeenten en de provincie toezicht (Nieuwsflits Bleizo #1, 2008, p.3).

Figuur 8: Plankaart en grensgebied van de gebiedsontwikkeling Bleizo



Bron: Masterplan Bleizo, 2010

De verschillende processen van project Bleizo verlopen soms parallel, soms sequentieel aan elkaar. Zo werden de eerste ideeën rond Bleizo in 2003 uitgewerkt als pilotproject (Termorshuizen, 2014). Toen in februari 2008 tot actie is overgegaan heeft het proces verschillende fasen gekend. Zo was de planning voor het vervoersknooppunt om rond december 2008 te beginnen aan de visievorming, deze in het voorjaar van 2009 af te ronden om de plannen vervolgens in de zomer van 2009 voor te leggen aan NS en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Tegelijkertijd was het algemeen bestuur bezig met het opzetten van de totale projectorganisatie die moest leiden tot samenwerking. Het algemeen bestuur was tevens degene die de besluitvorming voorbereidde en daarmee bepaalde welke richting er

werd opgegaan (Nieuwsflits Bleizo #1, 2008, p.7). Ondertussen was de GR bezig om een Masterplan Bleizo op te stellen. Samen met de Regionale Stuurgroep Bleizo, bestaande uit Stadsgewest Haaglanden, Stadsregio Rotterdam en Prorail zijn zij verantwoordelijk voor de imagovorming en uitstraling naar het publiek (Nieuwsflits Bleizo #1, p.8). De deadline voor het Masterplan werd gesteld op de zomer 2009, maar het uiteindelijke Masterplan kwam pas in augustus 2010. Hieruit lijkt dat men te maken heeft gehad met vertraging, maar in werkelijkheid ging men parallel aan de planvorming van het Masterplan over tot gesprekken met lokale ondernemersverenigingen, ontwikkelende partijen en de Kamer van Koophandel. Terwijl men bezig was met planstudies en planvorming waren enkele deelprojecten, zoals de Verlengde Oosterheemlijn, al in uitvoering. Dit getuigde van flexibiliteit, maar vereiste grote coördinatie van de verantwoordelijke GR.

Op deze manier werd al in een vroeg stadium vorm gegeven en naar buiten gedragen dat de GR daadwerkelijk van plan was het gebied te ontwikkelen. De GR wachtte daarbij niet op belangrijke ruimtelijke ontwikkelingen en beslissingen zoals de daadwerkelijke toezegging en komst van het NS-station. Dit terwijl ontwikkelingen en bouwactiviteiten het aanzien van het project naar buiten toe vergroten. Wanneer bepaalde voorzieningen gerealiseerd waren had de GR financiële tegenvallers uit toekomstige ontwikkelingen kunnen opvangen. Het nadeel bij project Bleizo was echter dat de ontwikkelingen met name bestaat uit infrastructurele opgaven. Hierdoor is de kans op directe cashflow uit gerealiseerde deelprojecten laag en het risico samen met de uitdraging voor potentiële investeerders groot.

De inbedding van het project Bleizo is deels succesvol te noemen. Op basis van steun van lokale partijen is er met de vorming van een Gemeenschappelijke Raad vanuit de lokale politiek veel steun geweest. De doelstellingen van het project, zowel de verbeterde bereikbaarheid als het creëren van deels leisure, deels greenport waren hiervoor grotendeels verantwoordelijk. Gezien de missende woonfunctie in het gebied is er lokaal alleen verzet geweest tegen de komst van het FOC door de winkeliers (Knipselkrant Bleizo, 2011). De macht rond het proces lag grotendeels bij de Gemeenschappelijke Regeling. Ondanks de grote mate van controlerende functies binnen de organisatie zorgde de machtspositie voor een *conservative self-organisation* die onnodige vertragingen aan het proces bracht.

8.1.5 Verbinding

Aan de hand van de belangrijkste domeinen van interactie zijn de verschillende onderdelen uit het proces rond project Bleizo beschreven. Vervolgens is gekeken hoe de domeinen zijn verbonden met het project.

De meest succesvolle verbinding is gelegd tussen de GR en de hogere overheden. De GR die op afstand staat van de lokale overheden speelt daarbij een grote rol. Door het project Bleizo met deelprojecten langzaam op de kaart te zetten bij hogere overheden en in te spelen op nationale doelstellingen kon er strategisch de benodigde financiële hulp worden geregeld. Daarnaast werd er op een goede manier waarde gehecht aan de relaties met private ondernemers. Door speciale bijeenkomsten te organiseren en Bleizo enkele te promoten op ProVaDa (Nieuwsflits #3, 2009, p. 4; #6, 2011, p. 9; #8, 2012, p.6) creëerde men aandacht onder potentiële investeerders en liet hen de mogelijkheden zien waartoe zij bereid waren. Minpunt is dat de grote interesse onder private partijen voornamelijk was af te lezen uit ideaalbeelden en planwensen. Zowel het FOC, Adventure World als het Transportium voor de leisure-zone, als FloraHolland en lokale (glas)tuinbouw ondernemingen voor de greenport zijn (nog) niet verder gekomen dan planvorming. De machtspositie van de GR is hier grotendeels de schuldige, doordat zij geen ruimte zagen voor andere ideeën, bleven ze steken in een impasse. Verderop zal duidelijk worden welke invloed dit heeft gehad op de ambities van het project.

Een project dat zowel nationaal, maar vooral regionaal van grote waarde kan zijn moet breder gesteund worden dan alleen met woorden en financiën. Zo heeft de daadwerkelijke toezegging van de NS lang op zich laten wachten, wat ervoor zorgt dat potentiële investeerders zich afzijdig hielden. Er zijn voor de gemeente twee processen aan te wijzen die enigszins parallel lopen. Ten eerste de

infrastructurele projecten waarbij de vervoersknoop met de toezegging van een NS-station het moeizame gedeelte van het proces vormt. Ten tweede de ruimtelijke ontwikkelingen rondom de infrastructuur die door het eerste punt bemoeilijkt worden, maar dankzij de GR toch redelijk staande worden gehouden met behulp van private participatie in het ontwerpproces. Hieruit blijkt dat de realisatie van een vervoersknooppunt en de ontwikkeling tot een economische topregio door middel van meervoudig ruimtegebruik niet te realiseren valt in een beperkend proces. De nadruk op enkele ontwikkelingen en de langzaam verlopende discussie over doorslaggevende zaken als het NS-station zorgen voor teveel vertraging in het project.

8.2 Ambities

Het ambitieniveau van het project Bleizo begon hoog en is tijdens de planvorming alleen maar verder gestegen. Terwijl eerst werd ingezet op Bleizo als vervoersknooppunt met de ideale bereikbaarheid voor zowel kantoor- als bedrijfslocaties koos de GR gedurende proces toch voor meer focus op bedrijven. De ambities die daar uit volgde werden scherper gesteld dan voorheen. Zowel leisure als greenport moeten ervoor zorgen dat er een economisch zwaartepunt bij komt in de Zuidvleugel. Opnieuw zullen de domeinen van interacties lijn geven aan de beschrijving van de ambities. Eerst volgen de ambities uit het lokale domein, gevolgd door de ambities uit het domein van hogere overheden met tot slot het particuliere domein.

8.2.1 Lokaal

Nadat de samensmelting tot de gemeente Lansingerland was voltooid in 2007 volgde al snel de behoefte tot samenwerking tussen gemeenten Zoetermeer en Lansingerland om het gebied, tegenwoordig beter bekend als Bleizo, te gaan ontwikkelen. Al een jaar daarna werd in februari 2008 de Gemeenschappelijke Regeling ingesteld. De ambitie was al toen al om de infrastructurele ontwikkelingen een hoogwaardige invulling te geven en het gebied ruimtelijk te versterken met bedrijven. De ambities van de Gemeenschappelijk Regeling liepen op een aantal zaken vooruit. De GR probeert Bleizo immers meer te laten zijn dan slechts een bereikbaarheidsverbetering. De vervoersknoop Bleizo is de belangrijkste troef in het hele concept. Feitelijk hangt de gehele gebiedsontwikkeling hier grotendeels van af. Het hele project liep echter achter de feiten aan toen de GR niet in staat bleek om de vervoersknoop - die als prioriteit werd gesteld boven alle andere ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen en in het begin van de planning al in 2011 af had moeten zijn - te verwezenlijken.

Langzaam kwam toen de tweeledige ambitie om zowel aan de noordkant als de zuidkant van de A12 verschillende functies te verbinden. Greenport voor het zuidelijke gedeelte met al bestaande greenport voorzieningen en een combinatie van werk-leisure voor het noordelijke gedeelte met het gevestigde bedrijventerrein Prisma. Er ontstonden plannen om in de noordelijke helft een podium te realiseren bestaande uit een 10 meter boven het maaiveld uitstekend blok waar kantoren op moesten verrijzen. Het zogenaamde 'Landschap als Podium' werd een project met meervoudig ruimtegebruik wanneer parkeerfaciliteiten onder het podium zouden komen. Grote aderlating voor het plan was een *change event* op de markt. De kantorenmarkt was inmiddels onderhevig aan de crisis waardoor het hele plan, reeds opgenomen in het Masterplan, moest worden bijgesteld. De GR werd daardoor gedwongen nieuwe inhoudelijke ambities voor het gebied ten noorden van de A12 te introduceren. De ambitie om het gebied meer te laten worden dan enkel een bedrijventerrein bleef. In de nieuwe plannen streeft de GR naar grote leisure-voorzieningen waaruit interesse moet volgen vanuit de markt. De ambities werden verbonden aan procesmatige ambities waardoor private investeerders een grotere rol gaan spelen in de planvorming. Achtereenvolgens worden het Fashion Outlet Center, Adventure World en ook de nieuwe nationale schaatsbaan, Transportium, aan het gebied verbonden.

8.2.2 Hogere Overheden

Toen er door de gemeente Zoetermeer tachtig hectare grond werd aangekocht ter ontwikkeling van (glas)tuinbouw was duidelijk dat de focus van de gemeente zich naar het oosten verspreidde. De oorspronkelijk in 1962 aangewezen groeikern kende een ruime opzet met veel groen. Met de Zoetermeerlijn was er tevens al sprake van een soort exclusieve HOV-lijn. De lijn werd in 2007 omgevormd tot, en officieel deel van, de Randstadrail. De ambitie van de GR is om de wijk Oosterheem aan te laten sluiten op de vervoersknoop Bleizo ter verbetering van de ketenmobiliteit (Transtec, 2009). Het project Verlenging van de Oosterheemlijn wordt toegevoegd aan het Actieprogramma Regionaal Openbaar Vervoer waarin het project voor de helft van de totale kosten 35 miljoen euro wordt medegefinancierd door de Rijksoverheid. De andere helft wordt bekostigd door het Stadsgebied Haaglanden.

De ambities die voortkomen zijn conform aan het keten- en knooppuntenbeleid van het Rijk. Gebiedsontwikkeling Bleizo sluit ook op andere rijksbeleid, zoals het creëren van strategische projecten die de Nederlandse economie moeten versterken. Strategische projecten werden destijds ook aangewezen in de vorm van het Sleutelprojectenbeleid. De recentste versie van dit beleid komt uit 2010. Het project Bleizo staat is echter nooit als Sleutelproject genoemd. Ondanks de conformiteit van de doelstellingen van het project Bleizo en de steun vanuit verscheidene ministeries. De meeste interesse komt van regionale overheden. Stadsgebied Haaglanden en de Stadsregio Rotterdam zien het gebied als kans om de schaa sprong Zuidvleugel mogelijk te maken. Dankzij het Masterplan Bleizo worden in eerste instantie de pijlen gericht op kantoorontwikkelingen waardoor de interesse van het Rijk afneemt. In de Sleutelprojecten zijn immers al andere locaties aangegeven waar de kantorenmarkt kan opbloeien en zakelijke districten moeten komen waarvan de Zuidas een bekend voorbeeld is.

Wanneer de GR leisure later breder als identiteitsdrager neerzet wordt de afhankelijkheid van private investeerders groter. De verbinding met hogere overheden is dat de GR nog steeds afhankelijk is van de NS en het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor de toezegging van het station. De middelen die de vervoersknoop mogelijk moeten maken zijn al gereserveerd door de gemeente Zoetermeer uit het Bereikbaarheidsfonds (BOR-fonds) van Stadsgebied Haaglanden (Nieuwsflits #2, 2009, p.3). Hierdoor was er nog maar een klein financieel tekort voor de daadwerkelijke realisatie. De directeur spoor Johan Jacobs waarschuwde tijdens de Stedenbaanconferentie in september 2009 al dat de GR ondanks de ambities van het project Bleizo niet lichtzinnig om moest gaan met de extra financiering. Dit werd erkend vanuit het private domein en verbonden aan de economische crisis. Ondanks de crisis werd er toch al geïnvesteerd in de verlengde Oosterheemlijn en de verplaatsing van het Tennet-schakelstation. Door risico te nemen in mindere tijden en te investeren in plaats van uitstellen of schrappen was de hoop dat de NS en het Rijk dit ook zouden doen.

De GR koos ervoor om van meet af aan de ambities scherp neer te zetten waar amper meer van af werd geweken. Vanuit een ambitieuze maar erg doelgerichte benadering is de rijksinvloed vooral gebaseerd op waarschuwingen omtrent de financiële haalbaarheid. De ambitie zelf wordt omarmd als positief, maar de interesse van de ministers van Economische Zaken en VROM blijft bij lovende woorden. De connectie tussen Rijk en GR werd daardoor nooit echt gelegd, wat een aparte ontwikkeling is gezien de rijksdoelstellingen ten opzichte van multimodale knooppunten en de doelstellingen van het project Bleizo om een dergelijke knooppunt te realiseren. De verschillende invullingen van voornamelijk de identiteitsdrager leisure krijgen daarom iedere keer te maken met hoop. De hoop in verwachtinge zin dat de leisure ontwikkelingen voor economische groei zullen zorgen. Wanneer de GR meer druk had gezet op het Rijk was dat op korte termijn effectiever geweest.

8.2.3 Private domein

De ambities van de GR waren voordelig voor de verbindingen met het private domein. Bereikbaarheid is meestal één van de doorslaggevende factoren voor de vestiging van bedrijven en kantoren. Toch bleven de toewijzing en realisatie van het station Bleizo uit. Desondanks leek de leisure ambitie van de GR aan te sluiten op de wensen van de markt. De ambitie om verder te gaan dan het creëren van een

'eenvoudig' bedrijventerrein hielp de aandacht van marktpartijen te trekken. De GR profileert het gebied richting de markt als duurzame gebiedsontwikkeling met ruimte voor investeerders waar meervoudig ruimtegebruik en bereikbaarheid dankzij hoogwaardige verbindingen moeten samenkomen. Enkele grote leisure ontwikkelaars kwamen op de ambitie van de GR af. Projecten als het FOC, Adventure World en Transportium leken voor dragende concepten te gaan zorgen. Dat zorgt ervoor dat de economische ambitie van de regio Zuidvleugel werd versterkt. De voorkeur voor andere ontwikkelingen dan slechts kantoren en bedrijven werd mede veroorzaakt door de economische ontwikkelingen. De kantorenmarkt werd zwaar getroffen waardoor de kantorenontwikkeling geen kans van slagen had. Daarnaast werd de greenport-sector ondanks eerdere positieve groeimogelijkheden (Nieuwsflits #3, 2009, p.8; #4, 2010, p.12) ook getroffen door de crisis. De afwezigheid van woonmogelijkheden kon niet zorgen voor een extra vastgoed impuls. Een vrije invulling door ontwikkelaars was daarom van groot belang zolang de hoofdlijnen van het project maar werden aangehouden.

Ondanks de synergie tussen de ambities GR en grote belangstelling van private investeerders en ontwikkelaars zijn er ook enkele knelpunten aan te wijzen. Deze punten komen vooral voort uit het onvoorspelbare toekomstbeeld van de ontwikkelingen (zie paragraaf 8.3). Grootste knelpunt hierin is de uitblijvende realisatie van het vervoersknooppunt. Het project Bleizo is sterk afhankelijk van de komst van dit knooppunt voor de realisatie van alle plannen die private ontwikkelaars presenteren. Zoals bleek uit de verwachtingen van investeerders (paragraaf 8.1.2) is de bereikbaarheid en ligging in de regio van groot belang. De locatiefactoren wegen zwaar, omdat er voor deze bedrijven hoge bezoekersaantallen moeten worden gehaald. Voor de greenport ontwikkelingen zijn weer andere locatiefactoren zoals een goede aan- en ontsluiting op de A12 zodat de goederenstromen goed worden afgewikkeld. Daarnaast komen ontwikkelingen als samenwerking met onderwijsinstellingen nog te weinig niet tot stand, waardoor een andere belangrijke factor - de groei van het opleidingsniveau van de regio - achterblijft.

De toekomstige ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen op Bleizo bestaat niet uit een homogene groep actoren. Wanneer ontwikkelingen, als een vervoersknoep, alsmaar uitgesteld worden zullen de private ontwikkelaars op zoek gaan naar andere locaties waar wel actie wordt ondernomen. De keuze zal per ontwikkeling anders zijn. Leisure voorzieningen zijn reeds aanwezig in de regio Zoetermeer en kunnen een cluster vormen, maar kennen ook concurrentie waardoor ze elkaar misschien liever zien gaan dan komen. Dit geldt ook voor de ontwikkeling van het FOC. Waar de regio misschien zit te wachten op een outletcentre waarvoor men niet naar Roermond of Lelystad hoeft te rijden, zijn de lokale winkeliers waarschijnlijk tegen de ontwikkeling omdat ze een FOC nooit kunnen beconcurreren. Voor het greenport geldt dat de benodigde kassen bijna overal te plaatsen zijn en geen al te specifieke eisen met zich mee brengen. Distributiecentra hebben echter een groot belang bij goede verbindingen en bereikbaarheid. Hoe deze ontwikkelingen hun uitwerking hebben op de processturing zal worden behandeld in paragraaf 8.3.

8.2.4 Verbinding van ambities

De complexiteit van projecten hangt nauw samen met de hoeveelheid aan ontwikkelingen die worden gesteld aan het gebied en daardoor mede bepaald door het ambitieniveau voor de realisatie van een gemengd gebied. De hoge ambities van de Gemeenschappelijke Regeling van het project Bleizo zorgen voor meerdere ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen. De focus op leisure en greenport en het belang van een vervoersknooppunt met NS-station zijn in de case succesfactoren te noemen, omdat ondanks uitblijvende ontwikkelingen er voldoende interesse is vanuit de markt. Doordat het geheel werd vastgelegd in een Masterplan ontstond in het begin een blauwdruk benadering van het project met weinig ruimte voor wensen en ideeën van andere partijen (Zwiep, 2014). Nadat duidelijk werd dat in het Masterplan enkele onrealistische ontwikkelingen stonden omschreven werd er succesvol geanticipeerd door de GR en meer ingespeeld op initiatieven vanuit de markt. Huidige knelpunten liggen nog bij de toewijzing en realisatie van het vervoersknooppunt en de ruimtelijke ontwikkelingen. Ondanks dat er tal van ideeën de revue zijn gepasseerd, is er nog niets van terecht gekomen. Overheden liggen de ambities niet in de weg en blijven steunen met middelen. De

ontwikkeling van de vervoersknoop had echter meer directe steun nodig van het Rijk in de toewijzing van het station. De ontwikkeling van de verlengde Oosterheemlijn en de infrastructurele aanpassingen ten behoeve van de greenport voorzieningen laten zien dat HOV meteen gerealiseerd kan worden zodra de benodigde financiën en randvoorwaarden zijn geregeld en op juiste wijze gesteund worden door de overheden. Om tegemoet te komen aan wensen van de hogere overheid zal de GR duidelijker moeten maken dat het belang van het gebied voor de regio groot kan zijn en nieuwe innovaties op infrastructureel en ruimtelijk gebied noodzakelijk.

Het verhaal loopt tot dusver tot juli 2012 en in de twee volgende jaren zijn er een hoop ontwikkelingen geweest rond het project Bleizo. Om de sturing van eerdere ontwikkelingen en de recente ontwikkelingen te beschrijven zij beschreven in de volgende paragraaf over processturing. Zo ontstaat er een duidelijk beeld van eerdere ontwikkelingen en welke ontwikkelingen ervoor hebben gezorgd dat nieuwe ontwikkelingen zijn ontstaan.

8.3 Processturing

In de vorige paragraaf werd de nadruk gelegd op de ambities die het project Bleizo heeft op de verschillende domeinen van interactie. Tussen de regels werd al duidelijk de doelstellingen worden bewerkstelligd met een aparte vorm van processturing. De gemeenten Lansingerland en Zoetermeer besloten de samenwerking op gemeentelijk niveau aan te gaan. Die samenwerking resulteerde in 2008 tot een Gemeenschappelijke Regeling tussen de twee gemeenten. Al vrij snel zorgde de GR voor de planvorming. De programmadirecteur stelde destijds: "*Wat goed is, moet snel komen*" (Nieuwsflits #2, 2009, p.2). Het eerste obstakel in het gebied werd gevormd door het hoogspanningsstation van Tennet. Het hoogspanningsstation moest worden verplaatst naar de noordkant van de A12. De ontwikkelende partijen op het noordelijk gelegen bedrijventerrein Prisma tekenden bezwaar aan tegen de bouw van het nieuwe hoogspanningsstation. De partijen waren het niet zozeer oneens met de bouw van het station zelf, maar met het voorgenomen tracé van de hoogspanningskabels over het bedrijventerrein heen. Daarom werd mede op initiatief van de GR afgesproken dat het bezwaarschrift zou worden ingetrokken indien de minister van Economische Zaken voor een ander tracé van de hoogspanning koos. Toen dit gebeurde was het probleem was toen al snel van de baan.

De snelle aanpak van de GR moest ervoor zorgen dat binnen drie jaar de hoogwaardige vervoersknoop gereed zou zijn. Hiervoor werd direct gestart met de visievorming in december 2008. Aan Prorail de taak om voor de zomer van 2009 een planstudie en ontwerp van het station te maken. Om alles overzichtelijker en transparant te houden voor de twee deelnemende gemeenten in de GR werd er de eerste radenbijeenkomst gehouden. In de bijeenkomst kwamen voornamelijk initiërende zaken aan bod, maar duidelijk was dat er geen extern bureau zou worden ingeschakeld voor de begeleiding van het project. Wel werd er een Regionale Stuurgroep Bleizo opgericht, bestaande uit Stadsgewest Haaglanden, Stadsregio Rotterdam en Prorail. De stuurgroep kreeg als enige taak mee de vervoersknoop te realiseren en de private interesse te wekken voor de ruimtelijke ontwikkelingen. De private partijen moesten op hun beurt kennis en kunde inbrengen bij de uitwerking van de deelgebieden (Nieuwsflits #1, 2008, p.8). De planvorming van de verschillende voorgenomen infrastructurele en ruimtelijke ontwikkelingen leidde tot het vormen van een Masterplan. Het Masterplan Bleizo had een deadline voor de zomer 2009 af zijn, maar kwam uiteindelijk pas in augustus 2010.

In het Masterplan werd uiteengezet volgens welke doelstellingen het project Bleizo moest worden gerealiseerd. In praktijk werd dit door de GR erg gestuurd op leisure voorzieningen aan de noordkant van de A12 en greenport voorzieningen aan de zuidkant van de A12. Om de bereikbaarheid te garanderen moest de vervoersknoop worden gerealiseerd met het eerder genoemde "Landschap als Podium". De werkwijze van de GR is daarmee uiteen te zetten in drie onderdelen: ten eerste ligt de regie in handen van de GR, ten tweede is er een strategie van snel en doelgericht ontwikkelen, maar ten derde wel in samenwerking met private partijen.

Nadelig voor de GR is dat het project al gauw te maken krijgt met veel verschillende partijen (zie bijlage V) die niet zozeer onwelwillend tegenover het project Bleizo staan, maar ieder wel hun eigen belangen hebben. Daarnaast is de strategie van snel en doelgericht handelen volledig vastgelegd volgens blauwdrukplannen. De samenwerking met private partijen had ervoor moeten zorgen dat door gedeelde kennis risico's direct in kaart konden worden gebracht zodat hiermee rekening kon worden gehouden. Hoe de vervoersknoop precies gerealiseerd gaat worden stond nergens beschreven aangezien deze slechts in de planning staat, maar nog niet is toegekend. Bijkomend probleem is dat andere ontwikkelingen hierdoor vertraging oplopen. Het project Bleizo staat daarom op hoofdlijnen goed beschreven in de planning, maar de uitvoering van de deelprojecten liep niet op uitzondering van enkele infrastructurele ontwikkelingen. De GR speelt de belangrijkste rol in het proces als initiator, facilitator en communicator. De kosten van de organisatie zijn 350.000 euro per jaar op basis van drie dagen per week met daarnaast een apart marktconform salaris voor de programmadirecteur. Naast het creëren van animo onder private investeerders op vastgoedbeursen als ProVaDa was het hun taak om Bleizo onder de aandacht te brengen bij hogere overheden in de hoop toewijzingen te krijgen. Politieke gemeentelijke steun kwam van de halfjaarlijkse radenbijeenkomsten waarin voornamelijk de beide gemeenteraden worden geïnformeerd en werd geluisterd naar kritieken of aanwijzingen. Op de bijeenkomsten waren van tijd tot tijd ook deskundigen en hogere overheden aanwezig die hun inbreng konden geven. De processturing was daardoor open, maar de grote machts- en verantwoordelijkheidspositie van de GR zorgden voor weinig vooruitgang.

Gezien de gevoerde strategie van de GR in 'het creëren van interesse bij potentiële investeerders' lijkt er sprake van uitnodigingsplanologie. Er wordt een semipassieve houding ingenomen die enkel bestaat uit het promoten van het gebied middels meerdere conferenties en bijeenkomsten. Pas wanneer een investeerder serieus wordt, wordt er gekeken naar de mogelijkheden. Nadeel voor deze strategie is het kip-ei dilemma: volgt de stationsontwikkeling de leisure ontwikkelingen of andersom. De marktpartijen zijn stellig in de eis van bereikbaarheid. Vandaar dat er eind 2010 een *second opinion* kwam over de grondexploitatie. In samenwerking met hogere overheden en Prorail werd een nieuwe integrale gebiedsontwikkeling van de vervoersknoop gemaakt. De risico's werden opnieuw in kaart gebracht, maar dit maal met terugvalopties. Tevens werd er een duidelijke fasering vastgesteld voor de ontwikkeling van het knooppunt. In een periode van vier jaar moet het geheel in 2015 worden afgerond en functioneel zijn. De aandacht van de Tweede Kamer blijft minimaal, maar het ministerie van V&W neemt zelf de taak op zich een afweging te maken over de toewijzing van het station. Daar blijft het echter de komende jaren bij.

Andere rijksinvloed op het project komt via de ontwikkeling van het FOC. Nadat het standaardtraject is doorlopen door de GR: er interesse vanuit de markt en op basis daarvan wordt gekeken hoe de ideeën moeten worden ingepast in Bleizo en welke visies en plannen daarvoor moeten worden opgesteld of aangepast. In het begin zijn zowel de gemeenteraden als Gedeputeerde Staten enthousiast over de komst van het FOC. Het plan strandt echter, ondanks de naamsverandering tot Holland Designer Outlet, bij de Provinciale Staten. De PS ziet het FOC eind 2012 toch als een te grote concurrentiemacht ten opzichte van de lokale winkeliers uit het centra van omliggende gemeenten. Tot grote teleurstelling van de GR, die met de ontwikkeling van het FOC een grote ontwikkeling kwijtraakt. Dankzij de belangstelling van het FOC waren immers meer initiatieven van de grond gekomen als Adventure World en het Transportium.

Daarnaast komen sturing vanuit het Rijk vooral via de formele processtructuren in de vorm van tracé/MER. De inpassing van het project in de beleidsdoelen zorgt ervoor dat het project aandacht krijgt, maar niet de aandacht die het project Bleizo nodig heeft. Hoewel de NS medio 2012 stelt positief te staan tegenover het station Bleizo gebeurt er vrijwel niets. Gezien de haalbaarheid van het hele project steeds meer ten grondslag ligt aan de komst van het station is het tijd voor een verandering van koers.

De processturing vanuit de GR wordt over het algemeen positief ontvangen door beide gemeenteraden en particuliere partijen. Er wordt tijdens de bijeenkomsten geluisterd naar alle voorstellen van de marktpartijen en enige ruimte gegeven in de invulling. De werkwijze van de GR leidt (ondanks de dubbele rollen van de sommige leden binnen de gemeenten) tot zakelijke relaties met externe partijen. De regierol uit het begin was voornamelijk gericht op blauwdruk met het Masterplan, maar richt zich nu voornamelijk op hoofdlijnen. De helderheid naar de private partijen is daardoor hoog. De bijna onvoorwaardelijke steun vanuit de gemeenteraden is komt wat ongeloofwaardig over door de rollen van sommige leden van de GR op beide fronten. De ongebruikelijke vorm in een Gemeenschappelijk Regeling heeft tot dusver met name gezorgd dat de rijksdoelstellingen worden behartigd, maar niet kunnen worden uitgevoerd door uitgestelde en afgebroken ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen. In de volgende paragraaf wordt gekeken naar de nieuwe ontwikkelingen in Bleizo. De focus ligt met name op de knelpunten uit het verleden en of er geleerd is van eerdere ervaringen.

8.4 Nieuwe ontwikkelingen

Het project Bleizo loopt al sinds 2008 en is in de vorige paragrafen op basis van het proces besproken tot zomer 2012. Sindsdien heeft het project uiteraard niet stilgestaan, maar is de transparantie van de informatie omtrent het geheel wel afgenomen. In die periode van 2008 tot 2012 werden regelmatig inzicht gegeven in alle deel- en randprojecten door middel van een nieuwsbrief en de verzameling krantenknipsels besproken. Zoals blijkt uit het tot nu beschreven proces was met behulp van de nieuwsbrieven en de krantenknipsels grotendeels op te maken welke resultaten er tot noch toe zijn bereikt en welke knelpunten er zijn. Het gemis van deze huidige informatie moest op een andere manier worden opgevangen. Daarom zijn er enkele interviews afgenomen die inzicht en informatie opleverden en de verdere ontwikkelingen kunnen beschrijven (zie Bijlage IV).

Op basis van de ervaringen uit de eerste ontwerp- en planvormingfase heeft de GR in 2013 gekozen om het project Bleizo volgens een andere ontwikkelstrategie aan te pakken. Erkend wordt dat het initieel opgestelde Masterplan teveel lijkt een blauwdrukplan waar wel ruimte was voor vrijheid van invulling door geïnteresseerde partijen, maar te beperkt (Zwiep, 2014). De complexiteit van het gehele project met de veelvuldigheid aan actoren werd onderschat. Daarnaast werd er te doelmatig nagedacht over de realisatie van het project en voorbijgegaan aan de maatschappelijke en economische ontwikkelingen die zich destijds voordeden. De lichtzinnige opvattingen bleken uit de nieuwsbrieven of nieuwsflitsen zoals ze werden genoemd. Een opsomming van quotes uit de nieuwsbrieven kan hier als voorbeeld dienen:

- Ewald van Vliet (lid Algemeen Bestuur GR en burgemeester gemeente Lansingerland): "*...juist nu economische tij omslaat moeten overheden durf en proactief handelen tonen*"... "*zullen we maar mikken op 2011?*" (Nieuwsflits #1, 2008, p. 9);

- Edo Haan (voorzitter Algemeen Bestuur GR en wethouder gemeente Zoetermeer): "*wat goed is, komt snel*" (Nieuwsflits #2, 2009, p.2);

- Bé Emmens (vice-voorzitter GR) over de plannen van het FOC: "*geweldige impuls...wel kijken naar de effecten voor de lokale detailhandel*" ... "*van andere initiatieven geleerd hoe we het niet moeten doen*"... "*wij moeten zorgen aan de slag te blijven. Dan gaat de trein rijden en komen andere partijen ook in beweging*" (Nieuwsflits 5, 2010, p. 2-3; p. 9);

- Dennis Dierikx (Projectleider vervoersknoop): "*Als Zoetermeer-oost winstgevend is, moet Bleizo dat ook kunnen zijn*" (Nieuwsflits #5, 2010, p. 9).

Het ironische is dat in de eerste nieuwsflits een uitspraak is gedaan die, op de verlenging van de Oosterheemlijn na, volledig is uitgekomen en een bijna complete samenvatting geeft wat er tot dan toe is gebeurd, maar dan in negatieve zin.

Zo stelde Willem Benschop (Sectorhoofd Verkeer en Vervoer Stadsgewest Haaglanden) toen al: "*Het is een uitermate interessant maar complex project met vele actoren en factoren waar men rekening mee moet houden. Het project kent een aantal afhankelijkheden: als er niet genoeg economische activiteiten ontwikkeld worden, krijg je onvoldoende reizigers, en dan zou de basis omvallen aan het doortrekken van de Oosterheemlijn en station Bleizo. Tegelijkertijd moeten nú de infrastructurele beslissingen worden genomen, en als het eenmaal zo is dan móet de ruimtelijke invulling van het gebied ook worden gestart. Dit tempo moeten we hoe dan ook blijven behouden*" (Nieuwsflits #1, 2008, p. 5).

Bleizo moet echter niet enkel kritiek krijgen op basis van knelpunten door bepaalde beslissingen. De Verlenging van de Oosterheemlijn is immers zo goed als voltooid. De financiën waren duidelijk geregeld, evenals wie waar verantwoordelijk voor was zodat men direct kon beginnen met de aanleg zonder dat daar grote obstakels naar voren kwamen. Ook de ZoRo-buslijn is inmiddels een feit en loopt een stuk beter dan aan het begin van de invoering (eind 2012), maar de rendabiliteit van de lijn blijft verbonden aan de realisatie van de vervoersknoop en de ruimtelijke ontwikkelingen. Of er nochtans geleerd is van de knelpunten en tegenvallende ontwikkelingen moet blijken uit de volgende paragraaf

8.4.1 Nieuwe lijnen

De eerste verschuiving in de vernieuwing van het proces is terug te voeren op de verandering van projectdirecteur Bert Klarus naar Nanne Zwiep sinds 1 april 2011. Volgens een brief van de gemeente Zoetermeer wegens de komst van de realisatiefase van het project met een effectievere invulling door een nieuwe directeur aan te stellen. Met de reden dat Klarus zijn horizon wilde verbreden. Politiek betekent dit geen verschuiving, want beide projectdirecteuren zijn wel extern aangesteld. De ware verschuiving ligt in het volgen van twee nieuwe lijnen van het project Bleizo sinds 2013. Toen bleek tijdens een radenbijeenkomst dat de financiële perspectieven zorgden dat het project kon rekenen op een verlies van 71 miljoen euro. Eerdere problemen in interesse omtrent de leisure ontwikkelingen zoals in 2005 werden gevreesd. Toen werd een prijsvraag voor een ontwikkelingscompetitie voor leisure ontwikkelingen in het aan Bleizo grenzende bedrijventerrein Kwadrant. Door een gebrek aan concrete kandidaten werd de prijsvraag ingetrokken (NVM, 2009, p. 61).

De eerste lijn die wordt gevolgd richt zich met name op marktinitiatieven. Ondanks het ontbreken van de vervoersknoop bleek er toch belangstelling vanuit met name de leisuresector voor de gebiedsontwikkeling. De initiatieven als FOC, Adventure World en Transportium waren dan ook niet zelf bedacht, maar passen wel binnen de doelstellingen. De marktpartijen geven daarbij aan voornamelijk op het gebied af te komen wegens de centrale ligging in de Randstad, de autobereikbaarheid en de deels gerealiseerde OV-bereikbaarheid. De OV-bereikbaarheid uit zich met name in de vorm van het toekomstig geplande NS-station en de reeds gelegen ZoRo-buslijn. Behalve de bedrijvigheid moeten de leisure ontwikkelingen daarnaast zorgen voor een grote publieksaantrekkende werking.

Hieruit volgt de tweede lijn die met name gebaseerd is op de gevolgen van de economische crisis. Het huidige plan was te onderhevig aan voorspelbaarheid ondanks de initiatieven uit de markt. De steeds decentraler opstellende rijksoverheid zorgde voor een verminderde regie van diezelfde overheid. De uitnodigingsplanologie moest worden versterkt door marktinitiatieven mogelijk te maken. Op doelstelling niveau betekent dit drie ontwikkelingen:

1. Economische meerwaarde: voor zowel de werkgelegenheid in de regio als diversificatie van het aanbod in werkgelegenheid;
2. Stedenbouwkundig beeld veranderen: geen standaard bedrijventerrein creëren, veel aandacht voor groen;
3. Gebiedsontwikkeling die het vervoersknooppunt ondersteunt: in eerste instantie zal het knooppunt zijn reizigers moeten halen uit het bestaande aanbod.

Belangrijk is de keuze tussen het al eerder genoemde kip-ei dilemma van vervoersknooppunt voor realisatie ontwikkelingen of ontwikkelingen voor realisatie vervoersknoop. Zwiep (2014) geeft aan dat er in Frankrijk en de Verenigde Staten bij de ontwikkeling van een vervoersknooppunt niet de noodzaak bestaat voor voldoende reizigerspotentieel. Bleizo zit ertussenin, de ontwikkeling van het station zal daarom plaatsvinden zonder dat er daadwerkelijke ontwikkelingen gerealiseerd zijn. Zoals uit de derde ontwikkeling ook blijkt moet het NS-station zijn reizigers uit de bestaande voorraad halen en zal het toekomstig aangevuld worden met reizigers die voortkomen uit ontwikkelingen als Adventure World en Transportium.

Naast de ontwikkeling van de vervoersknoop Bleizo zijn er op het gebied van hoogwaardig openbaar vervoer al enkele ontwikkelingen gaande. De ZoRo-busverbinding tussen Rodenrijs en Zoetermeer werd gerealiseerd en rijdt sinds eind 2012. De busverbinding kenmerkt zich op hoogwaardig gebied door aparte busbanen en een aansluiting op Metrolijn E waardoor er een snelle verbinding ontstaat tussen Zoetermeer en Rotterdam. De bedoeling is dat er een busstation voor de ZoRo-bus wordt gerealiseerd bij het vervoersknooppunt Bleizo, zodat snel kan worden overgestapt op andere vormen van openbaar vervoer. Om de aansluiting met de Randstadrail op het knooppunt te realiseren moet er daarnaast nog steeds worden gewerkt aan het laatste gedeelte van de Verlenging van de Oosterheemlijn.

Op het moment van schrijven kwam het nieuws dat de rijksoverheid instemt met de ontwikkeling van het NS-station. Op 16 juni (2014) is er een brief van staatssecretaris Mansveld van Infrastructuur en Milieu gegaan naar de voorzitter van de Tweede Kamer waarin wordt gesproken over de sluiting van de businesscase Bleizo (naar een motie van Dik-Faber/De Boer van 12 april 2013). De realisatie zal tot stand komen in een samenwerkingsverband tussen stadsgewest Haaglanden, de gemeente Zoetermeer en Lansingerland, NS, Prorail en I&M. In een radio-interview van Radio Rijnmond een dag later vertelt Albert Abé (wethouder van Lansingerland en nieuwe voorzitter van de GR) dat het "volstrekt definitief is" dat het station er komt eind 2018. De kosten van het nieuwe station komen te liggen tussen de 100 en 120 miljoen euro. Met de 71 miljoen verliesmakende financiële situatie in het achterhoofd zullen de kosten moeten worden gehaald uit de grondexploitatie van het gebied. De meerwaarde van de grond die moet ontstaan uit de ontwikkeling van het station zal op die manier de kosten moeten dekken.

Tot slot andere ontwikkelingen die voortkomen uit doelstellingen beschreven in het Masterplan. Zo zijn de ontwikkelingen van Transportium de laatste jaren breed uitgemeten in de nationale pers. Samen met de Icedome in Almere en Thialf in Heerenveen streed Zoetermeer om die nationale schaatsbaan te faciliteren. In eerste instantie werd gekozen voor het alternatief van de Icedome, maar nu blijkt dat de financiering van het project niet gesloten kan worden. Het Transportium stond ondanks de keuze voor Almere nog steeds op de agenda en zal nu proberen opnieuw een gooi te doen naar de titel van nationale schaatsbaan. Aangezien Thialf heeft aangegeven dat in 2016 zowel de verbouwing als de ov-ontsluiting gereed is, heeft het Transportium een achterstand van twee jaar op de vervoersknoop alleen. Door de ontwikkeling exclusiever te maken in de vorm van twee wedstrijdbanen, aansluiting op onderwijsinstellingen gericht op sport en talentontwikkeling en hotelontwikkelingen nabij het complex zal het project zal het de strijd in ieder geval opnieuw aangaan.

De greenport ontwikkelingen die ten zuiden van de A12 waren gepland bestaan nog steeds, maar de ontwikkelingen in de (glas)tuinbouw zijn dankzij de economische crisis minder dan voorspeld (paragraaf 8.2.4; Nieuwsflits #3, 2009, p.8; #4, 2010, p.12). Van de strikte scheiding die werd gevormd door de A12 is daarop afgestapt. Er wordt een macro-micro strategie aangehouden voor marktpartijen. De vrije invulling die marktpartijen krijgen op micro niveau is men nog niet gewend waardoor de ontwikkelingen en initiatieven moeizaam van de grond komen. Dit geldt tevens voor woonontwikkelingen. De mogelijkheden voor *short-stay* woningen zijn er nog steeds, maar de wetten en regels omtrent geluids- en stankhinder vanuit het Rijk wegens de aanwezigheid van de A12 en binnenkort ook het station maken de ontwikkeling er niet makkelijker op.

8.5 Deelconclusie

De gebiedsontwikkeling Bleizo is voor hoogwaardig openbaar vervoersprojecten in combinatie met ruimtelijke ontwikkelingen opmerkelijk. Vanwege de ligging van het gebied en de ontbrekende hoge dichtheden die normaal gesproken nodig zijn om HOV te kunnen ontwikkelen. De ligging van het gebied betreft het randstedelijke gebied in het centrum van de Randstad. Afwezigheid van hoge dichtheden is met name toe te schrijven aan het ontbreken van de woonfunctie. Toch wordt er met alle ruimtelijke ontwikkelingen rond de vervoersknoop geprobeerd grootschalige leisure functies en meervoudig ruimtegebruik te realiseren. Procesmatig is er nog een ongebruikelijke vorm van bestuur over de gebiedsontwikkeling. De betrokken gemeenten werken samen in een Gemeenschappelijke Regeling waarin beide gemeenten vertegenwoordigd zijn en er nadrukkelijk de samenwerking wordt gezocht met marktpartijen. Bleizo past zich daarom goed in het private domein en probeert de interactie met het lokale domein hoog te houden. Het lokale domein beperkt zich wel tot een machtige GR, de gemeenteraden stemmen slechts in en zijn al deels vertegenwoordigd in de GR waardoor er meer positieve op- en aanmerkingen voortkomen op het project. Over de aandacht van hogere overheden hoeft het project qua hulp uit financiële middelen niet te klagen. Vanuit meerdere instrumenten van het Rijk wordt het project gesteund, zoals BDU, AROV en de maximale bijdrage van 6,4 miljoen aan het station. Toch neemt de GR het overgrote gedeelte van de risico's op zich, wat zijn weerslag heeft op de daadwerkelijke ontwikkelingen. De realisatie van het vervoersknooppunt laat te lang op zich wachten.

Door het Masterplan Bleizo (2010) op te stellen zijn de ambities van het project Bleizo grotendeels afhankelijk geworden van het vervoersknooppunt en tevens van het private domein. Vernieuwende blikken op het plan Bleizo na 2013 hebben tot dusver weinig teweeggebracht. De ontwikkeling van het station Bleizo staat nu voor eind 2018 gepland, maar is niet bevorderlijk voor de financiële effectiviteit van het gehele project. De GR heeft altijd gestreefd om processen voor marktpartijen zo spoedig mogelijk te laten verlopen. De pluraliteit aan actoren in het proces maakt het proces complex. Het resulteert tot nu toe in interesse van enkele grote partijen, waarvan degene met de meeste potentie, het FOC, teniet werd gedaan door de tegenwerking van Provinciale Staten. De onzekerheid over de ruimtelijke ontwikkelingen zorgen voor een uitstelmechanisme waarbij onzekerheden op meerdere vlakken meespelen. Zo wordt op financieel gebied de vervoersknoop nu bekostigd uit de grondwaarde stijging wanneer het geheel gerealiseerd is. Het is maar afwachten hoe de politieke situatie zal worden wanneer er nog meer wordt uitgesteld of wanneer ondanks de vervoersknoop geen ruimtelijke ontwikkelingen worden aangetrokken. De effectiviteit van het beleid komt matig tot uiting. Waar eerst de conformiteit overheerste wat betreft de doelstellingen leisure en greenport, heeft de dynamische aanpak tot nu weinig succes.

De knelpunten die voortkomen uit de complexiteit van het proces betekenen niet dat er sinds 2008 niets bereikt is in het gebied. De Verlenging van de Oosterheemlijn, de vrije busbanen van de ZoRo-buslijn en uitgebreide aanpassingen van lokale wegeninfrastructuur zijn gerealiseerd. Of dit te danken is aan ideale omstandigheden of dat de processtructuur hier wel gewerkt heeft is moeilijk te achterhalen. Wat wel kan worden geconstateerd is dat deze infrastructurele ontwikkelingen buiten alle ruimtelijke ontwikkelingen om zijn gegaan. Hierdoor werden ze niet afhankelijk gemaakt van ruimtelijke ontwikkelingen of de realisatie van de vervoersknoop om ze mogelijk te maken. Een ander voordeel is dat het project zich in een relatief 'leeg' gebied bevindt. Het ontbreken van de woonfunctie in het gebied heeft daardoor een tweeledig effect. Enerzijds zorgt het in eerste instantie voor te weinig reizigers voor de vervoersknoop, anderzijds zijn er maar weinig publieke tegenstanders van het project. Tot slot is men gelukkig op tijd tot inkeer gekomen wat betreft de kantoorontwikkelingen (Meijer, 2014). Indien de kantorenontwikkeling was voltooid zonder vaste gebruikers, had het project Bleizo met een veel groter probleem gezeten. Op de crisis is, met wat geluk door uitblijvende ruimtelijke ontwikkelingen, goed geanticipeerd. De tussentijdse radenconferenties hebben hier een grotendeels aan bijgedragen. Door het project met andere actoren te bespreken werden problemen herkend en erkent. Vervolgens werden de problemen intern opnieuw besproken binnen de GR en de twee gemeenteraden. De problemen werden herkend en oplossingen konden worden doorgevoerd in de bestaande plannen.

Geconcludeerd kan worden dat in het project Bleizo te weinig is gedaan om de vervoersknoop te realiseren als dit het speerpunt en het vliegwiel van de gehele ontwikkeling moet voorstellen. De GR Bleizo focuste zich grotendeels op de leisure ontwikkelingen en het aantrekken van potentiële ontwikkelaars. Het kip-ei dilemma dat er al bestond, verkeersknooppunt als aanjager voor ruimtelijke ontwikkelingen of ruimtelijke ontwikkelingen als aanjager voor de vervoersknoop, is hierdoor verergerd. Tussen de motie aan de Tweede Kamer op 13 april 2013 gevolgd door de definitieve toezegging van de vervoersknoop door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu 16 juni 2014 heeft een hoop gelobbyd moeten plaatsvinden voordat er resultaten uit kwamen. De knelfactor rijksdoelstelling omtrent hoogwaardig openbaar vervoer - het realiseren van multimodale knooppunten met ketenmobiliteit - is hiermee tweeledig. Enerzijds bracht de machtspositie de GR Bleizo niet de daadkrachtige verbinding tot stand richting het Ministerie I&M om vaart te zetten achter de realisatie van het station wanneer deze wordt gepositioneerd als belangrijkste aanjager van de totale ontwikkeling. Anderzijds had het Ministerie van I&M zich actiever moeten bemoeien met de verwezenlijking van het station wanneer zij er al in april 2010 van op de hoogte was en op basis van planstudies door Prorail ook van de NS in 2012 al een positief advies kreeg. De ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in het beleidsproces rond Gebiedsontwikkeling Bleizo kunnen niet de bedoeling zijn van decentralisatie. Er is effectieve beeldvorming, maar een gedeeltelijke lokale efficiëntie, die ondanks de decentrale efficiëntie in samenwerking resulteert in inefficiëntie ten opzichte van het Rijk.

Hoofdstuk 9 - Conclusie

Het laatste hoofdstuk zal ingaan op de conclusies. In de scriptie is gebruik gemaakt van meerdere vormen van onderzoek. De aanleiding voor het onderzoek lag in de beoordeling van de doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) van het regionale openbaarvervoersbeleid volgens artikel 15. Om de relatie te leggen met ruimtelijke doelstellingen van het Rijk is onderzocht in hoeverre de toevoeging van hoogwaardig openbaar vervoer een bijdrage levert aan de effectiviteit en efficiëntie van het beleid en welke ruimtelijke implicaties daaruit volgen. In dit hoofdstuk zullen alle conclusies worden samengevoegd en vergeleken met het theoretisch kader om een antwoord te geven op de hoofdvraag: *“In hoeverre is er bij de afstemming van het regionale openbaar vervoersbeleid (volgens Beleids- en begrotingsartikel 15) tussen rijks- en decentraal niveau, in de Noord- en Zuidvleugel, sprake van en aandacht voor hoogwaardig openbaar vervoer (zoals R-Net) en kan er worden gesproken van doelmatig en doeltreffend beleid?”*.

De vergelijking met het theoretisch kader vindt plaats aan de hand van het conceptueel model (figuur 3). Vandaar dat de conclusie is opgedeeld in de verschillende facetten uit het model. In het eerste facet wordt er gesproken over de effectieve manier. Gekeken wordt naar of en hoe hoogwaardig openbaar vervoer staat beschreven in het rijksbeleid en in hoeverre HOV wordt gekoppeld aan ruimtelijke ontwikkelingen. Daarna volgt de doorwerking van het rijksbeleid volgens de doelstellingen, middelen en instrumenten op het decentrale beleid. Uit de resultaten moet een zicht op de effectiviteit en efficiëntie van het beleid uit de periode 2004-2012 voortkomen. Aandacht in het proces gaat uit naar de complexiteit. De complexiteit is in het theoretisch kader opgenomen volgens de complexiteitstheorie van Teisman et al. (2009). Uit de complexiteitstheorie zijn drie belangrijke elementen genomen die zicht geven in de efficiëntie van het proces. De drie elementen zijn: *frames of reference; change event* en *self-organisation*.

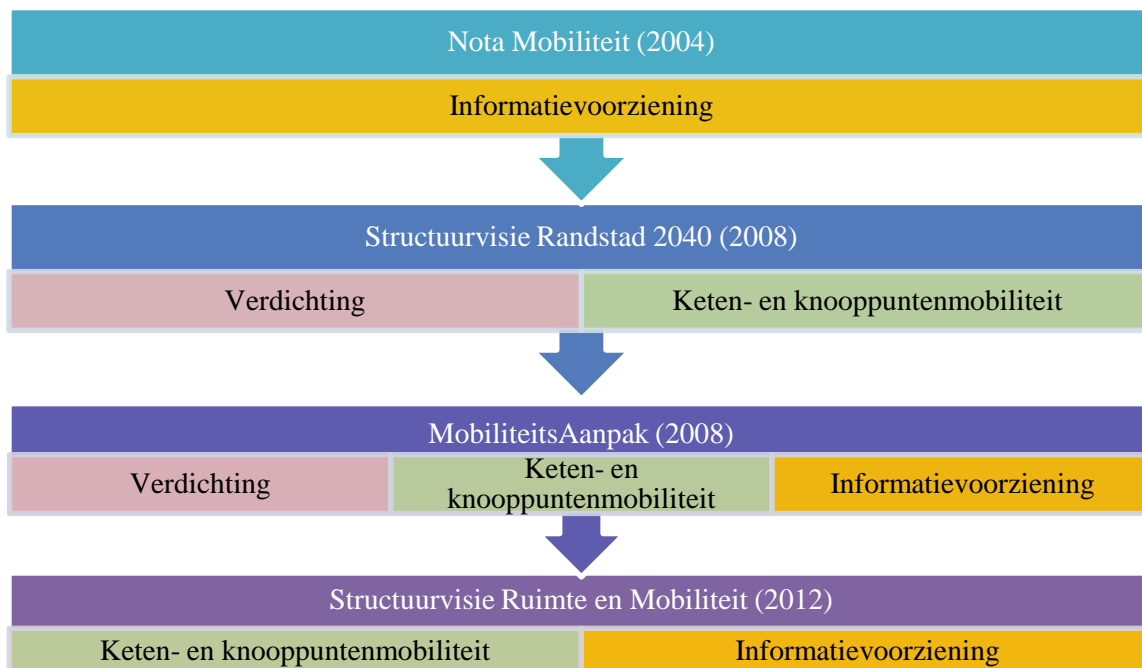
Het begrip self-organisation wordt voornamelijk behandeld in het case-onderzoek om de verandering van houding en samenstelling van de samenwerkende actoren te zien. De *frames of reference* komen met name terug in rolopvattingen van het Rijk als decentrale overheden. De rolopvattingen betreffen zowel die van het Rijk naar decentrale overheden, decentrale overheden naar het Rijk als de opvattingen van decentrale overheden onderling. Daarnaast zijn *change events* belangrijk om de tijdslijn te kunnen interpreteren die ontstaat uit het veranderde beeld van beleidsdoelstellingen omtrent hoogwaardig openbaar vervoer en ruimtelijke inrichting in de periode van 2004-2012. Uit de deelconclusies is reeds gebleken dat er in de beleidsdocumenten steeds meer samenwerkende rollen staan beschreven tussen overheden onderling, maar ook tussen overheden en marktpartijen. Aan de hand van de rolopvattingen omtrent samenwerkende overheden kunnen er uitspraken worden gedaan over de efficiëntie in de toevoeging van HOV en de combinatie met ruimtelijke ontwikkelingen.

Naast de doelmatigheid (efficiëntie) volgens drie elementen van Teisman et al. (2009) is er gekeken naar de doeltreffendheid (effectiviteit) van het beleid. In het theoretisch kader is de effectiviteit opgenomen naar aanleiding van de conformiteit en dynamische aanpak volgens de beslissingsgerichte planningsaanpak van Van der Valk (1989) en Van Ark (2005). Hoe efficiëntie en effectiviteit worden vertaald naar de werkelijkheid komt terug in het laatste gedeelte. Hierin staat het case-onderzoek naar het project Gebiedsontwikkeling Bleizo centraal. De verhandelingen tijdens het gehele proces worden behandeld. Vanaf de input van doelstellingen van verschillende overheden tot het procesverloop en de uiteindelijke output. Gezien de vele actoren tijdens het proces komen alle drie de behandelde begrippen uit de complexiteitstheorie van Teisman et al. (2009) terug in de analyse. De toevoeging van middelen en instrumenten vanuit de overheden geven een beeld in de kosteneffectiviteit, maar vanwege de kwalitatieve onderzoeksmethode worden er zonder kwantitatieve gegevens beperkte uitspraken over gedaan. Op basis van de efficiëntie en (kosten-)effectiviteit zijn de knelpunten en succesfactoren in kaart gebracht. Naar aanleiding van de conclusies kunnen er aanbevelingen worden gedaan die toekomstige ontwikkelingen, waar hoogwaardig openbaar vervoer samengaat met ruimtelijke ontwikkeling, ondersteunen.

9.1 Effectiviteit in een tijdslijn van rijksbeleid

De eerste deelvraag - *Hoe wordt het Rijksbeleid ten aanzien van regionaal hoogwaardig openbaar vervoer effectief vormgegeven?* - zijn verschillende Rijksbeleidsdocumenten geanalyseerd op de aanwezigheid en verwijzingen naar hoogwaardig openbaar vervoer en ruimtelijke context. Door naar opeenvolgende documenten te kijken kunnen conformiteit of afwijking van conformiteit door bepaalde beslissingen goed in beeld worden gebracht. De tijdslijn die ontstaat in het volgende figuur (9) biedt tevens de mogelijkheid om de doelstellingen van het Rijk door de tijd heen te zien:

Figuur 9: Tijdslijn effectiviteit thematische beleidsvoering omtrent hoogwaardig openbaar vervoer en ruimtelijke context per rijksbeleidsdocument uit de periode 2004-2012.



Bron: Eigen bewerking, 2014

In relatie tot de ruimtelijke ordening heeft de toevoeging van hoogwaardig openbaar vervoer duidelijk een conforme doelstelling. Al sinds 1988 (Vierde Nota Ruimtelijke Ordening) wordt door het Rijk gestuurd op knooppuntenbeleid en verdichting. Change events, als de crisis en kabinetsveranderingen, hebben hier in de periode tot 2012 weinig aan veranderd. De samenstelling van de ministeries (van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu tot Infrastructuur en Milieu) evenmin. In de Nota Mobiliteit (2004) wordt de toevoeging van hoogwaardigheid nog voornamelijk betrokken op het kwaliteitsaspect. De kwaliteit moest voornamelijk komen door de verbetering van informatievoorzieningen zonder een ruimtelijke context hieraan te verbinden. In de daarop volgende Structuurvisie Randstad (2008) en de MobiliteitsAanpak (2008) wordt meer aandacht besteed aan hoogwaardig openbaar vervoer en de ruimtelijke inpassing. Die aandacht kan voortkomen uit het verantwoordelijke ministerie van het beleid, het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Ander opvallend punt in de periode 2008-2012 is de aparte aandacht voor het regionale openbaar vervoer met het Actieprogramma Regionaal Openbaar Vervoer. Decentrale overheden werkten in een *fifty-fifty*-constructie samen met het Rijk om de kwaliteit van het openbaar vervoer te verbeteren. De uitvoering van de projecten uit het AROV was vervolgens geheel in handen van de decentrale overheden. Deze ontwikkeling kan worden gezien als overdracht van verantwoordelijkheden over het regionale openbaar vervoersbeleid en daarmee de decentralisatie van het beleid naar de regio's.

De lijn die wordt gevoerd in de huidige Structuurvisie Ruimte en Mobiliteit heeft mogelijkwerwijs te maken met zogenaamd crisisbeleid. Vanwege bezuinigingen (zoals bij de Brede doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU)) spendeert het Rijk niet zomaar meer grote bedragen waardoor er meer voorwaarden in het beleid staan beschreven dan daadwerkelijke maatregelen. De ladder voor duurzame verstedelijking is hier het voorbeeld van. Het opnemen van een multimodale ontsluiting wordt hierin genoemd als belangrijke voorwaarde voor duurzame verstedelijking bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Daarentegen kunnen de voorwaarden ook het gevolg zijn van de vergeworderde staat van de decentralisatie in het regionale openbaar vervoer. De uitvoering ligt in handen van de regionale overheden, exploitatie van de vervoersgebieden zijn inmiddels geregeld met beperkte hulp vanuit het Rijk.

Ondanks dat de decentralisatie van de uitvoering van het regionale openbaar vervoer reeds in 2000 geschiedde is het gevolg van de decentralisatie door de tijd heen nog steeds te zien in de rijksbeleidsdocumenten. Zoals aan het eind van de vorige alinea al bleek kan dit een gevolg zijn van de decentralisatie van het regionale openbaar vervoer. De regio's hebben de uitvoerende taak in de concessieverlening van het vervoersnetwerk en het Rijk stelt meer voorwaarden in het rijksbeleid die gecontroleerd kunnen worden. Er zou geconcludeerd kunnen worden dat de decentralisatie werkt, maar het probleem ligt in de voorwaarden van het Rijk. De voorwaarden staan vaag staan omschreven in het beleid. Daardoor is de toetsing van effectiviteit voor decentrale overheden onduidelijk. Een operationalisering om de algemene doelstellingen op effectiviteit te kunnen toetsen wordt niet gegeven. Deze worden immers door de decentrale overheden zelf ingevuld. Normaal gesproken zouden de instrumenten en dan met name de financiële hulpmiddelen vanuit het Rijk uitkomst moeten bieden. Door aan bepaalde eisen te voldoen kan er subsidie aan worden gevraagd voor het desbetreffende HOV-project. De eisen zijn vervolgens verwant aan de doelstellingen van het rijksbeleid. In het geval van hoogwaardig openbaar vervoer zou dit makkelijk kunnen door een gedetailleerdere definitie samen te stellen zoals voor dit onderzoek is gedaan. Als de eis er is om een bus zes maal per uur te laten reizen in de spits om de bus een hoogwaardige stempel te geven, is dit controleerbaar op effectiviteit. Het operationalisering schema voor hoogwaardig openbaar vervoer zou bijvoorbeeld op dezelfde manier kunnen worden vormgegeven in een instrument van het Rijk als de Ladder van Duurzame Verstedelijking. Op die manier wordt er duidelijkheid gegeven aan de beleidsvoering van het Rijk. Wanneer duidelijk is wat waarvoor gebruikt moet worden zal het de (kosten-)effectiviteit van het rijksbeleid vergroten.

9.2 Samenwerking op decentraal niveau

Uit de tweede deelvraag - *Hoe verloopt de afstemming van regionaal hoogwaardig openbaar vervoer op decentraal niveau binnen de Noord- en Zuidvleugel?*- kwamen drie rolopvattingen of frames of reference naar voren vanuit het Rijk. De drie rolopvattingen die de basis vormen van het gedecentraliseerde openbaar vervoersbeleid zijn: *Decentraal wat kan, centraal wat moet; Gebiedsgericht samenwerken en gericht bijsturen op beleid.*

Binnen de rolopvattingen van het Rijk zijn de provincies op zichzelf gericht. Het provinciale beleid schrijft voornamelijk voor wat de provincie doet en stelt weinig rollen aan andere actoren. De regio's zijn in beleidopzicht transparanter in wat zij precies doen en wat andere actoren moeten doen, de provincies zijn gericht op zichzelf. De rol van de provincies bij de afschaffing van de WGR+-regio's zal beter moeten worden ingevuld. De vervoersregio's houden immers alleen de vervoerstaak over. Voor de verstrekking van de BDU zijn er bijvoorbeeld al bepaalde consequenties. Nu wordt de BDU met name gebruikt voor de exploitatie van het openbaar vervoer, ook de lokale BDU-gelden. Het is zaak om duidelijkheid hierover te krijgen voordat de vervoersregio's er komen. Een oplossing is een om de BDU-gelden en de lokale verkeer- en vervoerstaken met een (hoogwaardig) vervoersaspect te geven aan de nieuwe vervoersregio's Noord- en Zuidvleugel. De vervoersregio's kunnen vervolgens in afstemming met de gemeenten bepalen hoe de gelden worden besteed. De overige gelden kunnen in het Provinciefonds gestopt.

Uit de rolanalyse van decentraal beleid blijkt dat regio's meer de samenwerkende rollen aangaan dan de provincies (zie Bijlage III). De verklaring hiervoor ligt enerzijds in het verworven recht voor de uitvoering van het regionale openbaar vervoersbeleid, anderzijds in het kennisaspect. Regio's zoeken vanwege het kennisaspect en hun uitvoerende taken binnen het regionale openbaar vervoersbeleid opzettelijk de samenwerking met vervoerders. De vervoerders beschikken over meer inhoudelijke kennis waardoor in samenwerking met de regio een efficiëntere en effectievere exploitatie van het vervoersnetwerk moet ontstaan. Wanneer vervoerders aangeven welke vraag er is binnen het openbaar vervoer, kan de regio zijn beleid daarop aanpassen. Andersom kan de regio sturen door bepaald beleid te maken waardoor een bepaald aanbod ontstaat. In het geval van HOV betekent dit een actief fiets- en P+R-beleid. Het voor- en natransport wordt dermate van belang gevonden dat er speciale faciliteiten voor worden gecreëerd of bestaande faciliteiten worden uitgebreid. Een hoge dichtheid is van belang om HOV een bestaansrecht te kunnen garanderen. Indien die dichtheden beperkt zijn of er een aparte buslijn moet worden aangelegd op grotere afstand (>800 meter te voet, >1150 meter per fiets) is het wenselijk de faciliteiten te verbeteren. Regio's werken daarom samen met vervoerder om de ideale marketingsmix mogelijk te maken. De provincies hebben minder invloed in de implementatie van HOV, maar proberen zich wel te mengen in het proces rond de ontwikkeling ervan. De samenwerking komt voor hen met name tot uiting in de regulerende rol door gezamenlijke gebiedsafspraken en visies te maken. Daarnaast zien de provincies belang in het verbeteren van informatievoorzieningen.

Iedere onderzochte actor geeft op basis van het beleidsdocument een andere invulling aan de rolopvatting van het Rijk. De decentrale invulling van het beleid zorgt voor verschillen in rolverdeling. Toch zoeken de decentrale overheden samenwerking met elkaar, het Rijk of marktpartijen (zoals vervoerders) om HOV mogelijk te maken. Verscheidenheid komt met name tot uiting in de manier waarop de samenwerking moet plaatsvinden. Door de verscheidenheid is er geen duidelijke efficiënte manier die de toevoeging van HOV regisseert. De regio probeert het voortouw te nemen, maar zonder samenwerking en financiële hulp van andere overheden zal zij niet slagen. De samenwerking met marktpartijen om samen op kennisgebied een voorsprong te nemen is het voorbeeld van een positieve ontwikkeling. De doeltreffendheid van het gevoerde HOV-beleid ligt achter, maar zal zich naar verwachting de komende jaren met vormen van nieuw locatiebeleid snel ontwikkelen. De regio Rotterdam neemt daarin op dit moment een leidende positie in de samenvoeging van ruimtelijke en mobiliteitsbeleid. Lessen uit de case Bleizo kunnen daarvoor als goed voorbeeld dienen.

De doorwerking van het rijksbeleid omtrent hoogwaardig openbaar vervoer en ruimtelijke inrichting op decentrale overheden is duidelijk zichtbaar. Dat beleidsdocumenten van het Rijk elkaar over het algemeen sneller opvolgen dan die van de decentrale overheden heeft weinig effect op deze doorwerking. Dankzij de tweejaarlijkse actualisatie van het decentrale beleid (PVVP en RVVP) die om de zeven jaar worden opgesteld is men beter in staat om onverwachte *change events* op te vangen. Nadeel hiervan is dat dankzij de actualisatie de aandacht in tijden van crisis gaat naar korte termijnoplossingen terwijl HOV een lange termijn-effectiviteit kent. De oplossingen op korte termijn zijn vaak de bekende oplossingen die eerder ook werkten waardoor er geen ruimte is voor innovatief beleid. De diversiteit aan beslissingen kunnen innovatief werken voor de HOV-projecten, met een tijdelijke HOV-buslijn die later overgaat in een sneltram of metroverbinding. Hierop kan worden geanticipeerd door voorbereidingen treffen voor de uiteindelijke HOV-infrastructuur. De voorbereidingen zorgen ervoor dat er snel kan worden geschakeld tussen de verbindingen. Het risico ligt wel in de noodzaak van reizigers waardoor hoge dichtheden in de ruimtelijke ontwikkelingen een belangrijke eis vormen om de hoogwaardige verbinding rendabel te maken.

9.3 Case onderzoek

De doelstelling van het project Bleizo is in de loop der jaren weinig veranderd. De ambitie van het project begon in 2008 om: "*een geweldige vervoersknoop en een nieuw en uniek economisch knooppunt in de regio te kunnen realiseren*" (Nieuwflits #1 - Klarus, 2008, p.8). Dezelfde strekking heeft het project nog steeds en blijft daardoor conform aan de huidige rijksdoelstelling om multimodale knooppunten te creëren en ketenmobiliteit te versterken. De verticale doorwerking van de drie rolopvattingen van het rijksbeleid: *decentraal wat kan, centraal wat moet; gebiedsgerichte*

samenwerking en gericht bijsturen op beleid komen alle drie terug in het project. Decentraal wat kan door de samenstelling van de Gemeenschappelijke Regeling Bleizo tussen de gemeente Zoetermeer en de gemeente Lansingerland. Centraal wat moet komt terug bij de toewijzing van het station waar het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een grote rol in had. De gebiedsgerichte samenwerking heeft grotendeels plaatsgevonden tussen de GR Bleizo en de decentrale overheden van de regio's Rotterdam en Den Haag, provincie Zuid-Holland en verscheidene marktpartijen. De laatste rolopvatting gericht bijsturen op beleid komt tevens terug in het project Bleizo. In 2013 werd tijdens de evaluatie van het project tot dusver wel besloten af te wijken van het oorspronkelijke Masterplan Bleizo. In het Masterplan Bleizo werd de realisatie van de vervoersknoop ruimtelijk verbonden aan kantorenontwikkelingen. Toen duidelijk was dat kantoorontwikkelingen geen toekomstige oplossing bood ging de GR Bleizo definitief over tot de focus op leisure-ontwikkelingen (Meijer, 2014). Ondanks de verandering van strategie bleven de frames of reference van de meervoudige actoren tijdens het project onveranderd. Beide gemeenten blijven de doelstelling van het project Bleizo steunen en ook de financierende actoren zoals Stadsgebied Haaglanden, de Stadsregio Rotterdam en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu blijven achter het project Bleizo staan. De interne organisatie van de GR Bleizo is wel veranderd. De *conservatieve zelforganisatie* die de beginjaren van de GR Bleizo kenmerkte was bedoeld om de vele deelprojecten met meerdere betrokken actoren in stand te houden. Er waren duidelijke organisaties en verantwoordelijkheden waardoor bijvoorbeeld de Verlenging van de Oosterheenvliet en de realisatie van de vrije busbanen voor de ZoRo-buslijn goed zijn verlopen. De processen rond de vervoersknoop kwamen door de beperkte samenwerking in een impasse terecht. De GR Bleizo was destijds zo gefocust op de realisatie van de vervoersknoop dat samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu niet tot stand kwam. Andersom zocht het Ministerie van I&M geen contact met de GR Bleizo. Het project Bleizo is immers in meerdere opzichten conform aan de rijksdoelstellingen en op basis van die conformiteit effectief. De houding van beide partijen bemoeilijkt de efficiëntie van de beleidsproces waardoor de effectiviteit van realisatie uitblijft. Desondanks moet nu worden doorgepakt om de gunstige ligging en gunstige economische verwachtingen te profiteren. De GR heeft zijn effectiviteit deels bewezen door ontwikkelaars als Adventure World en het Transportium aan te trekken. De werkelijke effectiviteit moet door ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren nog worden waargemaakt.

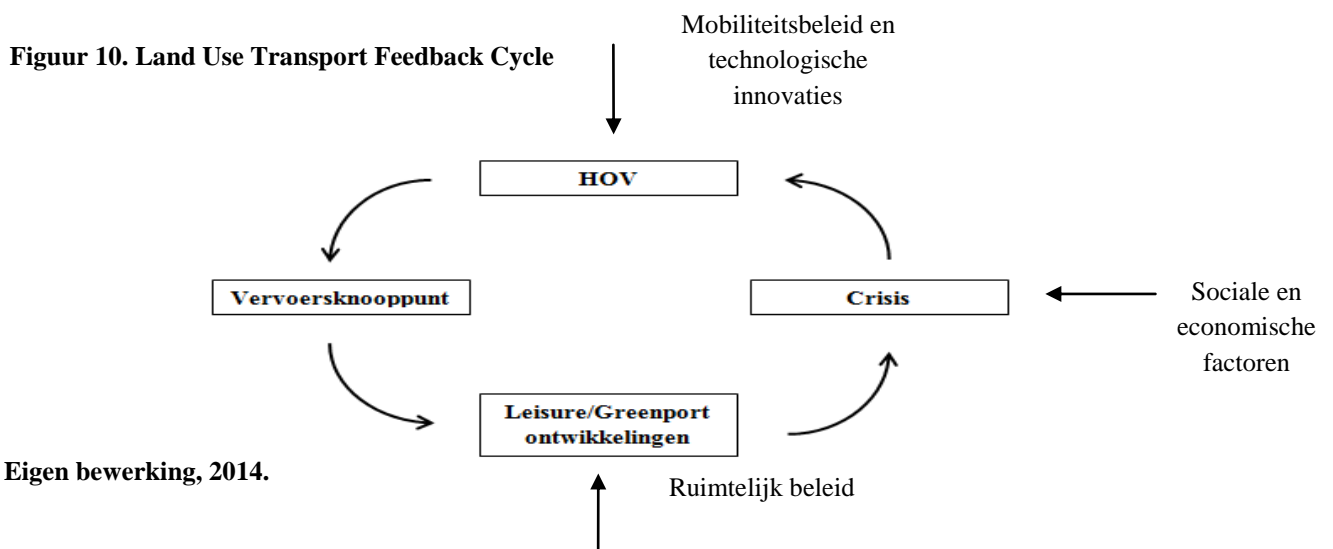
Door knelpunten als de blokkering van de ontwikkeling van het FOC door Gedeputeerde Staten was de GR Bleizo veel op zelfbehoud gericht. Ondanks een *change event* als de afwijzing was de FOC, konden er nog plankeuzen worden gemaakt die misschien afwijken van eerdere keuzen. De verandering in strategie werd gemaakt tijdens de evaluatie van de GR Bleizo in 2013 en zorgde voor een bepaalde mate van flexibiliteit met nieuwe lijnen die worden gevolgd om onzekerheden te ontwijken. De *dissipatieve zelforganisatie* die nu ook naar buiten wordt gevolgd zorgt voor meer dynamiek. De juiste contacten in de politiek werden gelegd waardoor de toezegging van het station in een stroomversnelling kwam. De dynamische aanpak zorgt echter nog steeds voor instabiliteit. Nog meer actoren bij het proces betrekken kan de complexiteit onoverzichtelijk worden. De creativiteit en innovativiteit waar de GR Bleizo naar op zoek zijn vanuit de markt kunnen aan de initiële doelstelling van het project Bleizo voorbijgaan. De huidige ruimtelijke ontwikkelingen zijn vandaar nog alles behalve zeker. "*Er is geen enkele zekerheid dat ontwikkelingen daadwerkelijk worden gerealiseerd, ondanks de ontwikkeling van de vervoersknoop*" (Nanne Zwiep, 2014). De realisatie van het station zal helpen nieuwe partijen aan te trekken, maar garanties voor ontwikkelingen worden niet geboden. Wat goed is, komt snel gaat dan ook niet op voor de gebiedsontwikkeling Bleizo. Wat goed is, moet beter.

9.4 Synthese

Voor het algemene verhaal is de koppeling tussen ruimte en mobiliteit - in het geval van de case Bleizo - terug te vinden in de ruimtelijke ontwikkelingen rond de vervoersknoop en die van de vervoersknoop zelf. In het onderzoek werd uitgegaan van ruimtelijke ontwikkelingen die zouden volgen uit ontwikkelde infrastructuur en door toevoeging van hoogwaardig openbaar vervoer. De omstandigheden zorgden ervoor dat *change events* als de crisis veel grip kregen op de ontwikkelingen. Zelfs toen werd gekozen voor een andere lijn in de aanpak van het project Bleizo is de enige succesfactor terug te vinden in de toezegging van het station. Om toekomstige ruimtelijke

ontwikkelingen, die samengaan met bedrijven aantrekken, moet door de GR Bleizo niet met een kokervisie het belang van een station aanprijzen aan de markt, maar verschillende mogelijke scenario's opstellen. De marktpartijen weten op die manier waar ze aan toe zijn en in het geval van tegenvallende resultaten kan er worden geanticipeerd op de veranderde omstandigheden.

De Land-Use Transport Feedback Cycle (LUTFC) ziet er als volgt uit:



Uit de opgestelde LUTFC (zie figuur 10) wordt het belang van keuzes belangrijk. Het kip-ei dilemma van vervoersknooppunt voor ruimtelijke ontwikkelingen of ruimtelijke ontwikkelingen voor het vervoersknooppunt. In het geval van gebieden met een woonfunctie in een hoge dichtheid kan er vanuit worden gegaan dat de rendabiliteit van de HOV-lijn goed zit. Voor de bedrijfsfunctie zullen er andere faciliteiten moeten worden gecreëerd om zulke hoge dichtheden te behalen. De grote kantoren komen er niet en de bedrijven zijn er nog niet. Het voordeel is dat voldoende fiets- en P+R voorzieningen al wel in de planning staan. Daarnaast moet er duidelijker in beeld worden gebracht dat bij ontwikkelingen de juiste actoren worden benaderd. De voortkabbelende interactie met het Ministerie van V&W en later het Ministerie van I&M zorgden er voor dat het project zich in een vicieuze cirkel bevond waar geen resultaten uit voortkwamen. Nu het resultaat van de juiste inspanningen en interactie ten opzichte van het Rijk is bereikt met de toezegging van het station zal de GR Bleizo hetzelfde moeten doen met de marktpartijen. Als de GR Bleizo het vervolgens kan bewerkstelligen om de ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen gelijktijdig te laten plaatsvinden is er geen dilemma meer. Door de ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen worden de hoge dichtheid en het aanbod gecreëerd voor het HOV-knooppunt die de kosteneffectiviteit van het project ten goede kunnen komen.

Dit geldt in zijn algemeen voor HOV-ontwikkelingen. In het beleid tussen Rijk en decentrale overheden staat genoeg geschreven over samenwerking. Zolang de partijen elkaar niet kunnen vinden is er geen samenwerking en progressie mogelijk. Het opstellen van een instrument vanuit het Rijk om de HOV-ontwikkeling te begeleiden is in het licht van de aanstaande vervoersregio's noodzakelijk om zowel de doelmatigheid als de uiteindelijke doeltreffendheid te kunnen waarborgen. Een stelregel die al langer wordt gebruikt: *Eerst een HOV-busverbinding voordat er wordt overgegaan op een HOV-verbinding in de vorm van sneltram of metro* (Noordegraaf, 2014), is met name in bestaande gebieden met een woon- of bedrijvenfunctie goed te gebruiken. Het pilotproject van de HOV-busverbinding kan na een bepaalde periode worden beoordeeld en bij positieve resultaten worden geüpgraded. In het positieve geval kan dat ook een vrije busbaan betekenen. Voor gebieden, toegewezen aan bedrijven, is de aanvoer van voldoende reizigers deels wel afhankelijk van het aanbod vanuit gebieden met hoge dichtheden. Vandaar dat voldoende fiets- en P+R-faciliteiten of andere functies zoals onderwijsinstellingen nodig zijn om de dichtheden te creëren en aan te trekken.

Wat uit de rolopvattingen van het Rijk blijkt is dat van een project als gebiedsontwikkeling Bleizo wordt verwacht dat zij een actieve lobby gaan voeren om de vervoersknoop en dan met name de besluitvorming rond het station te regelen. De tegenstrijdigheid zit in de doelstellingen en de effectiviteit van het rijksbeleid. Vanuit de rijksdoelstellingen wordt hoogwaardig openbaar vervoer in combinatie met ruimtelijke ontwikkelingen aangemoedigd in de vorm van multimodale knooppunten. De gebiedsontwikkeling Bleizo voldoet volledig aan de doelstellingen van het rijksbeleid, maar vanwege uitblijvende interesse vanuit het Rijk kunnen er geen daadkrachtige vorderingen worden gemaakt. De organisatie van de twee gemeenten in de Gemeenschappelijke Regeling Bleizo heeft er voor gezorgd dat het Rijk geen directe invloed heeft gehad op het procesverloop. Daarentegen zorgde de rolopvatting van *gebiedsgerichte samenwerking* in het geval van de case Bleizo voor samenwerking tussen regionale overheden van Den Haag en Rotterdam, de GR Bleizo en de twee gemeenten Zoetermeer en Lansingerland. Het Rijk houdt op een verkeerde manier vast aan de rolopvatting *decentraal wat kan, centraal wat moet* wat voor project Bleizo vertragend werkt om op een efficiënte manier aan de rijksdoelstellingen te voldoen.

9.5 Aanbevelingen

Op basis van de hierboven beschreven conclusies kunnen er een aantal aanbevelingen worden gedaan in het licht van de toekomstige vervoersregio's Noord- en Zuidvleugel om zowel de effectiviteit en de efficiëntie van het beleidsproces rond hoogwaardig openbaar vervoer als de ruimtelijke ontwikkelingen die hieraan verbonden zijn, op een positieve wijze te beïnvloeden.

- De rol van de provincies in de ontwikkeling van hoogwaardig openbaar vervoer zal bij de afschaffing van de WGR+-regio's beter moeten worden ingevuld. Óf de provincies onthouden zich van alle taken en bevoegdheden van de vervoersregio's óf er wordt efficiëntere samenwerking gecreëerd door gemeenschappelijk beleid.
- De effectiviteit van hoogwaardig openbaar vervoersbeleid is gebaseerd op conformiteit van beleid, die in de loop der jaren weinig is veranderd. Door innovatie van het HOV-beleid in samenwerking met het ruimtelijke beleid kunnen er nieuwe vormen van locatiebeleid ontstaan.
- Voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen die samengaan met het ontwikkelen van bedrijven en multimodale knooppunten moeten proces- en projectorganisaties niet met een kokervisie het belang van een station of de totale vervoersknoop aanprijzen aan de markt, maar verschillende mogelijke scenario's opstellen. De marktpartijen weten op die manier waar ze aan toe zijn en in het geval van tegenvallende resultaten of veranderende omstandigheden kunnen zij hierop anticiperen.
- Voor multimodale knooppuntontwikkelingen is het van belang dat er voldoende P+R-locaties en fietsvoorzieningen worden gecreëerd. De hoogwaardige verbindingen hebben op die manier meer aantrekkingskracht waardoor de rendabiliteit van de verbindingen wordt verhoogd.
- Om in te spelen op verwachte ruimtelijke ontwikkelingen zijn voortijdige infrastructurele ontwikkelingen nodig. Door plaats te maken voor hoogwaardig openbaar vervoer in zowel de mogelijkheid van bus als sneltram/metro kan er naar aanleiding van de daadwerkelijke ruimtelijke ontwikkeling van het gebied worden bepaald welke vervoersmodaliteit het meest rendabel zal zijn.
- In het geval van een nieuwe NS-station moeten regionale overheden meer zeggenschap krijgen over de besluitvorming. De huidige conformiteit met rijksdoelstellingen is niet genoeg om de aandacht van het Rijk te trekken. Voorlopig is een lobby van de ontwikkelende partijen richting het Rijk nodig om besluitvorming te versnellen. Regionale overheden staan dichterbij de ontwikkelende partijen en weten wat er speelt in de regio. Bovendien zijn ze uitstekend in staat om de projecten op rijksdoelstellingen te beoordelen. Indien regionale overheden meer zeggenschap krijgen kunnen zij ervoor zorgen dat de efficiëntie van de besluitvorming rond het nieuwe station soepeler verloopt.

9.6 Reflectie

Er is reeds veel bekend over de toevoeging van hoogwaardig openbaar vervoer aan gebieden met een woonfunctie en hoge dichtheden. De kwaliteit richting de reiziger wordt steeds belangrijker waardoor locaties met bedrijven steeds meer van een hoogwaardige verbinding worden voorzien en op deze manier de gebieden worden ontzien van auto's en hun negatieve effecten (bijv. op leefbaarheid en milieugebied). Met dit onderzoek is in kaart gebracht welke doelstellingen hieraan voorafgaan, hoe de doelstellingen in de loop der jaren zijn geëvolueerd en welke overheden daarbij betrokken zijn. De analyses die zijn gemaakt van de verschillende beleidsdocumenten hebben geholpen om een duidelijk overzicht te krijgen van het geheel. Volgens het doel van kwalitatief onderzoek is er betekenis gegeven aan de beschikbare informatie. Daarnaast werd door (bijna) alle benaderde actoren het belang van het onderzoek en de resultaten ingezien en in afwachting opgevraagd na voltooiing.

Er zijn vanuit meerdere vormen van kritiek op kwalitatief onderzoek. Zo is kwalitatief onderzoek subjectief, niet systematisch, niet transparant en vormt het onderzoek enkel theoretische generalisering (Bryman, 2008).

Het theoretisch kader staat, maar op basis van een respectievelijk beperkt aantal wetenschappelijke bronnen. Ter versterking van de kwalitatieve methode is gekozen voor een *grounded theory* (zie paragraaf 5.1). De delen van de complexiteitstheorie van Teisman et al. (2009) en beslissingsgerichte planningsbenadering van Mastop (1987) beschreven door Van Ark (2005) zijn gekozen om tot *theoretical saturation* te komen. Voordeel voor het case-onderzoek was dat er dieper op in kon worden gegaan. Er is ook een *grounded theory* opgesteld voor het hoogwaardig openbaar vervoer of HOV om gericht in beleidsdocumenten te kunnen zoeken en een duidelijke omschrijving van het begrip HOV te geven die in de wetenschap nog slechts in aparte delen bestond.

De gebruikte CAQDAS-methode, methoden om structuur aan te brengen door bepaalde theorieën en selectiecriteria te volgen zijn allen aan interpretatie onderhevig. Daarmee volgen direct de volgende punten van systematiek, transparantie en generalisering. Door structuur te geven volgens de gebruikte methoden en criteria is geprobeerd juist structuur en transparantie te geven. De keuze voor de verschillende roloppvattingen naar aanleiding van het onderzoek van het ROB (2012) is bewust gemaakt. Hoewel er maar liefst vijftien verschillende rollen voor overheden zijn gevonden bracht de indeling in vijf rollen van het ROB (2012) de beste structuur. Ook bij het opstellen van het conceptueel model is gedacht aan structuur. Gezien de vele factoren rond het beleidsproces die blijkt uit het voorbeeldmodel van de Peuter et al. is gekozen om het conceptueel model zo simplistisch en strak mogelijk te weergeven. De interpretatie van het model kan daardoor moeilijkheden opwerpen. Het vormde uiteindelijk de kapstok om de eindconclusie in verschillende delen aan op te hangen.

Zo is de hoofdvraag: *“In hoeverre is er bij de afstemming van het regionale openbaar vervoersbeleid (volgens Beleids- en begrotingsartikel 15) tussen rijks- en decentraal niveau, in de Noord- en Zuidvleugel, sprake van en aandacht voor hoogwaardig openbaar vervoer (zoals R-Net) en kan er worden gesproken van doelmatig en doeltreffend beleid?”* en worden de resultaten over ruimtelijke ontwikkelingen mede gebaseerd op basis van één case uit de regio Zuidvleugel. De valkuil is dat er geen generaliserende uitspraken kunnen worden gedaan over alle ruimtelijke ontwikkelingen. De planning was om drie cases te behandelen, respectievelijk de toevoeging van HOV aan de Zaancorridor en HOV in 't Gooi om meerdere ruimtelijke contexten te belichten. De keuze om drie cases in zijn algemeen te behandelen of één case specifiek dieper uit te lichten werd bewust gemaakt en is een doel van kwalitatief onderzoek (Bryman, 2008), maar kent zijn nadelen voor de generalisering. In het geval van dit onderzoek vormt de case Bleizo een extreme casus waar in de aanloop naar de toezegging van het station al het nodige was gebeurd. Het was lastig om met vooroordelen en negatieve interpretaties die chargerend overkomen het algemene beeld van het proces zo min mogelijk te beïnvloeden.

De telefonische benadering van de verschillende betrokken partijen is goed verlopen hoewel face-to-face interviews meer inzicht had geboden in de zienswijze van de actoren. Op basis van gezichtuitdrukkingen, maar ook op basis van voorbereiding door de geïnterviewde actoren. Door gebruik te maken van topics en vragen op semi-gestructureerde basis zijn de gesprekken flexibel verlopen. Veel actoren beantwoorden vragen direct of bereidden zich eerst voor op een vervolgesprek middels van een e-mail met informatie omtrent het onderzoek. De verschillende *key informants* hebben een verzameling van *rich data* opgeleverd. De interpretatie van de verzamelde data was lastig, omdat, met name bij vervolgsafspraken, de antwoorden overkwamen als ingestudeerd. De data was daardoor lastig te vergelijken met en generaliseren naar de theorie.

Het gebruik van CAQDAS om de data te analyseren was een tijdrovende bezigheid. Het programma liep vaak vast waardoor geordende data op onlogische locaties binnen het computersysteem moesten worden teruggehaald. Het gebruik van data uit de beleidsdocumenten betekende dat de begripsdefinities binnen de CAQDAS-methode op basis van zoekwoorden moesten worden opgesteld. Gezien de interpretatie - gaat het om openbaar vervoer óf hoogwaardig openbaar vervoer - bij veel van de gezochte componenten zijn alle gevonden componenten nogmaals beoordeeld en handmatig opgeschreven en ingedeeld. Opnieuw een tijdrovende bezigheid, die wel voor structuur zorgde in het gehele onderzoek.

Literatuur

- Ark, van R. (2005) *Planning, Contract en Commitment*. Wageningen: Universiteit Wageningen.
- Bertolini, L. & Clercq, le F. (2003) *Urban development without more mobility by car? Learning from Amsterdam, a multimodal urban region*, *Environment and Planning A*, 35(4) 575-589
- Blij, van der F., Veger J. & Slebos, C. (2010) *HOV op loopafstand - Het invloedsgebied van HOV-haltes*. Roermond: Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk.
- Broeckaert M., Claes D., Mol, de J. & Desmedt, L. (2011) *Hoogwaardig busvervoer als alternatief voor tramlijnen?: een blik op hoogwaardig busvervoer in Spanje en Frankrijk*. Mechelen: Verkeersspecialist (176):26-9.
- Bruegmann, R. (2008), *Point: Sprawl and accessibility*, *Journal of Transport and Land Use*, 1(1) 5-11
- Bruijn, H., Teisman, G., Edelenbos, J. en Veeneman, W. (2004) *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen: dilemma's uit de praktijk*. Den Haag: Boom Uitgevers.
- Bryman, A. (2008) *Social Research Methods*. Oxford: University Press (3rd edition).
- Cervero, R. (1998) *The Transit Metropolis. A Global Enquiry*. Washington, DC: Island Press, 2-25
- Davy, B. (2008) *Plan it without a condom!* *Planning Theory*: vol. 7, no. 3, pp. 301-317.
- Faludi, A., Ruijter, P. de (red.) (1978) *Planning als besluitvorming*, Alphen aan den Rijn/Brussel: Samson Uitgeverij in Ark, van R. (2005) *Planning, Contract en Commitment*. Wageningen: Universiteit Wageningen.
- Faludi, A. (2000) *The Performance of Spatial Planning*, *Planning Practice & Research* 15 (4): 299-318.
- Gemeente Amsterdam (2007) *Regionale OV-visie 2010-2030*. Gemeente Amsterdam: Amsterdam.
- Gemeenschappelijke Regeling Bleizo (2007) *Landschap als Podium*. Zoetermeer-Lansingerland: GR Bleizo.
- Gemeenschappelijke Regeling Bleizo (2008-2012) *Nieuwsflitsen*. Uitgaven 1-8. Zoetermeer-Lansingerland: GR Bleizo.
- Hajer, M.A., Zonneveld, W. (2000) *Spatial Planning in the Network Society – Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands*, *European Planning Studies* 8 (3): 337-355 in Ark, van R. (2005) *Planning, Contract en Commitment*. Wageningen: Universiteit Wageningen.
- Hartmann, T. (2012) *Wicked problems and clumsy solutions: Planning as expectation management*. *Planning Theory*: vol. 11, no. 3, pp: 242-256.
- Hoek, T.H. (2000) *Omgaan met ruimte in Trends, dilemma's en beleid*. Den Haag: CPB/SCP.
- Hoogerwerf, A. (1978) *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2011) *Onderzoek Zuidtangent*. Utrecht: CROW.
- Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2014) *OV-Klantenbarometer 2013*. Utrecht: CROW.

- Kickert, W.J.M. (1986) *Overheidsplanning: Theorieën, technieken en beperkingen*. Assen: Van Gorkum.
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid/KiM (2012) *Regie op knooppunten*. Den Haag: KiM.
- Koppenjan, J. F. M., and Klijn, E. H. (2004) *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*, London: Routledge.
- Mastop, H.J.M. (1987) *Besluitvorming, handelen en normeren: een methodologische studie naar aanleiding van het streekplanwerk*, Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam in Ark, van R. (2005) *Planning, Contract en Commitment*. Wageningen: Universiteit Wageningen.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008) *Mobiliteitsaanpak*. Den Haag: Ministerie V&W.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2008) *Structuurvisie Randstad*. Ministerie VROM: Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur & Milieu (2014) *Uitkomst besluitvorming station Bleizo*. Den Haag: I&M.
- Ministerie van Infrastructuur & Milieu (2011) *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag: I&M
- Muller, P.O. (2004) *Transportation and Urban Form*. In S.Hanson en G.Giuliano (Eds.) *The Geography of Urban Transportation*. New York en London: The Guilford Press, 59-85
- Nielsen, G. (2009) *Network design for public transport success – theory and examples*. Oslo: Civitas.
- OV-bureau Randstad (2014) *Implementatie R-net* [Online] <<http://ov-bureaurandstad.nl/projecten?id=15>> (laatst geraadpleegd 25 april 2014).
- Peuter, B. de, Desmedt, J., Broekaert, G. (2007) *Handleiding beleidsevaluatie - Deel 1: Evaluatiedesign en -management*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Projectorganisatie Bleizo (2011-2012) *Knipselkrant Bleizo*. Zoetermeer: Bleizo.
- Projectorganisatie Bleizo (2010) *Dit is Masterplan Bleizo*. Den Haag: Lifoka.
- Provincie Noord-Holland (2007) *Provinciaal Verkeer- en Vervoersplan*. Provincie Noord-Holland: Haarlem.
- Provincie Zuid-Holland (2004) *Provinciaal Verkeer- en Vervoersplan*. Provincie Zuid-Holland.
- Raad voor het Openbaar Bestuur/ROB. (2012) *Loslaten in vertrouwen - naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: ROB.
- R-Net (2014) *5 zekerheden van R-net* [Online] <<https://www.rnet.nl/randstad-noord/dit-is-r-net/5-zekerheden-van-r-net/>> (laatst geraadpleegd 25 april 2014).
- Salet, W.G.M., Thornley, A. & Kreukels, T. (2003) *Metropolitan governance and spatial planing*. Londen: Spon Press.
- SEO Economisch onderzoek (2007) *Selectie sturingsinstrumenten*. SEO: Amsterdam in Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid/KiM (2012) *Regie op knooppunten*. Den Haag: KiM.

- Spit, T. & P. Zoete (2009) *Ruimtelijke Ordening in Nederland. Een wetenschappelijke inleiding in het vakgebied*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Smits, J. (2012) *Levend monopoly in Bleizo* [Online] < <http://www.politiekactief.net/artikelen/1212bleizo.shtml>>.
- Stadsregio Amsterdam (2013) *Uitvoeringsprogramma 2014 Regionaal verkeer- en vervoersplan*. Stadsregio Amsterdam: Amsterdam.
- Stadsregio Rotterdam (2003) *Regionaal Verkeer en Vervoersplan*. Stadsregio Rotterdam: Rotterdam.
- Teisman, G., van Buuren, A. & L. Gerrits (2009) *Managing Complex Governance Systems, Dynamics, Self-organization and Co-evolution in Public Investments*. New York: Routledge.
- Tennøy, A. (2010) *Why we fail to reduce urban road traffic volumes: Does it matter how planners frame the problem?* *Transport Policy* 17, 216-223.
- Transtec Adviesbureau (2009) *Catalogus Projecten Actieprogramma Regionale Openbaar Vervoer*. Amsterdam: Transtec.
- Valk, A.J. van der (1989) *Amsterdam in aanleg; planvorming en dagelijks handelen 1850-1900*, Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam in Ark, van R. (2005) *Planning, Contract en Commitment*. Wageningen: Universiteit Wageningen.
- Wegener, M., & Fürst, F. (1999) *Land-Use Transport Interaction: State of the Art*. Dortmund: Institut für Raumplanung.
- Wirasinghe, S.C., Kattan, L., Rahman, M.M., Hubbell, J., Thilakaratne, R. & Anowar, S. (2013) *Bus rapid transit – a review*, *International Journal of Urban Sciences*, 17:1, 1-31.
- Wee, van G. P., & Annema, J. A. (2010) *Verkeer en Vervoer in Hoofdlijnen*. Bussum: Coutinho.
- Yin, R.K. (2009) *Case study research. Design and methods*. Thousand Oaks: Sage (4th edition).
- Zonneveld, W.A.M. (1991) *Conceptvorming in de ruimtelijke planning; patronen en processen*, Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam in Ark, van R. (2005) *Planning, Contract en Commitment*. Wageningen: Universiteit Wageningen.
- Zonneveld, W., Waterhout, B. & Trip, J.J. (2009) *Van projectologie naar planologie en visa versa*. Delft: TU Delft.

Bijlage I - HOV componenten uit rijksbeleid

Structuurvisie Randstad 2040

p2: Een structuurvisie is geen blauwdruk. De invulling maken we samen. Overheid, maatschappelijke organisaties, individuele burgers en het bedrijfsleven. Daarom is bij de voorbereiding een inspirerende dialoog gevoerd met al deze partijen.

Vervoerscomponent:

- A1 p7: Daarbij passen ook robuuste en goede internationale verbindingen over spoor en weg en verbetering van de regionale bereikbaarheid.
- A8 p48: Daarnaast heeft de Randstad ook een openbaar vervoerssysteem waar steeds meer gebruik van wordt gemaakt en nu al zeer drukke trajecten kent.
- A8 p48: Ook op stadsregionaal en Randstedelijk niveau is de bereikbaarheid per openbaar vervoer beperkt. Verder stelt de OESO in de Territorial Review van de Randstad dat verbetering van de bereikbaarheid over de weg en per openbaar vervoer, zowel intern als extern, essentieel is voor de economische positie van de Randstad. De slechte bereikbaarheid moet met meer urgentie worden opgepakt, onder meer door sneller te investeren in openbaar vervoer en nieuwe wegen aan te leggen.
- A10 p60: De bereikbaarheid binnen de Randstad is een groot probleem⁷⁵. De filedruk op de wegen en het openbaar vervoerssysteem steken negatief af ten opzichte van andere stedelijke regio's in Europa. Dit geldt zowel op het niveau van de noordelijke en zuidelijke Randstad als op het niveau van de Randstad als geheel.
- A10 p60: Verbeteringen zijn nodig in het functioneren van zowel het wegvervoer, als het openbaar vervoer.
- A11 p60: De groeiende mobiliteit zal blijvend, op grond van kosten-batenafwegingen, op een duurzame wijze worden gefaciliteerd.
- A11 p60: Dit betekent openbaar vervoer en fiets waar redelijkerwijs mogelijk, auto waar nodig, versterken van vervoersketens en anders betalen voor mobiliteit.
- A14 p70: Dit geldt vooral voor de opgaven op het gebied van bereikbaarheid (openbaar vervoer en weg), verstedelijking, knooppuntontwikkeling en groen en water in en nabij de steden.
- A20 p89: Ook de eventuele mogelijkheden van ontvlechting van (inter)nationale en regionale vervoersstromen over de weg zullen nader in beeld worden gebracht om de (inter)nationale bereikbaarheid te verbeteren.
- A24 p101: Een goede bereikbaarheid van de Randstad is een cruciale voorwaarde voor economische groei en sociale ontwikkeling.
- A24 p101: Door te investeren in oplossingen op dit schaalniveau wordt ook het lange afstandsverkeer beter gefaciliteerd.
- A25 p102: Investerings in het openbaar vervoerssysteem kunnen worden versterkt door maatregelen in het wegverkeer (bijvoorbeeld ontvlechting). Op deze manier ontstaat een geïntegreerd mobiliteitssysteem dat wordt gekoppeld aan de (inter)nationale en regionale centra van verstedelijking.

Ruimtelijke componenten:

- A2 p8: In samenhang met de verstedelijking heeft de bereikbaarheid in de noordelijke en zuidelijke Randstad een aanpak nodig die meer gericht is op kwaliteit.
- A2 p8: Sterkere verdichting en centrumvorming moeten het mogelijk maken om het openbaar vervoer beter te benutten en te laten aansluiten op het autogebruik.

- A4 p14: Voldoende en hoogwaardige woon- en werkmilieus, een goede bereikbaarheid, een gezond leefklimaat en groen voor ontspanning en recreatie in en om de steden moeten in samenhang ontwikkeld worden.
- A5 p14: Deze visie geeft een breed beeld van de lange termijnopgaven, maar focust bij de gemaakte keuzen op de ruimtelijke onderwerpen.
- A6 p15: Het kabinet heeft een wenkend perspectief voor ogen, waarin de Randstad bruist en vol leven is, uitnodigt tot ondernemen en mogelijkheden tot ontplooiing biedt en wil daarvoor met deze visie de goede ruimtelijke randvoorwaarden scheppen.
- A9 p59: Ook de ‘verrommeling’ van het landschap en de bereikbaarheidsproblemen op stadsregionale schaal hebben negatieve effecten op de leefkwaliteit in de Randstad.
- A10 p60: In de drukke Randstad vragen deze verbeteringen altijd ook om een zorgvuldige en goede inpassing in stad en land, bijvoorbeeld in de vorm van overkapping, ondergronds bouwen of een aantrekkelijk ontwerp.
- A11 p60-61: Betere verbindingen maken het voor werknemers mogelijk op grotere afstand te wonen, waardoor de keuzemogelijkheden in woon- en werkplek toenemen en de ruimtedruk in de Randstad kan verminderen. (*Verder uitgewerkt in de MobiliteitsAanpak*).
- A12 p65: Als bij een hoge groei de vraag naar ruimte om te wonen, werken en recreëren sterk toeneemt, hoeven niet op het laatste moment maatregelen te worden genomen die niet optimaal zijn. Hierbij geldt ook dat er voor de Randstad op weg naar 2040 een blijvend hoge ruimtebehoefte wordt verwacht, terwijl krimp in de komende decennia vooral in de perifere delen van Nederland wordt voorzien.
- A13 p70: (de Randstad) in werkelijkheid een dynamisch, kriskras-patroon van sterk uiteenlopende functionele relaties op verschillende schaalniveaus. En die dynamiek neemt alleen maar toe.
- A13 p70: Veel ruimtelijke ontwikkelingen en opgaven trekken zich weinig aan van bestaande bestuurlijke of organisatorische grenzen.
- A14 p70: Locatiekeuzen voor verstedelijking en investeringen in bereikbaarheid spelen een cruciale rol bij het vergroten van de samenhang binnen en tussen de noordelijke en zuidelijke Randstad.
- A15 p71: Wat de hogere schaal betreft, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de (inter)nationale hoofdverbindingssassen A1, A2 en A4 (en de spoorverbindingen in oostelijke en zuidelijke richting) waarlangs ook veel van de ruimtelijkeconomische dynamiek in de Randstad zich afspeelt en die op een *hoogwaardige* manier moet worden ingepast.
- A17 p77: Bundeling, verdichting en keuze van nieuwe locaties voor de verstedelijking vinden plaats in de noordelijke en de zuidelijke Randstad: de twee stedelijke zwaartepunten.
- A22 p96: Bundeling en verdichting zijn nodig voor het kunnen aanbieden van een concurrerend voorzieningenniveau (op alle schaalniveaus), om een extra impuls te kunnen geven aan de bereikbaarheid per OV en voor de bescherming van (inter) nationale natuur- en landschapswaarden van de Randstad.
- A23 p100: Almere maakt niet alleen deel uit van het metropolitane gebied van Amsterdam, maar vervult daarin ook een belangrijke functie. Dit vraagt om een verdere verknoping van beide gemeenten. Dit geldt voor de vervoerstromen tussen de Amsterdamse regio en Almere, maar ook voor het op elkaar aansluiten van de woonmilieus en het economisch profiel.
- A26 p114: Op regionale schaal bestaat een sterke samenhang tussen de verschillende keuzes. Bundeling van verstedelijking, stedelijke verdichting, blijvende inzet op regionaal openbaar vervoer en weg, klimaatadaptatie en groene kwaliteit bij de steden (‘metropolitane parken’) passen bij elkaar en versterken elkaar.
- A26 p114: De verbeterde bereikbaarheid van het stedelijk gebied leidt vervolgens weer tot een versterking van de mogelijkheden voor verdichting. Verdere verdichting in de steden vergroot de behoefte aan groene kwaliteit direct bij de steden en levert hiermee weer het draagvlak op voor innovatieve vormen van investeren in het landschap.

Politieke/Bestuurlijke componenten:

- A1 p7: Voortbouwend op een concurrerend vestigingsklimaat voor ondernemers kiest het kabinet ervoor om sterker te maken wat al sterk is.
- A2 p8: Investeren in openbaar vervoer, in wegen en het bouwen bij stations hangen in de visie van het kabinet nauw met elkaar samen. In de regio's rond de steden zijn de problemen het grootst en verwacht het kabinet het grootste rendement van investeringen. Het kabinet wil op termijn vooral de verbindingen binnen de regio's Amsterdam-Almere-Utrecht en Rotterdam-Den Haag verbeteren, waardoor deze sterker als een geheel kunnen functioneren.
- A3 p9: Het kabinet realiseert zich dat het de ambities niet alleen kan waarmaken. 'Uitvoeringsallianties' van overheden, marktpartijen, maatschappelijke partijen en burgers zullen gezamenlijk de uitvoering op moeten pakken.
- A3 p9: Het kabinet geeft met de uitvoering van deze visie het goede voorbeeld en is bereid beleid en instrumenten aan te passen wanneer dat in de praktijk nodig blijkt om de slagkracht van overheid, markt en maatschappij te vergroten.
- A4 p14: En dit alles met bestuurlijke slagkracht en wederzijds vertrouwen in publiekprivate samenwerking.
- A6 p15: In aanvulling op een primair op kwantiteiten gericht beleid, kiest het kabinet met deze visie sterker dan ooit ook voor een kwaliteitsstrategie.
- A7 p15: Deze langetermijnvisie is ook een uitnodiging van het kabinet om samen met decentrale overheden, marktpartijen, burgers, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen vorm te geven aan de Randstad.
- A13 p70: Uit de analyse van krachten en opgaven blijkt dat de Randstad geen homogeen en eenduidig af te bakenen gebied is, niet in ruimtelijke, functionele of bestuurlijke zin.
- A13 p70: Het kabinet kiest daarom in haar langetermijnbeleid voor een functionele, dynamische benadering van de Randstad.
- A13 p70: De opgaven die hieruit voortvloeien zullen steeds worden aangepakt op het schaalniveau dat daarvoor het beste is toegerust en met de partners die het aangaat, binnen en/of buiten de Randstad.
- A13 p70: Vanwege deze aanpak vindt dit kabinet *structuurwijzigingen in de bestuurlijke organisatie van de Randstad niet nodig*.
- A14 p70: Naast een belangrijke internationale agenda, spelen de meeste opgaven zich de komende decennia af op het regionale schaalniveau. Daarom wil het kabinet inzetten op de zuidelijke Randstad (Rotterdam-Den Haag) en de noordelijke Randstad (Amsterdam-Almere-Utrecht).
- A14 p70: Met de 'opschaling' in de aanpak van de opgaven wordt het mogelijk om de interactie en samenhang eerst *binnen* en mogelijk op termijn ook *tussen* beide delen van de Randstad verder te vergroten.
- A15 p71: Op langere termijn kan een verdere opschaling van de aanpak van opgaven die nu nog vooral op regionaal niveau spelen, aan de orde zijn. Overigens zijn sommige onderwerpen die primair spelen op een hogere of lagere schaal dan die van de Randstad ook relevant voor de ruimtelijk-economische dynamiek, veiligheid en leefbaarheid in de Randstad.
- A16 p72: Tegen de achtergrond van de analyse welke opgaven op welk schaalniveau spelen, ziet het kabinet voor het rijk primair een rol weggelegd op (inter)nationaal en regionaal niveau. Onder regionaal niveau verstaat het kabinet het niveau van de noordelijke en zuidelijke Randstad. Voor opgaven op (inter)nationaal niveau zal het rijk zorgdragen voor interdepartementale afstemming van beleid en investeringen.
- A17 p77: Die strategie gaat gepaard met een andere aanpak van de regionale bereikbaarheid op het niveau van de noordelijke en de zuidelijke Randstad.
- A24 p101: Het kabinet vindt het schaalniveau van de stedelijke regio's en de noordelijke en zuidelijke

Randstad daarbij belangrijk (van 0 tot 40 kilometer).

- A25 p102: Op het schaalniveau van de stedelijke regio's en de noordelijke en zuidelijke Randstad kiest het kabinet voor een sterkere verknoping van het autosysteem en het openbaar vervoersysteem in combinatie met verdichting en centrumvorming.

Economische componenten:

- A1 p7: De vooraanstaande metropolitane positie van Amsterdam en de specifieke internationaal krachtige functies van met name Rotterdam, Den Haag en Utrecht, onze (lucht) havens en greenports wil het kabinet benutten en versterken om de Randstad internationaal tot een topregio te maken.

- A2 p8: Snellere en betere verbindingen maken meer interactie mogelijk tussen de diverse woon- en werkomgevingen en dat komt de dynamiek van economie van de Randstad ten goede.

Strategische componenten:

- A7 p15: Het kabinet wil deze toppositie bereiken door een **samenhangende ontwikkeling** en uitvoering van economisch, ecologisch, sociaal en ruimtelijk beleid. In het beleidsprogramma van het kabinet is een eerste integratieslag gemaakt door **zes pijlers** te onderscheiden⁹.

- A7 p15: Door samen kennis, ervaringen en middelen te bundelen, wordt effectief vorm gegeven aan een regio die in 2040 duurzaam is en tegelijkertijd een hoge positie tussen andere regio's in West-Europa inneemt.

- A11 p60: Door betere vervoersverbindingen binnen de Randstad wordt de arbeids- en woningmarkt voor burgers groter en kan een betere aansluiting van vraag en aanbod plaatsvinden.

- A14 p70: Om de samenhang op deze schaal voor elkaar te krijgen en van de agglomeratievoordelen van een noordelijke en een zuidelijke Randstad te kunnen profiteren, moet veel werk worden verzet.

- A17 p77: Koppeling van verstedelijking en bereikbaarheid op het schaalniveau van de vleugels biedt kansen voor opschaling van de woningmarkt en arbeidsmarkt en om agglomeratievoordelen beter te benutten.

- A18 p77: Omdat de toekomst onzeker is, zeker op lange termijn, wil het kabinet selectief zijn in zijn keuzes. Het wil keuzes maken die robuust zijn en flexibel.

- A18 p77: Robuust in de zin dat het kabinet verwacht dat ook bij onvoorziene omstandigheden en ontwikkelingen deze keuzes meerwaarde hebben.

- A18 p77: Flexibel in de zin dat er ruimte moet zijn voor alle partijen om nieuwe inzichten en innovaties toe te kunnen passen bij de invulling van de keuzes op weg naar 2040. (en geeft zo gehoor aan de rijksverantwoordwoordelijkheid: Centraal wat moet)

- A19 p88: Om de internationale concurrentiepositie te versterken, kiest het kabinet ervoor om 'sterker te maken wat al sterk is'. Dat betekent inzetten op sterke steden en regio's, kenniscentra, 'mainports' en 'greenports'.

- A20 p96: In het verstedelijkingsbeleid kiest het kabinet bovenal voor een kwaliteitsstrategie.

- A24 p101: Op diverse niveaus en in meer modaliteiten blijven investeringen noodzakelijk op weg naar 2040, binnen de vastgestelde kaders van het Infrafonds.

- A24 p101: Investerings in het openbaar vervoersysteem op dit schaalniveau, in nauwe samenhang met autobereikbaarheid en (nieuwe) verstedelijkingslocaties bij stations, sluiten aan bij de sterkste functionele relaties op korte en middellange termijn en dragen bij aan een opschaling van de woning- en arbeidsmarkt.

- A25 p102: Slimme afstemming van investeringen in locaties en openbaar vervoer biedt bovendien een extra stimulans voor herstructurering en transformatie in de steden.

- A26 p114: Bundeling en verdichting binnen de noordelijke en zuidelijke Randstad dragen bij aan draagvlak voor regionaal openbaar vervoer en voor zo rendabel mogelijke investeringen hierin.

- A27: p116: De mogelijkheden voor bundeling en verdichting ontstaan door een gecombineerde strategie van binnenstedelijk bouwen, herstructurering, vergroten van de regionale bereikbaarheid via openbaar vervoer en weg en centrumontwikkeling rond knooppunten van openbaar vervoer en weginfrastructuur. Op deze wijze versterken het nationale verstedelijkingsbeleid en het mobiliteitsbeleid elkaar. Een goed verstedelijkingsbeleid maakt dure investeringen in bereikbaarheid van uitleglocaties overbodig, en een goed bereikbaarheidsbeleid faciliteert de stedelijke verdichting.

MobiliteitsAanpak, 2008

p4: De MobiliteitsAanpak is geen allesomvattend koepelverhaal over alle mobiliteitsonderwerpen en ook geen visiedocument in de traditionele zin van het woord. Het bevat vooral een pakket aan concrete maatregelen én er spreekt een duidelijke ambitie voor de toekomst uit.

Pagina's: 40 t/m 56= Doen en beslissen tot 2012
58 t/m 65 = Doelen tot 2020
68 t/m 71 = Doorkijk naar 2040

Vervoerscomponenten:

- B2 p4: De komende jaren werken wij aan een mobiliteitssysteem dat gebruikersvriendelijk is en dat reizigers en vervoerders de mogelijkheid biedt om voor een aantrekkelijke vervoerswijze te kiezen.

- B2 p4: Een mobiliteitssysteem dat tegen een stootje kan, zodat er weinig vertraging optreedt als zich onverhoopt ergens een ongeval of een storing voordoet. We werken, met andere woorden, aan een robuust en samenhangend mobiliteitssysteem van olympische kwaliteit met sterke verbindingen en sterke modaliteiten.

- B2 p4: Een systeem dat duurzaam is en de Nederlandse economie verder helpt.

- B2 p4: Daarnaast wordt extra geïnvesteerd in het openbaar vervoer, zowel in het stads- en streekvervoer als op het spoor, om extra groei mogelijk te maken.

- B3 p14: het gebruik van het openbaar vervoer ook harder groeit dan in die nota voorzien, zijn extra maatregelen op de korte termijn nodig.

- B4 p14: Tegelijkertijd biedt dit meer mogelijkheden voor de uitbouw van een fijnmazig stedelijk OV-netwerk.

- B5 p15: Uiteraard zal daarbij rekening worden gehouden met de consequenties die de afspraken zullen hebben voor het regionale en nationale mobiliteitssysteem.

- B6 p16: De keuzes op ruimtelijk gebied, vooral de keuze om binnen de bestaande steden te verdichten, bieden kansen voor **hoogwaardig openbaar vervoer** binnen en tussen de stedelijke netwerken.

- B7 p17: Daardoor is een structureel capaciteitsstekort ontstaan, vooral rond stedelijke netwerken. Het mobiliteitssysteem is bovendien niet flexibel genoeg om de wisselende vraag over de dag aan te kunnen en om te kunnen reageren op incidenten. Door gebrek aan capaciteit en flexibiliteit is er sprake van een systeem met een hoge kwetsbaarheid.

- B9 p25: Dat houdt in dat het mobiliteitssysteem **samenhangend en robuust** is, en door zijn hoge kwaliteit **keuzemogelijkheden** biedt. Dit betekent een systeem met **sterke modaliteiten** die stuk voor stuk genoeg capaciteit hebben, zodat ze blijven functioneren bij incidenten en onderhoudswerkzaamheden, en met **sterke verbindingen** tussen die modaliteiten, zodat reizigers probleemloos kunnen overstappen en de overslag van goederen wordt vergemakkelijkt.

- B11 p26: Voldoende capaciteit betekent dat de wegen, openbaar vervoer, fietsverkeer en vaarwegen stuk voor stuk sterk zijn en voldoende capaciteit bieden.

- B12 p26: Alternatieven bieden dankzij parallelle structuren binnen en tussen de modaliteiten in gebieden met belangrijke reizigers- en/of goederenstromen.
- B12 p27: Een robuust mobiliteitssysteem van hoge kwaliteit maakt het voor de reiziger of transporteur mogelijk om zich op een comfortabele en betrouwbare manier van deur tot deur te verplaatsen. Op de drukste verbindingen moet de reiziger of transporteur daarbij de keuze hebben tussen verschillende vervoerswijzen. (...) daarnaast is op de drukste verbindingen paralleliteit tussen de modaliteiten met daarbij behorende overstappunten van belang.
- B12 p27: De fiets is daarin cruciaal, want die speelt een grote rol in het woon-werk verkeer en in het voor- en natransport.
- B13 p26: Goede aansluitingen en multimodale knooppunten voor personen en goederen, en multimodale reisinformatie.
- B13 p27: Auto, trein, fiets, bus, tram of metro: de aansluiting binnen de modaliteiten (onderliggend wegennet-hoofdwegennet, intercity's-sprinters-regionaal OV) en tussen de systemen moet goed en logisch zijn. Dat betekent goed op elkaar aansluitende dienstregelingen, goede fietsvoorzieningen en ook voor automobilisten goed bereikbare overstappunten.
- B13 p28: Daarom zijn verschillende soorten multimodale overstappunten nodig: kleinere transferia aan de randen van de steden met veel ruimte om over te stappen op lokaal openbaar vervoer, (elektrische) fietsen, scooters, Segway's, taxi's, watertaxi's of tuktuks, en grotere overstappunten buiten de ringen voor uitwisseling tussen de auto, de trein en metro/sneltram.
- B13 p28: Goed toegankelijke, real time reisinformatie is een onmisbare voorwaarde om keuzes te kunnen maken. De reiziger moet op ieder moment van zijn reis de slimste keuzemogelijkheid voorgelegd krijgen, en weten wanneer en waar hij over zou kunnen stappen als hij dat wil.
- B14 p26: Samenhangende stedelijke OV-netwerken met een spinnenwebstructuur en hoge frequenties.
- B14 p29: Een samenhangend OV-systeem bestaat uit een aantal niveaus, die samen voor goede en snelle verbindingen op (inter)nationale, regionale en lokale schaal zorgen. Intercity's, sprinters, regionale spoorverbindingen en belangrijke metro- en hoogwaardige OV-lijnen zorgen voor goede en snelle verbindingen van, naar en tussen stedelijke netwerken en economische kerngebieden.
- B14 p30: Regionale buslijnen, lightrailverbindingen en stedelijk openbaar vervoer (bus, tram, metro) zorgen voor de fijnmazige bereikbaarheid.
- B14 p31: Behalve maatregelen op het hoofdspoor, die ervoor zorgen dat de frequenties worden verhoogd, zijn goede aansluitingen van het spoor op het regionale openbaar vervoer (decentraal spoor, bus, tram en metro) nodig, zodat reistijden korter worden en het reisgemak verbetert.
- B14 p31: Ook in het regionaal openbaar vervoer (inclusief decentraal spoor) uit de **hoge kwaliteit** zich in hoge frequenties, naast een goede doorstroming en een begrijpelijk netwerk van verbindingen.
- B14 p32: Belangrijke corridors vragen daarnaast om een hoogwaardige OV-kwaliteit (HOV) om de vraag op een efficiënte en klantvriendelijke manier aan te kunnen.
- B20 p47: Het aanpakken van capaciteitsknelpunten in de grote steden in de brede Randstad, omdat die een rem op de groei betekenen.
- B20 p47: Snelheidsverbetering door frequentieverhoging, strekken van de lijnvoering en verbeteren van de doorstroming van/naar belangrijke economische kerngebieden in Nederland. Reizigers vinden snelheid een van de belangrijkste kwaliteitseisen om te kiezen voor OV.
- B22 p59-60: Afhankelijk van tempo en invulling van de verstedelijkingsopgave zullen wellicht ook de frequenties van bus, tram en metro in veel grootstedelijke gebieden verder omhoog moeten en zullen ontbrekende schakels in de stedelijke netwerken invulling krijgen.

- B22 p60: Dit alles zal bijdragen aan een **hoogwaardig**, samenhangend en robuust openbaar vervoer dat op veel trajecten een reëel en volwaardig alternatief vormt voor het autoverkeer.

- B24 p62: Dit betekent dat spoor- en regionaal OV-lijnen elkaar aanvullen en niet onnodig parallel lopen; dat op overstappunten frequenties op elkaar zijn afgestemd; dat reis- en routeinformatie begrijpelijk en systeemoverstijgend zijn; en dat er een gezamenlijk kaart- en tariefsysteem bestaat.

- B28 p68: Het robuuste, samenhangende systeem, biedt een goed netwerk van verbindingen met verschillende modaliteiten, die onderling optimaal met elkaar zijn verknoopt.

Ruimtelijke componenten:

- B4 p14: Op ruimtelijk gebied kiest het kabinet tot 2040 voor verdichting van de stedelijke gebieden.

- B5 p15: Ook in de overige nationale stedelijke netwerken zal naar verwachting bijgebouwd moeten worden, en mogelijk ook in andere steden.

- B7 p17: Het gemeentelijk wegennet en het lokale openbaar vervoer is weliswaar meegegroeid met de ruimtelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld bij Vinexlocaties), maar dat geldt in veel mindere mate voor de landelijke netwerken.

-B9 p24: Hiervoor is samenhang tussen ruimte en mobiliteit bij de gebiedsontwikkeling onmisbaar.

-B10 p25: In de belangrijkste economische gebieden en rond de grootste stedelijke kernen wordt het mobiliteitssysteem het zwaarst belast en zijn samenhang en robuustheid dus het belangrijkste. Dat geldt zowel voor doorgaande verbindingen tussen stedelijke gebieden als voor de bereikbaarheid binnen die gebieden.

-B13 p28: Het belang van deze multimodale knooppunten wordt ook in de structuurvisie Randstad 2040 onderstreept, in combinatie met verdichting en centrumvorming.

- B14 p32: De ontwikkeling van verstedelijking en locatiekeuze van bedrijven en instellingen zal van grote invloed zijn op de mate en wijze waarop de OV-netwerken zich zullen vormen.

- B16 p41: Capaciteitsvergroting P+R terreinen (investering 30 miljoen euro uit actieplan Groei op het Spoor).

- B20 p47: Het invullen van ontbrekende verbindingen in de brede Randstad, met name tangenten. Door de voortgaande ruimtelijke ontwikkeling aan de randen van de steden van zowel woon- als werklocaties zijn de bestaande OV-netwerken niet altijd toereikend.

- B21 p59: Bovendien hangen exacte locaties van overstappunten nauw samen met de ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied.

- B22 p60: Hierdoor kunnen in de grootstedelijke gebieden netwerken ontstaan, waarin (regio)trein, bus, tram en metro een op elkaar en de klant afgestemd netwerk vormen.

- B23 p62: Concepten als Kolibri, RandstadRail, RandstadSpoor en Stedenbaan zijn goede voorbeelden van de wijze waarop ruimtelijke ontwikkeling en mobiliteit op elkaar in kunnen spelen. Zij richten zich op een betere benutting en versterking van een bestaande verbinding van het hoofdrailnet of regionaal net, met name door woon- en werklocaties zoveel mogelijk in de omgeving van stations te ontwikkelen. Regionale OV-verbindingen takken daar zoveel mogelijk op aan.

- B27 p68: Dat betekent onder meer voldoende aantrekkelijke woonmilieus om nationaal en internationaal toptalent aan te trekken en te behouden.

- B28 p69: Verdichting van de stedelijke gebieden, een keuze in Randstad 2040, kan bestaande, maar ook nieuwe, (hoogwaardige) OV-toepassingen in de toekomst een hogere kostendekkingsgraad geven, waardoor nieuwe investeringen ook sneller te realiseren zijn.

Politieke/Bestuurscomponenten:

- B2 p4: Met de MobiliteitsAanpak wil het kabinet een antwoord bieden op de groeiende verkeersproblemen én een ambitie neerzetten voor 2028 en de tijd erna. (uitwerking van de Nota Mobiliteit)
- B6 p16: De keuze van het kabinet om van de Randstad een internationale topregio te maken vereist een hoge kwaliteit van bereikbaarheid van de steden binnen de Randstad, zowel via de weg als via het openbaar vervoer.
- B8 p24: De ambitie om Nederland duurzaam een plaats in de economische top van Europa te laten verwerven, versterkt bovendien de roep om een hogere kwaliteit van het mobiliteitssysteem. Een hoge kwaliteit van het mobiliteitssysteem zal namelijk een belangrijk voordeel betekenen ten opzichte van andere landen.
- B14 p30: Rijk, provincies en gemeenten moeten de handen ineen slaan om tot een kwalitatief hoogwaardig, samenhangend systeem te komen.
- B14 p32: Woon- en werklocaties aan de randen van de steden worden door middel van tangenten direct met elkaar verbonden. Zo ontstaat in en rond de steden een OV netwerk met een spinnenwebstructuur, waardoor locaties sneller onderling bereikbaar zijn.
- B16 p41: In overleg met de decentrale overheden en NS/ProRail is besloten tot uitbreiding van de capaciteit van P+R-terreinen bij OV-knooppunten.
- B17 p42: Voor reisinformatie op het gebied van het openbaar vervoer werkt VenW samen met decentrale overheden, vervoerders en marktpartijen aan de Kwaliteitsimpuls Reisinformatie openbaar vervoer.
- B21 p59: De verantwoordelijkheid daarvoor ligt niet altijd bij het Rijk; ook decentrale overheden en private partijen spelen hierin een rol.
- B25 p62: Voor de frequentieverhoging van het regionaal OV en ontwikkeling van de netwerken in stedelijke gebieden kennen Rijk, vervoersautoriteiten en vervoerders een gezamenlijke verantwoordelijkheid.
- B28 p69: Ook de verstedelijkingsafspraken, die in de komende tijd met decentrale overheden en gemeenten worden gemaakt, zullen tot ver in de toekomst gevolgen hebben voor het openbaar vervoer en het wegennet.

Strategische/Ambitie componenten:

- B1 p4: Vlot en veilig van deur tot deur. Dat is wat wij met deze MobiliteitsAanpak willen bereiken.
- B2 p4: Ons doel is immers Nederland mobiel te houden, op de korte, maar ook op de langere termijn.
- B2 p4: niet alleen de ergste knelpunten oplossen, maar ook voorkomen dat er nieuwe knelpunten ontstaan.
- B5 p15: Omgekeerd zullen verkenningen voor het regionale OV (stads- en streekvervoer) de verstedelijkingsafspraken als uitgangspunt nemen.
- B7 p17: De groei van de mobiliteit is vooral opgevangen op de bestaande infrastructuur en door op bepaalde locaties bij te bouwen.
- B8 p24: Dit vraagt om inventief beleid en verstandige investeringen, want andere landen zitten immers ook niet stil. Investeren in het mobiliteitssysteem blijft nodig, zowel in de capaciteit als in de robuustheid van de netwerken.
- B9 p24: een ambitie geschetst van een **hoogwaardig** mobiliteitssysteem in 2028.
- B9 p24: Het gaat erom reizigers en vervoerders meer mogelijkheden te geven om voor optimale (combinaties van) vervoerswijzen te kiezen.
- B10 p25: De ruimtelijk-economische hoofdstructuur van Nederland bepaalt de betekenis van het mobiliteitssysteem en daarmee de kwaliteitseisen die eraan worden gesteld.

- B11 p26: Een robuust mobiliteitssysteem heeft samenhang en voldoende capaciteit om een stootje op te vangen. Samenhang betekent sterke verbindingen tussen de verschillende modaliteiten zodat reizigers probleemloos kunnen overstappen
- B12 p27: Het bieden van keuzemogelijkheden staat centraal in het mobiliteitssysteem van olympisch niveau.

- B14 p29: Zij fungeren als ruggengraat van het OV-systeem.

- B14 p31: Door het openbaar vervoer in de gebiedsagenda's onder te brengen wordt de samenhang tussen de regionale en nationale concessies en de samenhang met ander modaliteiten bewaakt.

- B14 p32: Aansluiting op de ruimtelijke ontwikkelingen is dus cruciaal. Omdat het zwaartepunt van de verstedelijkingsopgave wordt gelegd bij de grote steden binnen de Randstad zal hier met nadruk moeten worden gestreefd naar spinnenwebstructuren. Daarnaast zijn een goed comfort, punctualiteit en sociale veiligheid in het OV vanzelfsprekend.

- B15 p36-37: De manier waarop de ambitie van de MobiliteitsAanpak te zijner tijd wordt uitgewerkt, verschilt dan ook per gebied. In overleg met andere overheden moet een nadere concretisering voor het presteren van het mobiliteitssysteem worden uitgewerkt. Ook dit is onderdeel van de al genoemde gebiedsagenda. De bestaande verkeer- en vervoerplannen van Rijk en regio (PVVP's en RVVP's) bieden hiervoor belangrijke input. Het gaat hierbij om een doorvertaling van de prestatie van het mobiliteitssysteem naar de specifieke karakteristieken van het gebied, maar wel met behoud van samenhang op bovenregionaal niveau. Voor de stedelijke gebieden, zoals de Randstad, zal de groei van de mobiliteit het belangrijkste onderwerp zijn (...)

- B16 p41: Het versterken van ketenmobiliteit en knooppunten is nodig om het mobiliteitssysteem robuuster te maken en de reiziger en transporteur meer keuzes te bieden. Een groot deel van het dagelijkse woon-werk verkeer wordt met meerdere vervoerswijzen gedaan: bijvoorbeeld met de fiets of de auto naar het station en met de trein verder.

- B16 p41: Het kabinet streeft er naar dat automobilisten hun auto bij OV-locaties beter kwijt kunnen, zowel aan het begin van de reis, dicht bij huis, als meer aan het einde, bijvoorbeeld aan de rand van grote steden.

- B17 p42: Om goed gebruik te kunnen maken van de samenhangende netwerken op de weg en in het openbaar vervoer is kwalitatief goede en makkelijk toegankelijke reisinformatie onmisbaar. (30 miljoen euro extra door het Kabinet). Het aanvalsplan heeft als doelstelling dat in 2015 iedere reiziger overal en op elk moment van de dag over actuele en multimodale reisinformatie kan beschikken. Met deze informatie kan de reiziger een bewuste vervoerskeuze maken op basis van snelheid, actualiteit en prijs.

- B17 p42-43: Om dit te bereiken zet VenW in op drie pijlers: verbetering van de reisinformatie in het openbaar vervoer, verbetering van de reisinformatie op de weg, en de verbinding tussen die twee. (...) Er wordt gewerkt aan de realisatie van één nationale databank openbaar vervoer (NDOV), die actuele informatie over de trein, bus, tram en metro bevat, op basis waarvan marktpartijen producten en diensten voor de reiziger kunnen ontwikkelen. Door deze nationale databank met reisinformatie van al het OV te koppelen aan de databank voor het wegverkeer, kan in de toekomst de reiziger optimaal voorzien worden van een integraal multimodaal reisadvies. Vooraf, maar ook onderweg.

- B18 p43: Kabinet, werkgevers, werknemers en decentrale overheden dragen ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid een steentje bij om de mobiliteit in goede banen te leiden en de bereikbaarheid en leefbaarheid te borgen. (100 miljoen beschikbaar gesteld Anders Betalen voor Mobiliteit plus 40 miljoen in het kader van AmvB)

- B18 p43: Om het gebruik van het openbaar vervoer te bevorderen is een bedrag van € 12 miljoen gereserveerd in het actieplan 'Groei op het spoor'.

- B19 p44: Regionale convenanten moeten leiden tot concrete afspraken tussen werkgevers en decentrale overheden om de bereikbaarheid en de leefbaarheid te verbeteren. Deze afspraken gaan bijvoorbeeld over het stimuleren van fiets- en OV gebruik door werkgevers en het zorg dragen voor goede fietsroutes en busverbindingen naar bedrijventerreinen door decentrale overheden, maar ook maatregelen zoals telewerken en flexibele werktijden kunnen deel uitmaken van de convenanten.

- B20 p46: In de Nota Mobiliteit is aangegeven dat het kabinet groei van het regionaal OV mogelijk wil maken (generiek 2,1 procent per jaar). De LMCA regionaal OV heeft aangetoond dat voor potentiële extra groei van het OV in hoogstedelijke gebieden zowel geïnvesteerd moet worden in ‘harde’ maatregelen op het gebied van infrastructuur, als in ‘zachte’ maatregelen op het gebied van voertuig, gebruikersgemak en keten. Het actieprogramma regionaal OV geeft een impuls aan deze groeipotentie. (Investeringen: De totale financiële omvang van het actieprogramma regionaal OV ligt rond de € 1 miljard. Het Rijk stelt maximaal € 500 mln beschikbaar. Met de decentrale overheden worden afspraken gemaakt over cofinanciering van eveneens € 500 mln.

Rijk: max. € 500 miljoen DO's: € 500 miljoen Totaal: € 1 miljard

- B21 p59: Een belangrijk onderdeel in de ontwikkeling van robuuste en samenhangende netwerken vormen de knooppunten: daar waar de verschillende vervoersvormen op elkaar aansluiten. Het gaat daarbij niet alleen om de aansluiting OV-OV, maar ook om de aansluiting van het wegensysteem op het OV-netwerk, zowel voor het lange afstandsverkeer (regio-stad) als voor het verkeer in stedelijke netwerken. Dat gebeurt in de periode 2012-2020 door binnen de beschikbare middelen maximaal in te zetten op het creëren van goede multimodale overstappunten.

- B21 p59: Met een goed OV-systeem in de stedelijke netwerken en optimale voorzieningen voor fiets en ketenmobiliteit wordt het autoverkeer in deze gebieden een reëel alternatief geboden. Een aantal van deze knooppunten heeft de potentie om uit te groeien tot multifunctionele hubs, met winkelmogelijkheden, kinderopvang en dienstverlening. waardoor werk en recreatie dicht bij het OV worden gebracht.

- B22 p59: Een kwaliteitsslag in het Openbaar Vervoer zal in de periode 2012-2020 vooral worden vormgegeven door frequentieverhoging en het creëren van spinnenwebachtige OV-netwerken in de stedelijke gebieden in de brede Randstad.

- B23 p62: In de stedelijke gebieden bestaat de ambitie om door verdere frequentieverhoging op belangrijke lijnen het principe van reizen zonder dienstregelingboekje te laten ontstaan. (...afhankelijk van...) De mogelijkheden van een dergelijke frequentieverhoging zullen voor een belangrijk deel afhangen van de beschikbare middelen (bij decentrale overheden), de mate van stedelijke ontwikkeling en het bijeenbrengen van belangrijke woon- en werklocaties langs stedelijke OV-corridors. (...)Toepassing van dit concept in andere gebieden kan de potentie van het OV versterken en het systeem als geheel robuuster maken.

- B24 p62: In de grootstedelijke gebieden moeten daarnaast bus, trein, tram en metro worden ontwikkeld tot één voor de klant herkenbaar en samenhangend product.

- B26 p68: Het kabinet heeft de ambitie om in 2028 een mobiliteitssysteem van olympische kwaliteit te realiseren. Maar in 2028 houdt de wereld niet op te bestaan. Ontwikkelingen gaan gewoon door, en ook de mobiliteit zal zich verder ontwikkelen, zowel voor personen als voor goederen. (...)Dat vraagt om doorontwikkeling van het mobiliteitssysteem op twee niveaus: het ruimtelijk-economische niveau, en het niveau van de inrichting en het gebruik van het systeem.

Economische componenten:

- B2 p4: Al deze maatregelen passen in de ambitie voor de langere termijn en dragen bij aan het streven van het kabinet om van Nederland een economische topregio in Europa te maken.

- B27 p68: Het kabinet zet in op een Randstad die in 2040 in economische zin tot de internationale top behoort.

Nota Mobiliteit, 2004

Algemene doelstelling

Economie versterken (pg 15).

Mobiliteit is een noodzakelijke voorwaarde voor economische groei en sociale ontwikkeling in Nederland. Een goed functionerend systeem voor personen- en goederenvervoer en een betrouwbare bereikbaarheid zijn essentieel om de economie en de internationale concurrentiepositie van Nederland te versterken. Dit kan alleen door extra samenhang tussen economie, ruimte en verkeer en vervoer.

De Nota Mobiliteit werkt uit hoe het kabinet de mobiliteitsgroei in goede banen wil leiden, hoe de samenhang tussen economie, ruimte en verkeer en vervoer vorm krijgt, en welke strategische vernieuwingen hiervoor worden ingezet.

Ambitie op het gebied van openbaar vervoer: publieke belangen waarborgen (pg. 50)

Om dit te bereiken legt het Rijk de nadruk op volgende aspecten:

- Integrale benadering: Publieke belangen waarborgen (pg. 51);
- Spoorvervoer voor reizigers en goederen: Vergroten betrouwbaarheid (pg. 52);
- Regionaal openbaar vervoer: Op lokaal niveau vraag en aanbod op elkaar af te stemmen en maatwerk te leveren (pg. 65);
- Sociale veiligheid: bevordert de vrijheid van reizigers (pg. 70);
- Fiets: Korte afstand, voor- en natransport (pg. 71).

Integrale benadering (pg. 50)

- *Keten van voor-, hoofd- en natransport verbeteren (pg 51).*
Het regionaal en lokaal openbaar vervoer heeft naast de eigen functie ook een belangrijke functie in het voor- en natransport van treinreizigers: de ‘feederfunctie’ van lijndiensten. Afstemming van dienstregelingen maakt dat de keten als geheel voor de reiziger aantrekkelijker wordt. Voor de reiziger is het onderscheid naar vervoermiddel in principe niet relevant. Hij wil betrouwbaar en veilig kunnen reizen. Vervoerders en decentrale overheden moeten daarom het vervoernetwerk als één geheel zien, dienstregelingen en reisinformatie afstemmen en gezamenlijk producten ontwikkelen en afzetten, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. De invoering van de chipkaart voor het hele OV is een belangrijke stap in de presentatie van het openbaar vervoer als één product.
- *OV-netwerk vergt samenwerking en afstemming (pg 51).* De decentrale overheden en de vervoerders zorgen voor het regionale openbaar vervoer en een efficiënte inrichting ervan. Efficiëntie kan betekenen: kiezen voor een hoge frequentie in de spits, kiezen voor alternatieven als collectief vraagafhankelijk vervoer (bijvoorbeeld de belbus), of voor het op regionale schaal integreren van bus- en treindiensten. Succesvolle voorbeelden hiervan zijn aanbestedingen van busnetwerken en betere afstemming tussen trein en bus, zoals bij het Gelderse Syntus en het Noord-Nederlandse NoordNed. Als concessieverlener kan de decentrale overheid optreden als ketenregisseur en de vervoerders aanspreken op hun bijdrage in de keten. Zo is de kwaliteit van het OV te verbeteren.
Samenwerking en gezamenlijke afstemming van overheden en vooral ook van de diverse vervoerbedrijven is essentieel. Daarom heeft bijvoorbeeld de rijksoverheid in de vervoerconcessie de positie van de decentrale overheden verankerd: NS heeft de plicht te overleggen met regionale overheden (artikel 8 en 26 vervoersconcessie). Verder kunnen regionale overheden in hun aanbesteding van bijvoorbeeld gedecentraliseerde bus- en treindiensten het gehele netwerk betrekken. De taakverdeling tussen de verschillende vormen van openbaar vervoer verschilt per regio en stedelijk netwerk. De decentrale overheden en de vervoerders zijn aan zet om, waar dat past, de rol van het openbaar vervoer kosteneffectief te versterken.
- *Innovaties helpen het netwerk beter te benutten (pg 52)* De openbaarvervoersector zal de komende jaren zowel organisatorisch als technologisch blijven innoveren. Voor het kabinet staat daarbij het beter benutten van het bestaande netwerk en van projecten-in-uitvoering voorop. Vernieuwingen in het regionaal openbaar vervoer zijn in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van provincies, WGRplusregio’s en de vervoerders. Zij investeren, gestimuleerd door aanbestedingen en marktwerking, in de verbetering van busnetwerken, vernieuwd en schoner materieel, hoogwaardige regionale verbindingen (zoals light rail en de Phileas), beheren de vaste infrastructuur en participeren zelf in Europese onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma’s zoals CIVITAS. Ook zijn de decentrale overheden samen met de vervoerders de aangewezen partijen voor het invoeren van nieuwe concepten in het openbaar vervoer. De rijksoverheid ondersteunt hen met research & development in het innovatieprogramma Transumo.

Spoorvervoer voor reizigers en goederen: Vergroten betrouwbaarheid (pg. 52);

- *Groei van het personen- en goederenvervoer mogelijk maken (pg 56).* Als regionale overheden, vervoerders, reizigers, verladers of andere baathebbers deze extra betrouwbaarheid willen, zullen ze de benodigde aanvullende middelen daarvoor zelf moeten genereren.
- *Nieuwe en bestaande stations passend bij de kerntaak (pg 57)* In lijn met de Nota Ruimte kiest het kabinet voor ruimtelijke verdichting rond bestaande stations boven ontwikkelingen bij mogelijke nieuwe stations. Hiermee worden de bestaande infrastructuur en stations beter benut. De vervoersconcepten Regionet (in het noorden van de Randstad) en Randstadspoor (in de regio Utrecht) sluiten aan op de geschetste kerntaak. Voor het door de regio aangedragen concept Stedenbaan zullen de overheden in de zuidvleugel gezamenlijk onderzoeken wat het oplossend vermogen van dit concept is en in hoeverre het goed aansluit bij bestaande vervoersontwikkelingen en onder meer de geschetste kerntaak en beleidsprioriteiten. Er gelden voor de te

bedienen stations op het hoofdrailnet onder meer minimale bedieningseisen van stations. De NS moeten ontheffing vragen aan de minister om van de bedieningseisen en bediening van kleine stations af te mogen wijken (artikel 14 van de vervoersconcessie).

- *Maatregelen bij onrendabel spoorvervoer (pg 57)* Als blijkt dat de huidige treinexploitatie niet voldoende rendabel is, komen verschillende (combinaties van) mogelijkheden in beeld. Welke optie geschikt is, hangt af van de lokale omstandigheden. Regionaal maatwerk moet de efficiency in geval van een geringe vervoeromvang verhogen. Ook speelt mee of de spoorlijn in exploitatie moet blijven voor het goederenvervoer. Per lijn vergt deze afweging een grondige studie. Maar uitgangspunt is dat alle landsdelen bereikbaar blijven. Denkbare maatregelen zijn onder meer het aanpassen van het regionaal openbaar vervoer op de trein. Voor decentraal spoorvervoer wordt daarnaast bezien of de treindienst (gedeeltelijk) kan worden vervangen door regionaal busvervoer.

Wat doet de rijksoverheid?

- *Structureel onderhouden en vervangen van infrastructuur (pg 59).*
- *Niet overal even hoge onderhoudseisen stellen (pg 59).* Zoals gezegd stelt de rijksoverheid prioriteiten: investeringen die de kerntaak van het spoor ten goede komen, staan voorop.
- *Kostendekkingsgraad op deel spoorwegennet gering (pg 59)* Door te differentiëren in de functie van het spoor zijn de beschikbare middelen gericht in te zetten voor het instandhouden van het spoorwegennet, inclusief regionaal spoorvervoer. Daarnaast ziet het kabinet mogelijkheden voor verhoging van de efficiency door het innovatief aanbesteden van beheer en onderhoud en vervangingsinvesteringen.
- *Spoorwegennet beter benutten (pg 59).*
- *Zoeken naar plekken met vervoergroei (pg 60).* Het inspelen op deze groei van het spoorvervoer vraagt afstemming tussen partijen, bijvoorbeeld tussen de diverse openbaarvervoerbedrijven. Hiervoor zijn gegevens nodig over de lokale marktontwikkelingen, de situatie op de weg, het verkeers- en vervoersbeleid en ruimtelijk beleid van regionale overheden.
- *Hanzelijn en Zuiderzeelijn ontwikkelen (pg 60).*
- *Zorgen dat de spoorsector zijn werk kan doen (pg 61).* Regionale overheden kunnen wensen voor het vervoerproduct op het hoofdrailnet met NS bespreken. Regio's betalen mee aan een op hun verzoek gestart project en brengen de kosten in rekening bij de rijksoverheid als concessieverlener en eindverantwoordelijke.
- *Goederenvervoer faciliteren (pg 61).*
- *Betalen naar gebruik op het spoor onderzoeken (pg 62)* Circa 60% van de totale kosten van het personenvervoer over het spoor wordt op dit moment door de rijksoverheid betaald. Dit percentage zal de komende vier jaar ongeveer hetzelfde blijven. De bekostigingssystematiek geeft de spoorsector en de vervoerders geen prikkel om efficiënt te werken collectieve baten rechtvaardigen dat het principe 'de gebruiker betaalt' niet onverkort wordt toegepast en dat het rijk een goede balans zoekt tussen doorberekening van de variabele kosten en financiering van de vaste kosten van de infrastructuur. Hiervoor bieden de EU-richtlijnen, de Spoorwegwet en het kabinetsstandpunt 'Benutten beter benut' houvast.

Wat doet de spoorsector?

- *Spoorsysteem betrouwbaarder maken en vereenvoudigen (pg 63).*
- *Knelpunten in capaciteit voorkomen (pg 63).*
- *Betalingsvormen onderzoeken (pg 64)* De infrastructuurbeheerder onderzoekt op dit moment de beste invulling van de systematiek van deze zogeheten gebruiksvergoeding.

Wat doen decentrale overheden?

- *Extra kwaliteit financieren (pg 64).* Regionale overheden nemen ook deel aan de analyses die de rijksoverheid per spoorlijn start. Regio's kunnen in goed overlegafspraken maken met de NS over diensten, mits de uitvoering van de concessie niet wordt belemmerd. De regio kan ook bijdragen aan de instandhouding van stations wanneer die niet rendabel zijn en/of op eigen kosten spoorinfrastructuur laten aanleggen, instandhouden en beheren. In dergelijke gevallen is wel de toestemming vereist van de minister van Verkeer en Waterstaat op grond van de Spoorwegwet. Tot slot krijgen decentrale overheden de mogelijkheid hun wensen voor het vervoer op het hoofdrailnet met NS bespreken. De NS hebben immers de verplichting gekregen hierover met de regio's te overleggen.

Regionaal openbaar vervoer: Op lokaal niveau vraag en aanbod op elkaar af te stemmen en maatwerk te leveren (pg. 65)

Het regionaal openbaar vervoer levert een belangrijke bijdrage aan sterke steden en een vitaal platteland door op lokaal niveau vraag en aanbod op elkaar af te stemmen en maatwerk te leveren.

- *Groei van het openbaar vervoer in de stedelijke netwerken (pg 65)* Uit drukke stadscentra is het openbaar vervoer niet meer weg te denken. Samen met fietsvoorzieningen en parkeermaatregelen zorgt het ervoor dat de steeds drukker wordende steden leefbaar blijven. De rijksoverheid reserveert middelen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) en heeft ook in de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU) middelen beschikbaar gesteld voor het onderhoud van de verouderde metro- en tramverbindingen. Het voortouw voor het ontwikkelen van plannen voor toekomstige verbeteringen van het regionaal openbaar vervoer binnen de stedelijke netwerken ligt bij dedesbetreffende regionale en lokale overheden. Het rijk staat positief tegenover plannen die uitgaan van een betere benutting van de bestaande infrastructuur, in combinatie met een concentratie van de regionale/lokale verstedelijkingsopgave in de nabijheid van deze infrastructuur.
- *Gericht aanbod op het platteland (pg 66)* Op het platteland zal de groei van het regionaal openbaar vervoer beperkt zijn. Hier is de gezamenlijke ambitie een goed alternatief te vinden waarmee efficiënt, gericht en betrouwbaar kan worden ingespeeld op de geringe en gespreide vervoersvraag.
- *Regionaal openbaar vervoer – contractsector (pg 67)* De contractsectordiensten kunnen onder verantwoordelijkheid van de decentrale overheden komen. Door marktwerking, betere afstemming of integratie van het (regionaal) openbaar vervoer worden doelmatigheid en efficiëntie vergroot. Het spoorvervoer met een regionale functie is nog maar in een beperkt aantal gevallen geïntegreerd met het busvervoer. Het rijk overlegt met de tien betrokken decentrale overheden (de provincies en WGR-plusregio's) over decentralisatie van de overgebleven contractsectortreindiensten (zie figuur 3.8) die een regionale functie vervullen. In dit overleg komen de verschillende combinaties van openbaar vervoer in beeld, afhankelijk van de lokale omstandigheden en van medegebruik van het goederenvervoer. Per treindienst wordt bezien welke (combinaties) van maatregelen positief effect hebben op de rentabiliteit van de treindienst. De minister van Verkeer en Waterstaat zal op basis van de analyse en afweging aangeven hoeveel rijksgeld beschikbaar wordt gesteld voor de desbetreffende vervoerrelatie. Hierbij is de meest kosteneffectieve exploitatie met een optimale vervoerwaarde, uitgangspunt in lijn met de beleidslijn van de Nota Mobiliteit. De besluitvorming hierover met de betrokken decentrale overheden is een gezamenlijk proces, gebaseerd op transparantie en met respect voor elkaars verantwoordelijkheid. De rijksoverheid zet in op het maken van transparante en zorgvuldige afwegingen, waarbij alle betrokkenen gezamenlijk komen tot een adequaat en zo efficiënt mogelijk totaalpakket van vervoer. Voor het einde van 2004 wordt duidelijk of de regionale overheden de verantwoordelijkheid voor de treindiensten willen overnemen. De besluiten kunnen dan verwerkt worden in PKB-deel 3. Een besluit tot decentralisatie zal niet worden genomen dan nadat overeenstemming is bereikt over de zogeheten samenloop tussen de betrokken decentrale concessieverlener, NS en de minister. Decentralisatie van de infrastructuur is voor de rijksoverheid vooralsnog niet aan de orde, maar kan in specifieke situaties op voor- en nadelen worden onderzocht. Voor het reizigersvervoer dat niet wordt gedecentraliseerd, zal het rijk bezien of en zo ja hoe, dit deel gaat uitmaken van de vervoersconcessie.

Wat doen decentrale overheden?

- *OV-alternatieven regionaal afwegen, gesteund door landelijke cijfers (pg 68)* Provincies en WGR-plusregio's bepalen voor hun specifieke situatie de rol van het openbaar vervoer in het integrale vervoernetwerk (naast vooral auto en fiets). Die rol leggen ze vast in hun plannen. Binnen de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer kan de regio hierin haar keuzes maken. Het Kennisplatform Verkeer en Vervoer kan waar nodig de decentrale overheden met informatie ondersteunen.
- *Tariefinstrument (pg 68)* De financiële middelen zijn de komende jaren beperkt. Na invoering van de chipkaart in 2006/2007 kunnen de decentrale overheden het tariefinstrument inzetten om het aandeel van de reizigersbijdrage in de kosten van het openbaar vervoer te verhogen. De chipkaart maakt het mogelijk de tarieven te differentiëren naar plaats en tijd en op deze wijze invloed uit te oefenen op vraag en aanbod.
- *Concessies verlenen aan vervoerders (pg 68)* De provincies en WGR-plusregio's zijn de opdrachtgevers van het regionaal openbaar vervoer. Ze verlenen de vervoerders concessies om OV te mogen aanbieden. Dit gebeurt via een aanbestedingsprocedure. Zo'n aanbesteding, en dan vooral het formuleren van het programma van eisen, creëert een steeds terugkerend moment van reflectie op het openbaar vervoer in de eigen regio. De vier grote steden gaan uiterlijk in 2009 aanbesteden. De gemeentelijke vervoerbedrijven moeten – om goed mee te kunnen dingen bij de aanbestedingen – uiterlijk in 2007 zelfstandige ondernemingen zijn, die los opereren van de gemeenten.
- *Flexibele alternatieven bevorderen voor lijndienstvervoer (pg 68)* Vaste buslijnen zijn op het platteland, vanwege de kleine en gespreide vraag naar openbaar vervoer, meestal niet rendabel. Het is logischer kleine

woonkernen bereikbaar te houden met alternatieve vormen van vervoer die flexibel kunnen inspelen op de vraag: de buurtbus of collectief vraagafhankelijk vervoer.

Wat doen de vervoerders?

- *Klantgerichte producten aanbieden (pg 68 – 69)* Vervoerders ontwikkelen openbaar vervoer als onderdeel van een netwerk. Dit netwerk moet als één product aan de reiziger aan te bieden zijn. Verder handelen vervoerders binnen de kaders van de concessies, zetten ze zich in voor marketing en ontwikkelen ze innovatieve OV-producten. Ze overleggen daartoe met consumentenorganisaties over de wensen van reizigers. Reizigers kunnen hun wensen ook kenbaar maken aan de provincie of WGR-plusregio, zodat die er rekening mee kunnen houden bij het verlenen van de concessies. De introductie van de chipkaart biedt de vervoerders – binnen de voorwaarden van de concessie – kansen voor een marketing die is toegespitst op de wensen van de individuele reizigers: verschillende betaalmogelijkheden en tariefdifferentiatie naar tijd, plaats en doelgroep bijvoorbeeld.

Wat doet de rijksoverheid?

- *Regionale overheden faciliteren (pg 69)* De rijksoverheid zorgt dat provincies en WGR-plusregio's in staat zijn om openbaar vervoer in de regio vorm te geven. Het rijk verstrekt hiertoe middelen binnen het kader van de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer. De regionale en landelijke vervoerprestaties worden jaarlijks gepubliceerd, inclusief cijfers die inzicht verschaffen in de doelmatigheid. Zo kunnen regio's zich aan elkaar spiegelen en de cijfers gebruiken als een benchmark om betere afwegingen te maken in het eigen gebied. Het rijk wil de verschillen tussen de regio's verklaard zien. Voorstellen voor nieuwe grootschalige investeringen in OV-infrastructuur (projecten boven de BDU-grens van 112,5/225 miljoen euro) zal de rijksoverheid in de afweging van het MIT-spelregelkader meenemen als uit een integrale analyse blijkt dat de maatschappelijke baten groter zijn dan de maatschappelijke kosten.
- *Consumenteninvloed en marktwerking bevorderen (pg 69)* De rijksoverheid wil dat de dienstverlening van de vervoerbedrijven van een zo hoog mogelijke kwaliteit is, tegen zo laag mogelijke kosten. De ondernemingen moeten opereren binnen de voorwaarden die de opdrachtgevers (provincies en WGR-plusregio's) stellen. Voor kwaliteit en efficiëntie is marktwerking een noodzakelijke voorwaarde. Ondernemerschap, verdere verzakelijking én scheiding van taken tussen overheid en vervoerders ('ontvlechting') kunnen daaraan bijdragen. De overheid stimuleert de vervoerders naar de klanten te luisteren en, omgekeerd, de consument zijn stem te laten horen. De rijksoverheid stelt wet- en regelgeving op voor marktordening en voor de inbreng van collectieve consumentenbelangen. Deze regelgeving beperkt zich tot wat strikt noodzakelijk is om de gewenste doelen te realiseren. Sinds de Wet personenvervoer in 2001 in werking is getreden, hebben decentrale overheden ervaring opgedaan met openbare aanbestedingen in het stads- en streekvervoer. De ervaringen zijn overwegend positief. Aanbesteding verbetert de kwaliteit van de dienstverlening en vergroot het aanbod, soms met 10%: meer buslijnen, hogere frequenties of nieuw materieel. Alleen al het vooruitzicht van aanbesteding is een prikkel tot verzakelijking en marktconforme prestaties. In de steden waar het instrument nog niet is ingezet, zijn veel vervoerbedrijven al aan het reorganiseren om betere resultaten te behalen.
- *Toegankelijkheid voor ouderen en gehandicapten garanderen (pg 69)* De toegankelijkheid van het openbaar vervoer is essentieel voor ouderen en voor mensen met een functiebeperking. Het kabinet verlangt niet dat bestaande voertuigen en systemen van de ene op de andere dag worden vervangen of aangepast, maar wil wel dat de toegankelijkheid voor mensen met een functiebeperking een belangrijk criterium is bij de aanschaf van nieuw materieel en bij de aanpassing van de infrastructuur. Het rijk werkt samen met decentrale overheden aan verbetering van de kennis over de te nemen maatregelen. Het is de intentie dat het busmaterieel in 2010 en het spoozmaterieel in 2030 zoveel mogelijk toegankelijk is voor mensen met een beperking.

Beleidsinzet rijksoverheid (pg 69)

- decentrale overheden en vervoerders faciliteren, onder meer met kennisinformatie via het Kennisplatform Verkeer en Vervoer en chipkaart
- samen met regio's treindiensten uit contractsector analyseren
- consumenteninvloed ondersteunen
- toegankelijkheid van het openbaar vervoer waarborgen en verbeteren, conform de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte en de Wet personenvervoer 2000

Sociale veiligheid: bevordert de vrijheid van reizigers (pg. 70)

Sociale veiligheid is een belangrijk kwaliteitsaspect van het openbaar vervoer. Aantrekkelijke, goed onderhouden en schone voertuigen, stations en haltes dragen ook bij aan een veilig gevoel. Een sociaal veiliger

OV bevordert de vrijheid van reizigers: ze hebben een grotere keuze in vervoermiddelen, trajecten en tijdstippen om te reizen.

Fiets: Korte afstand, voor- en natransport (pg. 71)

Voor de kortere afstanden is de fiets een aantrekkelijk en gezond vervoermiddel. Een relatief hoog aandeel fietsverplaatsingen draagt bij aan de bereikbaarheid van stedelijke voorzieningen en aan de kwaliteit van de leefomgeving.

Financiële uitwerking

Ambities (pg 131)

Ad 4. Regionaal verkeer en vervoer inclusief verkeersveiligheid

Op het gebied van regionaal verkeer en vervoer zijn de volgende zaken van belang. Allereerst zijn er middelen nodig voor de Brede Doeluitkering (BDU). Hiermee worden decentrale overheden vanaf 2005 in staat gesteld decentrale infrastructuurmaatregelen, Duurzaam Veilig-maatregelen en OV-exploitatie te financieren. De Nota Mobiliteit gaat uit van een jaarlijkse reële groei van de BDU met 2,1% om de vervoersgroei op regionaal en lokaal niveau op te kunnen vangen. Daarvan uitgaande worden de BDU-middelen voor 2011-2020 – bij de huidige omvang van het Infrastructuurfonds

– geraamd op circa € 18,3 miljard. Naast de middelen voor de GDU en OV-exploitatie, is in dit bedrag een totaal van € 0,8 miljard opgenomen voor het realiseren van de doelstellingen op het gebied van (verkeers)veiligheid. Bij dat beleidsterrein wordt gestreefd naar een permanente vermindering van het aantal doden en slachtoffers. Met het doortrekken van € 80 miljoen per jaar na 2010 is het mogelijk het aantal verkeersslachtoffers in 2020 te reduceren tot 640 doden en 13.500 ziekenhuisgewonden. Zonder Europees voertuigbeleid zijn er in 2020 circa 200 verkeersdoden en 1.900 ziekenhuisgewonden meer te betreuren.

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), 2012

Algemene doelstelling:

Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig (pg 9).

Daar streeft het Rijk naar met een krachtige aanpak die ruimte geeft aan regionaal maatwerk, de gebruiker voorop zet, investeringen scherp prioriteert en ruimtelijke ontwikkelingen en infrastructuur met elkaar verbindt. Dit doet het Rijk samen met andere overheden en met een Europese en mondiale blik. Bij deze aanpak hanteert het Rijk een filosofie die uitgaat van vertrouwen, heldere verantwoordelijkheden, eenvoudige regels en een selectieve rijksbetrokkenheid. Zo ontstaat er ruimte voor maatwerk en ontwikkelingen van burgers en bedrijven (pg 9).

Concurrerend en bereikbaar hebben een duidelijke relatie met regionaal OV. Leefbaar en veilig zijn in SVIR vooral in de richting van milieu, natuur en water uitgewerkt.

p31. Nationaal belang 1:

- een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren.

p41. Nationaal belang 5:

- een robuust hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen rondom en tussen de belangrijkste stedelijke regio's inclusief de achterlandverbindingen.

p44. Nationaal belang 6:

- betere benutting van de capaciteit van het bestaande mobiliteitssysteem.

p47. Nationaal belang 7:

- het instandhouden van het hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen om het functioneren van het mobiliteitssysteem te waarborgen.

Vervoerscomponenten:

C1 p25: In 2040 is de internationale bereikbaarheid van stedelijke regio's optimaal. Er zijn uitstekende (logistieke) verbindingen van de Mainports Rotterdam en Schiphol, de brainport Zuidoost-Nederland, de greenports en de valleys met Europa en de rest van de wereld.

C1 p25: In 2040 beschikken gebruikers over optimale ketenmobiliteit door een goede verbinding van de verschillende mobiliteitsnetwerken via multimodale knooppunten (voor personen en goederen) en door een goede afstemming van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling.

C1 p25: In 2040 is Nederland een bepalende speler in de internationale transitie naar duurzame mobiliteit.

C4 p38: Het regionale en nationale mobiliteitssysteem hangen nauw met elkaar samen en goede aansluiting tussen verschillende systemen is van belang.

C4 p38: Het rijk richt zich niet alleen op meer infrastructuur ofwel capaciteitsvergroting maar ook op beïnvloeding van de vraag naar mobiliteit.

C4 p38: Om de kwaliteit van de bereikbaarheid voor de gebruiker te kunnen beoordelen is een bereikbaarheidsindicator ontwikkeld. Deze geeft inzicht in de kwaliteit van de bereikbaarheid over de modaliteiten heen in samenhang met economische en ruimtelijke ontwikkelingen.

C5 p41: Het Rijk prioriteert de investeringen uit het Infrastructuurfonds (2021-2028) voor het versterken van de bereikbaarheidskwaliteit in stedelijke regio's rond mainports, brainport en greenports en hun achterlandverbindingen.

C5 p41: Dat vraagt om investeringen in de modaliteiten afzonderlijk en in het goed verbinden van deze modaliteiten onderling in bijvoorbeeld multimodale knooppunten.

C6 p44: Kleine infrastructurele aanpassingen (voor wegen, spoorwegen en vaarwegen), innovatieve verkeersmanagementsystemen en versterking van de schakels en knooppunten tussen de verschillende systemen zijn onderdeel van het programma Beter benutten.

C6 p44: Hiervoor moeten de verschillende systemen van openbaar vervoer (trein, bus, tram, metro) en het voor- en natransport beter worden geïntegreerd. Zo ontstaat een sterke keten. Deze innovatie in het openbaar vervoer is nodig om van een aanbodgericht naar een vraaggericht systeem te komen, dat inspeelt op de behoefte van de individuele reizigers. De basis van een robuust en samenhangend openbaarvervoersysteem wordt gevormd door een ruggengraat van intercity's, sprinters en lightrailverbindingen tussen en binnen de (inter)nationale stedelijke regio's.

Ruimtelijke componenten:

C2 p29: Het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid waarbij de gebruiker voorop staat.

C4 p38: Daarbij wordt ook de samenhang met ruimtelijke ontwikkelingen versterkt.

C5 p41: De investeringen moeten 'slim' gedaan worden: over de modaliteiten heen en niet alleen op basis van verkeerskundige principes, maar ook kijkend naar de gebruiker en het ruimtelijk-economisch functioneren van de regio's en Nederland als geheel.

Politiek/Bestuurlijke componenten:

C3 p30: Deze stedelijke regio's beschouwt het Rijk van nationale betekenis en hiermee gaat het Rijk samen met decentrale overheden aan de slag. Ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid.

C4 p38: De decentrale overheid zijn verantwoordelijk voor een robuust en samenhangend regionaal mobiliteitssysteem waarin langzaam en recreatief verkeer een volwaardige plaats hebben.

C4 p38: Over het verbeteren van de samenhang tussen ruimtelijke ontwikkeling en infrastructuur maken de decentrale overheden en het rijk via het MIRT en de MIRT-gebiedsagenda's afspraken.

C4 p38: Maatregelen (ook van decentrale overheden en het bedrijfsleven) die de vraag op piekmomenten reduceren, kunnen heel effectief zijn.

C6 p44: De te nemen maatregelen zijn gezamenlijk door Rijk, decentrale overheden en bedrijfsleven in acht regio's uitgewerkt in gebiedspakketten.

C6 p44: Het Rijk wil samen met decentrale overheden het openbaar vervoersysteem zowel 'verticaal' (van internationaal (HSL) tot lokaal openbaar vervoer) als 'horizontaal' (met andere modaliteiten) vanuit de behoefte van de reiziger inrichten.

C6 p44: Er zal worden nagegaan welke belemmeringen door het Rijk moeten worden weggenomen, dan wel welke maatregelen door het Rijk getroffen kunnen worden om een reizigersgerichte benadering door decentrale overheden en vervoerders mogelijk te maken. Daarbij zal het Rijk het initiatief nemen om de rollen, taken en verantwoordelijkheden vast te leggen die er tussen de verschillende overheden en vervoerders zijn, inclusief de wijze waarop de landelijke samenwerking goed kan worden vormgegeven.

C7 p47: Het Rijk is verantwoordelijk voor het beheren en instandhouden van de (spoor)weginfrastructuur, vaarwegen en bijbehorende voorzieningen voor gebruikers, zoals verzorgings-, parkeer- en ligplaatsen. (p38: nu de regionale verschillen binnen Nederland toenemen is het grootschalig toepassen van generiek beleid minder effectief en kiest het rijk ervoor om de beleidsmix gebiedsgericht in te zetten waardoor de effectiviteit van beleid wordt vergroot).

C8 p62: Ook de afstemming van investeringen van Rijk en regio lopen via deze MIRT-overleggen. Rijksinvesteringen vinden de komende jaren vooral plaats in het hoofdnetten van wegen, spoorwegen en vaarwegen evenals het water(systeem).

Strategische componenten:

C9 p18: Een netwerk van hoogwaardige internationale verbindingen van wegen, spoorwegen, vaarwegen en luchtvaart, met daarbinnen de mainports als belangrijke knooppunten, is de basis voor die internationale concurrentiepositie.

C2 p29: Het Rijk kiest twee doelen om Nederland concurrerend en bereikbaar te houden voor de middellange termijn (2028).

C3 p30: Voor de concurrentiekracht van Nederland is het van belang dat internationaal opererende bedrijven niet alleen in Nederland blijven, maar dat er zich ook meer bedrijven, ondernemers en internationale kenniswerkers blijvend vestigen. Het bieden van een bijhorend vestigingsklimaat is hiervoor noodzakelijk.

C3 p30: Het gaat daarbij niet alleen om kwalitatief hoogwaardige ruimte voor werken, verplaatsen en wonen (waaronder differentiatie in woonmilieus, het belang van openbaar vervoer voor de stedelijke regio en multimodaliteit ten behoeve van logistiek), maar ook om voldoende aanbod van onderwijs, cultuur, toegankelijk groen en recreatiemogelijkheden. Dit wordt ook wel de 'quality of life' genoemd.

C4 p38: Het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid

C4 p38: De gebruiker centraal. Rijk wil samen met de decentrale overheden werken aan een robuust en samenhangend mobiliteitssysteem.

C4 p38: Het rijk wil robuustheid en samenhang bereiken door versterken en betere verknoping (inzet op ketenmobiliteit en multimodale knopen) van modaliteiten (weg, ov, vaarwegen).

C5 p41: Slim investeren(pg 41 - 43). Knelpunten aanpakken waar de meeste economische waarde kan worden gegenereerd. De ambitie is om deze stromen zo veel mogelijk multimodaal te bedienen, zodat verschillende alternatieve reismogelijkheden ontstaan. Het Rijk heeft mede daartoe geïnvesteerd in de HSL-stations (Nieuwe

Sleutelprojecten).

C6 p44: Innoveren om het mobiliteitssysteem beter te benutten, bijvoorbeeld door gebruikers optimaal te informeren over keuzemogelijkheden.

C7 p47: Instandhouden van netwerken door goed beheer en onderhoud is het fundament voor het robuuste en samenhangende netwerk.

C8 p62: Een integrale aanpak – eenvoudig, sneller en beter: gebiedsagenda's. In de MIRT-gebiedsagenda's komen de nationale en decentrale belangen samen en worden deze door Rijk en regio integraal met elkaar afgestemd. Deze agenda's hebben een dynamisch karakter om flexibel te kunnen inspelen op nieuw beleid en veranderende opgaven. De huidige MIRT-gebiedsagenda's moeten worden aangepast op het beleid in de SVIR. Deze documenten vormen de agenda van de bestuurlijke overleggen MIRT.

Economische componenten:

C1 p25: In 2040 behoort Nederland tot de top 10 van meest concurrerende economieën van de wereld met een kwalitatief hoogwaardig vestigingsklimaat voor bedrijven en kenniswerkers door een goede ruimtelijk-economische structuur.

C2 p29: Het vergroten van de concurrentiekracht van Nederland door het versterken van de ruimtelijk-economische-structuur van Nederland;

C3 p30: Het Rijk kiest voor het versterken van de ruimtelijk-economische structuur door het integraal benutten en uitbouwen van de kracht van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren, internationale verbindingen en mainports.

Regio Noordwest (p. 69)

Het MIRT-gebied Noordwest-Nederland beslaat de provincies Noord-Holland en Flevoland en het IJsselmeergebied. De Metropoolregio Amsterdam is binnen dit gebied de grootste stedelijke regio. Opgaven van nationaal belang in dit gebied zijn:

- Verbetering van de bereikbaarheid van de Metropoolregio Amsterdam (voornamelijk aan de noordkant van Amsterdam en op termijn de achterlandverbinding naar het oosten en het uitvoeren van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer);
- Het versterken van de mainport Schiphol en het bijbehorende netwerk van verbindingen door het opstellen van de Rijksstructuurvisie Mainport Amsterdam Schiphol Haarlemmermeer (SMASH). Hierin wordt onderzocht welke ruimtelijke en infrastructurele randvoorwaarden daartoe moeten worden geborgd;
- Het ontwikkelen van de Zuidas als economische toplocatie en infrastructuurknooppunt (weg, spoor en openbaar vervoer) samen met andere overheden;
- Het mogelijk maken van de drievoudige schaalessprong in het gebied Amsterdam-Almere-Markermeer (woningbouw, infrastructuur en groen/blauw) samen met betrokken overheden (RRAAM).

Zuidvleugel/Zuid-Holland (p. 75)

De MIRT-regio Zuidvleugel omvat de provincie Zuid-Holland, het Groene Hart en (een deel van) de Zuidwestelijke Delta. Opgaven van nationaal belang in dit gebied zijn:

- Het verbeteren van Den Haag internationale stad, de stad/Mainport Rotterdam en de Greenports Westland-Oostland, Boskoop en Duin- en Bollenstreek door het optimaal benutten en waar nodig verbeteren van de bereikbaarheid, het faciliteren van de woningbouwopgave, het uitvoeren van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer en het Bereikbaarheidspakket Zuidvleugel, het oppakken van het nationale programma Rotterdam-Zuid en het opstellen van de Rijksstructuurvisies Nieuwe Westelijke Oeververbinding en Haaglanden;

Bijlage 6 Essentiele onderdelen Nota Mobiliteit die (gewijzigd) van kracht blijven

Openbaar vervoer

Decentrale overheden dragen zorg voor een betrouwbaar, vlot, toegankelijk, sociaal veilig en doelmatig regionaal openbaar vervoer dat past bij hun specifieke regionale situatie. In de PVVP's en RVVP's evenals in het gemeentelijk beleid wordt aangegeven welke doelstelling wordt nagestreefd. In de PVVP's en RVVP's worden kwantitatieve doelstellingen opgenomen voor het openbaar vervoer op tenminste de volgende punten: waar groei naar tijd en plaats realistisch is, welke (spits)reistijd per openbaar vervoer redelijk is, waar het oplossend vermogen van het openbaar vervoer ligt, welke maatregelen worden genomen voor ketenvoorzieningen en hoe wordt voorzien in situaties met een geringe vervoersvraag. De regionale overheden geven in de PVVP's en RVVP's binnen hun regionale openbaarvervoernetwerk prioriteit aan verbindingen met een hoog oplossend vermogen en een hoge vervoerswaarde. De betrokken decentrale overheden geven in de PVVP's en RVVP's concreet aan op welke wijze mensen die niet zelf in hun mobiliteit kunnen voorzien, een vervoersvorm wordt geboden die de bereikbaarheid waarborgt van voorzieningen die alleen in gemeenten met een centrumfunctie voorhanden zijn. Rijk en decentrale overheden zorgen voor monitoring van de realisatie.

Bijlage II - Rolopvattingen in beleid per overheid

Uitwerking rollen Rijksbeleid

Nota Mobiliteit 2004

Rijk

Faciliterend:

- Groei personenvervoer mogelijk maken > betrouwbaarheid verhogen > regionaal openbaar vervoer > zelf aanvullende middelen genereren (54).
- Spoor: met name infrastructuur en onderhoud daarvan (59);
- Groei openbaar vervoer met BDU en middelen MIT / Regionaal openbaar vervoer financieren met BDU (65; 69)
- Ov-chipkaart (68).

Regulerend:

- wet- en regelgeving voor marktordening en inbreng consumentenbelang (69).

Loslaten:

- Decentralisatie > regionaal openbaar vervoer > concessieverlening in handen van regio (67).

Regisserend:

- Regionaal openbaar vervoer > lokaal niveau vraag en aanbod afstemmen > maatwerk (54).
- Kwaliteit openbaar vervoer zo hoog mogelijk tegen zo laag mogelijke kosten > dienstverlening vanuit vervoerder zo hoog mogelijk > stimuleren van vervoerder die zich hieraan houden (69).

Stimulerend:

- Samenwerking en afstemming tussen decentrale overheden en vervoerders > regionaal openbaar vervoer efficiënte inrichting (51);
- Innovaties > samengaan met beter benutten bestaand netwerk > DO's verantwoordelijk voor invoeren nieuwe concepten in openbaar vervoer > Rijk ondersteunt (52);
- Marktwerking bevorderen (67).

Provincie

Faciliterend:

- wensen van klanten meenemen in concessieverlening (68-69);
- Verantwoordelijk om ruimte te creëren voor bedrijven, gevarieerd en op de vraag afgestemd (136).

Regisserend:

- Rol regionaal openbaar vervoer afwegen m.b.v. cijfer KpVV (nu CROW) (indien noodzakelijk) > kennis faciliteren en stimuleren (68).

Regulerend:

- rol regionaal openbaar vervoer vastleggen in plannen (68).

Regio

Faciliterend:

- Rol regionaal openbaar vervoer kosteneffectief versterken (52);
- Extra kwaliteit spoor (64);
- Verantwoordelijk om ruimte te creëren voor bedrijven, gevarieerd en op de vraag afgestemd (136).

Regisserend:

- Rol regionaal openbaar vervoer afwegen m.b.v. cijfers KpVV (indien noodzakelijk) (67-68);
- Wensen van klanten meenemen in concessieverlening (68-69).

Regulerend:

- Rol openbaar vervoer vastleggen in plannen (68).

Gemeente

Regulerend:

- Opstellen fietsbeleid (71).

Vervoerder

Faciliterend:

- Goed openbaar vervoer > klantgericht product aanbieden (68-69);
- Toegankelijkheid ouderen en gehandicapten verzorgen (69).

Gezamenlijk

Faciliterend:

- Iedere overheid moet het netwerk van mobiliteit als een geheel zien, dienstregelingen en reisinformatie afstemmen en gezamenlijk producten ontwikkelen en afzetten (51).
- Beter Benutten bestaand netwerk (verantwoordelijkheid bij provincie, WGR-plusregio's en vervoerders) (52).
- Rijk zorgt voor ov-chipkaart > inzetten tariefsysteem door DO's om reizigersbijdrage te vergroten (68);
- Informatie opdoen over verbeteringen toegankelijkheid (69).

Regisserend:

- concessieverlening > onderzoeken of decentrale regio rol kan overnemen > doel: marktwerking > betere afstemming of integratie van het regionale openbaar vervoer > doelmatigheid en efficiëntie vergroot (67-68).
-

Structuurvisie Randstad 2008 - met name uiting van de rol van het Rijk (22).

Rijk

Faciliterend:

- concurrerend vestigingsklimaat > sterker maken wat al sterk is (7);
- investeren in verbindingen tussen grote regio's A'dam-Almere-Utrecht en Rotterdam-Den Haag (8, 70).

Regisserend:

- m.b.v. SV RS andere partijen uitnodigen deel te nemen aan invulling van de Randstad en invulling van *centraal wat moet...decentraal wat kan* (15; 77);
- Rol weggelegd voor het Rijk op (inter-)nationaal en regionaal niveau (72);
- Zorgdragen voor afstemming beleid en investeringen (72).

Gezamenlijk

Faciliteren:

- Kennis bundelen om effectief vorm te geven aan het hoofddoel > versterking concurrentie positie en duurzaamheid (15).
-

MobiliteitsAanpak 2008

Rijk

Faciliterend:

- Automobilisten bij ov-gelegenheden meer parkeergelegenheid geven (41).

Provincie

Regulerend:

- Opstellen Provinciaal verkeer- en vervoersplan (36-37)

Regisserend:

- Concessieverlening regionaal spoor (47).

Regio

Regulerend:

- Opstellen Regionaal verkeer- en vervoersplan (36-37);
- Regionale convenanten sluiten met bedrijven > fiets/ov bevorderen (44).

Regisserend:

- Concessieverlening regionaal spoor (47).

Vervoerder

Faciliterend:

- Bus, trein, tram, metro ontwikkelen tot een herkenbaar en samenhangend product (62).

Gezamenlijk

Faciliterend:

- Zorgen voor frequentieverhoging van het regionale openbaar vervoer en ontwikkeling van stedelijke netwerken (Rijk + vervoerders en vervoersautoriteiten) (25; 62);
- Rijk, provincie en gemeente samen komen tot een kwalitatief hoogwaardig openbaar vervoerssysteem (30);
- Op basis van PvvP's en RvvP's gezamenlijk komen tot een mobiliteitssysteem per gebied (36-37);
- Reisinformatie (V&W werkt samen met DO's, vervoerders en marktpartijen) (42-43);

- Ieder vanuit zijn eigen rol (Rijk, provincie, regio) leefbaarheid en bereikbaarheid waarborgen (43);
- Multimodale knooppunten creëren niet altijd verantwoordelijkheid van het Rijk, ook van DO's en vervoerders (59).

Regisserend:

- Uitbreiding capaciteit P+R-locaties bij ov-knooppunten (Rijk + DO's <-> overleg met NS) (41).
-

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte 2012 - Decentrale overheden (DO's) niet specifiek omschreven.

Rijk

Faciliterend:

- Rijk blijft verantwoordelijk voor het systeem van ruimtelijke ordening (12);
- Wegnemen van belemmeringen en maatregelen nemen om reizigersgerichte benadering mogelijk te maken (37);
- Onderhouden van (spoor-)weginfrastructuur (47).

Regisserend:

- DO's verantwoordelijk voor robuust en samenhangend regionaal openbaar vervoer van recreatief en langzaam verkeer (38).
- Roer om > 13 nationale belangen > daarbuiten vrijheid van eigen invulling door DO's (10).

Regulerend:

- Ladder voor duurzame verstedelijking voor toekomstige ruimtelijke (gebieds-)ontwikkelingen die samengaan met infrastructuur (6, 11, 60, 63).

Loslatend:

- Laat meer taken over aan gemeente en provincies (10).

Gezamenlijk

Faciliterend:

- Robuust en samenhangend mobiliteitssysteem gericht op de reiziger (Rijk i.s.m. DO's) (38).

Regisserend:

- Stedelijke regio's aanpakken (Rijk i.s.m. DO's) (30).

Regulerend:

- Gebiedspakketten opstellen (Rijk i.s.m. DO's en bedrijfsleven) (44).
 - Afspraken maken over verbetering ruimtelijke samenhang en infrastructuur (69).
-

Uitwerking Provinciale beleidsdocumenten

PVVP Zuid-Holland, 2004

Rijk

Faciliterend:

- moet zorgen voor de financiering om kwaliteitsverbeteringen door te kunnen voeren (31, 69).

Provincie

Faciliterend:

- verantwoordelijk voor de ontwikkeling ov-netwerk (31).
- nieuwe concepten om beleid voor landelijke gebieden vorm te geven bepalen tariefbandbreedtes (75).
- Financiële hulp voor bedrijven die slechte bereikbaarheid hebben (85-87)

Regisserend:

- Afstemming tussen woon-werkgebieden en recreatie op regionaal schaalniveau (13).
- Afstemming woon-werk en (beroeps) bevolking op lokaal niveau (13).
- Afstemming van het gebruik van verschillende netwerken onderling -> systeembenutting zo hoog mogelijk -> ruimteclaim zo beperkt mogelijk -> kosteneffectiviteit omhoog (16).
- bij mobiliteitsmanagement -> leidt tot -> bij het in samenwerking ontwikkelen van visies en akkoorden (18) -> samenwerkingsverband opstellen in de regio -> één vervoersregio (19).
- Achterblijvend ruimtelijk ABC-locatiebeleid -> nieuw locatiebeleid dmv knopenbeleid (85-87).

Stimulerend:

- Missend informatiesysteem voor reizigers -> vervoerder -> landelijk dekkend informatiesysteem (85-87).
- Regionale belangenverstrengelingen -> regionale initiatieven stimuleren voor ov (85-87).

Regulerend:

- Daar waar NVVP niet afdoende is qua beleid -> aanvullen met provinciaal beleid (6).
- beter afstemmen van verantwoordelijkheden om samenhangend beleid te verzorgen (85).

Regio

Regisserend:

- eigen rol op het spoor door decentralisatie (74).

Gezamenlijk:

Faciliterend:

- Samenwerkingsverband Zuidvleugelnet i.s.m. andere overheden (22).

Regisserend:

- i.s.m. vervoerder de regie oppakken van het opdrachtgeversschap over het stadsgewestelijk ov en samenwerken aan gemeenschappelijke visies (10).

Stimulerend:

- samenwerking in afstemming tussen provincies onderling en de vier grote steden (10).
 - gezamenlijk vorm geven aan bestuurlijke afspraken omtrent bereikbaarheidsproblemen (11).
 - naast samenwerking met overheden, ook publieksprivaat voor het realiseren en onderhouden van infrastructuur (11) -> financiële draagkracht vergroten door bijdrage marktpartijen (11).
-

PVVP Noord-Holland, 2004

Provincie

Faciliterend:

- goede inpassing van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in het verkeer- en vervoersnetwerk van de provincie: Sturen op mobiliteit (19).
- beleid op het gebied van innovatie maken (19).

Regisserend:

- mobiliteitsmanagement verantwoordelijkheid nemen (29).
- ruimtelijke ontwikkelingen (43).

Regulerend:

- actief openbaarvervoersbeleid voeren (20).
- om de twee jaar PVVP actualiseren (25).

Gemeente

Faciliterend:

- Goede fietsverbindingen in nieuwe ontwikkelde gebieden (24).
- locaties OV-fiets in stadscentra (24).
- wayfinding op orde hebben -> plattegronden (24).

Regulerend:

- Bereikbaarheidseisen aan nieuwe locaties, aandacht voor mobiliteitsmanagement in bestemmingsplan, bouwvergunningen enz. (24).

Gezamenlijk

Faciliterend:

- i.s.m. Rijk verkeersmanagement/netwerkbeheer op nationale en provinciale wegen (25).
- gebiedsafsprakenpakketten i.s.m. regio (26).

Regulerend:

- Provincie en regio maken gebiedsuitvoeringspakketten -> afspraken over uitvoering projecten en maatregelen (26).

Uitwerking regionale beleidsdocumenten

RVVP Regio Rotterdam 2003-2020 Hoofddoelstelling > gericht op de burger (gebruiker) > loopt voor op doel SVIR (de gebruiker centraal).

Rijk

Faciliterend: - vraag naar verschillende vervoersalternatieven mogelijk maken (9)

Regio

Faciliterend:

- aanbod van verschillende vervoersalternatieven mogelijk maken (9);
- aanleg van wegen (verstrekken subsidies) (9);
- aansluiten op wat reizigers willen > snel en betrouwbaar openbaar vervoer bieden van hoge kwaliteit (9)
- dmv tariefsysteem > chipkaart > opbrengsten verhogen (15);
- waarborgen goed basisniveau van ov en verlenen handelingsruimte aan vervoerder (31);
- initiërende en coördinerende taak in duurzame veiligheid (53).

Regisserend:

- zowel bij formulering van beleid als tijdens de uitvoering > coalities met maatschappelijke en bestuurlijke partijen (8);
- Afstemming en uniformiteit van regelgeving en reis-informatie (9);
- Verantwoordelijk voor alle ov m.u.v. internationale en nationale treinverbindingen (11, 13, 15);
- Inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid voor exploitatie van het netwerk (13, 15);
- In de toekomst eisen dat gemeente gaat bijdragen om kwaliteit ov te waarborgen (15).

Gemeente

Faciliterend:

- in de toekomst > financiële bijdrage om kwaliteitsniveau ov hoog te houden (15).

Vervoerder

Regisserend:

- Concessiehouders verantwoordelijk voor ontwikkeling van het netwerk (13, 15);

Faciliterend:

- exploitatie van het netwerk (13, 15);
- reisinformatie verstrekken (48, 51).

Gezamenlijk

Regulerend:

- i.s.m. provincie zorgen voor ruimtelijke visie (5);

Faciliterend:

- i.s.m. anderen een goed vervoerssysteem neerzetten (11);
- Regio geeft financiële prikkels > vervoerder moet marktvrage stimuleren (31, 50);
- sociale veiligheid (50).

Regisserend:

- Kennis ligt bij vervoerders > Regio > *Regulerend*: met beleid aanvullende eisen stellen i.s.m. vervoerder (13, 15).
-

OV-visie Amsterdam 2010-2030 > wat bij de reiziger past door de vervoerder laten bepalen

Rijk

Faciliterend:

- Financiële ondersteuning in de vorm van BDU (23);
- Financiering in spoornet en bijdrage aan grote regionale projecten (> 225 miljoen euro) (55).

Loslaten:

- zeggenschap over regionaal openbaar vervoer geven aan de regionale overheid (57).

Regio

Faciliteren:

- openbaar vervoer met groter aandeel in de totale mobiliteit (11);
- openbaar vervoer van betere kwaliteit (18);
- goede bereikbaarheid in het belang van ondernemers (18);
- één OV-autoriteit voor de Randstad (44);

Regisseren:

- afstemming binnen stadsregio via (*Regulerend*) planvorming van ontwikkelgebieden (44).

Gemeente

Faciliterend:

- Voldoende ruimte reserveren voor aanleg en uitbreiding OV-infrastructuur (23, 55)

Regulerend:

- Zorgen voor beleid dat ruimtereservering voor aanleg ov-infrastructuur mogelijk maakt (23).

Vervoerder

Faciliterend:

- Zorgen voor de juiste marketingsmix (42);
- Zorgen voor een collectief (openbaar vervoers-) systeem (58).

Gezamenlijk

Regisserend:

- i.s.m. het Rijk en regionale partners het regionale openbaar vervoer uitbreiden en verbeteren (3) -> (4);
- Regionaal openbaar vervoer, financiële ruimte, ruimtelijke afstemming en sociale functie (i.s.m. gemeente, provincie en Rijk) (4);
- Afstemming tussen overheden en vervoersbedrijven (42);
- Afstemming regio en vervoerder (NS) over tarieven (44);
- Afstemming P+R-beleid met gemeente en vervoerders (48).

Faciliterend:

- Financiële armlslag vinden i.s.m. Rijk (23);
- Grote regionale projecten (i.s.m. provincie Noord-Holland en Flevoland) (= < 225 miljoen euro) (55).

Regulerend:

- Ruimtelijk beleid van gemeente en provincie dat inspeelt op sterker openbaar vervoer om HOV mogelijk te maken (23).
-

UVP RVVP Stadsregio Amsterdam 2014

Regio

Faciliterend:

- Uitwerking van structuurvisies en verkeer- en vervoersplannen (23);
- Meer en beter openbaar vervoer met dezelfde of minder middelen (27);
- Investeren > vergroten snelheid en betrouwbaarheid openbaar vervoer (27);
- Implementatie R-net (37);
- In 2015 > beheer en aanleg lokaal spoor (37);

Regisserend:

- Afstemming knooppunten en ketenmobiliteit (21);
- Afstemming knooppuntenbeleid (38);
- Begeleiden subsidieproces BDU (39).

Gemeente

Faciliterend:

- Gemeentelijk Verkeer- en Vervoersplan opstellen (niet verplicht) (33).

Gezamenlijk

Regisserend:

- Effectieve uitvoering van het beleid > lokaal, regionaal, rijksbeleid optimaal op elkaar afstemmen (23);
- Indien sprake van bovenregionale zaken (i.s.m. provincie en waterschappen) (33);
- Afstemming met alle wegbeheerders om R-Net mogelijk te maken en knelpunten te traceren (37);
- Samenwerkingsverband OV-bureau Randstad (38).

Bijlage III - Overzicht van rolopvattingen in tabelvorm

RIJKS-DOCUMENTEN Rollen->	RIJK	PROVINCIE	REGIO	GEMEENTE	VERVOERDER	GEZAMENLIJK
Per beleids- NoMo, 2004	Faciliterend (54, 59, 61, 65, 68, 69) Regisserend (54, 69) Loslaten (67)	Faciliterend (68, 69, 136) Regisserend (69) Regulerend (68)	Faciliterend (52, 64, 136) Regisserend (67-68, 68-69) Regulerend (68)	Faciliterend (136) Regulerend (71)	Faciliterend (68-69, 69)	Faciliterend (51, 52) Regisserend (67, 68)
Structuurvisie Randstad, 2008	Faciliterend (7, 8, 70,) Regisserend (15, 72, 77)					Faciliterend (15)
Mobiliteits Aanpak, 2008	Faciliterend (41)	Faciliterend (36-37) Regisserend (47)	Regulerend (36, 37, 44) Regisserend (47)		Faciliterend (62)	Faciliterend (25, 30, 36-37, 42-43, 59, 62) Regisserend (41)
Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, 2012	Faciliterend (12, 37, 47) Regisserend (10, 38) Regulerend (6, 11, 60, 63)					Faciliterend (38) Regisserend (30) Regulerend (44, 69)

(alle getallen verwijzen naar het bijbehorend bladzijde in het desbetreffende document)

Tabel 3. Rollen in Rijksbeleidsdocumenten; Bron: eigen bewerking, 2014.

Provinciale - documenten Rollen->	RIJK	PROVINCIE	REGIO	GEMEENTE	VERVOERDER	GEZAMENLIJK
Per beleids- doc.ument:						
PVVP Noord- Holland (2007)		Faciliterend (19, 22, 43) Regisserend (25, 29, 43) Regulerend (20, 25)		Faciliterend (24) Regulerend (24)		Faciliterend (25, 26) Regulerend (26)
PVVP Zuid- Holland (2004)	Faciliterend (31, 69)	Faciliterend (31, 75, 85-87) Regisserend (13, 16, 18, 19, 85-87) Stimulerend (85-87) Regulerend (6, 85)	Regisserend (74)			Faciliterend (25, 26) Regulerend (16) Stimulerend (10- 11)

(alle getallen verwijzen naar het bijbehorend bladzijde in het desbetreffende document)

Tabel 4. Rollen in provinciaal beleid; Bron: eigen bewerking, 2014.

Regio - documenten Rollen->	RIJK	PROVINCIE	REGIO	GEMEENTE	VERVOERDER	GEZAMENLIJK
Per beleidsdocument:						
RVVP Regio Rotterdam 2003-2020, 2003	Faciliterend (9)		Faciliterend (9, 15, 31, 53) Regisserend (8, 9, 11, 13, 15, 19)	Faciliterend (15)	Regisserend (13, 15) Faciliterend (13, 15, 48, 51)	Regisserend (13, 15) Faciliterend (11, 31, 50) Regulerend (5, 15)
RVVP (UVP) Stadsregio Amsterdam 2014, 2013			Faciliterend (23, 27, 37, 38, 95) Regisserend (21, 39) Stimulerend (58)	Faciliterend (33)		Regisserend (23, 33, 37, 38)
OV-visie Stadsregio Amsterdam 2010-2030, 2007	Faciliterend (23, 55) Loslaten (57)		Faciliterend (11, 18, 44) Regisserend (44) Regulerend (44)	Faciliterend (23, 55)	Faciliterend (42, 58)	Regisserend (3, 4, 42, 44, 48) Faciliterend (23, 53) Regulerend (23)

(alle getallen verwijzen naar het bijbehorend bladzijde in het desbetreffende document)

Tabel 5. Rollen in regionaal beleid; Bron: eigen bewerking, 2014.

Bijlage IV - Verslagen van interviews/telefonisch contact en lijst van benaderde personen

1. Contactpersonen Cases:

* **HOV Noordtangent:**

Menko Noordegraaf - Adviseur/specialist Infrastructuur Projecten/Programma's bij Stadsregio Amsterdam

Resultaat:

- Telefonisch contact.

* **HOV Zaancorridor** - Stadsregio Amsterdam

Resultaat:

- Contactpersoon Menko Noordegraaf

* **HOV in 't Gooi**

Pierre Wimmers - communicatieadviseur a.i. bij Provincie Noord-Holland

Resultaat:

- E-mailcontact en informatie.

* **Stadsgewest Haaglanden**

Jan Termorshuizen - verantwoordelijk voor de studies rondom de inpassing van het station Bleizo namens het Stadsgewest Haaglanden.

Resultaat:

- Telefonisch contact

* **Projectbureau BleiZo Algemeen en Gebiedsontwikkeling**

Resultaat:

- Contact Nanne Zwiep - Programmadirecteur gebiedsontwikkeling Bleizo.
- Afspraak voor een bezoek aan het gebied.

* **Nanne Zwiep** - Programmadirecteur gebiedsontwikkeling Bleizo.

Resultaat:

- Telefonisch contact.

* **GR Bleizo**

Jan Eikema - Eigenaar Awareness Adviesbureau voor beleidsmarketing b.v.

Resultaat:

- Telefonisch en e-mail contact zie verslag.

* **BDU - Vereniging van Gemeenten (VNG)**

Richard van Vliet - lobbyist bij VNG

Resultaat:

- Telefonisch en e-mail contact doorverwijzing naar Arthur ter Weeme - Secretaris Vereniging Openbaar Vervoer Centrumgemeenten / beleidsadviseur bij Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

- * **HOV toevoeging aan RO Algemeen**
Hugo Priemus - emeritus hoogleraar Systeminnovatie Ruimtelijke Ontwikkeling

Resultaat:

- E-mail contact en verdere informatie

2. Contactpersonen Beleidsevaluatie efficiëntie

- * **Ministerie van Infrastructuur en Milieu**

Resultaat:

- Telefonisch interview Sandra Vermeer - Senior adviseur bij Ministerie van Infrastructuur en Milieu tevens betrokken bij de toewijzing van het station Bleizo.

- * **Provincie Noord-Holland**
Visie OV 2020 & PvvP Noord-Holland
tel: 023-514 31 43/023-5143577

Resultaat:

- Telefonisch contact Petra van Duivenvoorde - bestuursondersteuner van gedeputeerde van de provincie Noord-Holland voor Financiën en Wegen, Verkeer en Vervoer: Elisabeth Post.
- Telefonisch contact Ruurd Postma - senior concessiebeheer OV bij de provincie Noord-Holland.

- * **UVP RVVP 2014 Amsterdam**
Stadsregio Amsterdam - RvvP projectteam

Resultaat:

- Contactpersoon Douwe Tiemersma - senior adviseur ruimtelijke ordening en openbaar bestuur.

- * **RvvP Stadsregio Rotterdam**
ir. Paul Meijer - Hoofd Afdeling Ruimtelijke Ordening en Economie

Resultaat:

- Telefonisch contact

Eric Bavelaar - Hoofd Afdeling Openbaar Vervoer

Resultaat:

- Doorverwezen naar Joost Witte - Senior beleidsmedewerker Openbaar Vervoer, niet verder mee in contact gekomen.

- * **PvvP Zuid-Holland/Visie Ruimte en Mobiliteit 2014**
Lucan van Boeijen - adviseur bij Awareness adviesbureau

Resultaat:

- Doorverwezen naar overheden

Verslag interview Nanne Zwiep - programmadirecteur gebiedsontwikkeling Bleizo

Eerst een beeld van de algemene en recentste ontwikkelingen van de gebiedsontwikkeling. In 2008 gestart met de planvorming. Daaruit bleek in 2013 dat er een ommezwaai nodig was en een andere ontwikkelstrategie moest worden aangehouden. Met het Masterplan Bleizo was er teveel sprake van een blauwdrukplan die niet realiseerbaar was waardoor de complexiteit van het project te groot werd. Er zijn twee punten die moesten worden herzien. De eerste waren de marktinitiatieven in de vorm van: het FOC, Adventure World en het Transportium. Initiatieven waren niet zelf bedacht, maar pasten wel bij de locatie. Marktpartijen kwamen voornamelijk af op de ligging van de gebiedsontwikkeling Bleizo in de Randstad. Uitgangspunten waren de goede autobereikbaarheid en de OV-bereikbaarheid door de mogelijke komst van een NS-station, de hoogwaardige ZoRo-busverbinding en ook de bereikbaarheid per fiets met voldoende stalmogelijkheden. Alle factoren moeten ervoor zorgen dat er een grote publiekaantrekkende werking ontstaat. Aan het tweede punt lag de economische crisis ten grondslag. De steeds mindere kantoorontwikkelingen zorgden voor drastische wijzigingen van het Masterplan. De aandacht trekken van marktpartijen moest anders met een steeds minder wordende regie van de rijksoverheid. De propositie was niet meer om per kavel uit te geven, maar marktinitiatieven mogelijk maken op basis van drie voorwaarden:

1. Economische meerwaarde: zowel op het punt van werkgelegenheid als heterogeniteit creëren in het aanbod van bedrijven.
2. Stedenbouwkundige beeld veranderen: geen standaard ontwikkeling van een bedrijventerrein, dus ook op esthetisch oogpunt de ontwikkeling aanpassen en verbeteren.
3. Gebiedsontwikkeling die het ov-knooppunt ondersteunt. De ruimtelijke ontwikkelingen moeten niet alleen aansluiten op het vervoerspunt, maar ook voldoende aanbod creëren.

Gekeken moet worden naar de kansen van het gebied. De ontwikkeling van greenport is lastiger geworden, waardoor er geen strikte scheiding van noord/zuid A12 meer wordt aangehouden. Invulling van de gebieden is niet helemaal vrij op macro, maar wel op microniveau.

Voor de ontwikkeling wordt geen gebruik gemaakt van een project-/procesbureau. De programmadirecteur is wel extern aangetrokken om onafhankelijkheid te creëren in het proces. Verder is de Gemeenschappelijke Regeling een zelfstandig bestuur orgaan. De rol van het rijk is wisselvallig. De ene keer valt het mee, de andere keer tegen. In het algemeen is het rijk betrokken bij:

- de financiering van het NS-station;
- beleidsmatig door te reguleren met structuurschema's;
- Rijksweg A12 brengt meerdere aanvullende eisen en voorwaarden met zich mee;
- Aanmerking tot de Crisis en Herstelwet.

Voorlopig is er niets te klagen over de rijksbijdragen. Nu is (sinds 6 juni 2014) duidelijk geworden dat het NS-station doorgaat en 2016 moet worden gestart met de uitvoering die eind 2018 zal worden voltooid. De vraag is of het vervoersknooppunt voor moet gaan aan de ruimtelijke ontwikkelingen of de ruimtelijke ontwikkelingen vooraf moeten gaan aan het vervoersknooppunt. Zelfs wanneer het vervoersknooppunt er is, is er nog geen volledige zekerheid dat de ruimtelijke ontwikkelingen ook zullen volgen. Dit geldt zelfs voor de huidig geplande ontwikkelingen.

Verslag interview Sandra Vermeer - senior adviseur Ministerie van I&M

De afstemming rond de toewijzing van het station Bleizo is gedaan op basis van gescheiden verantwoordelijkheden. De Tweede Kamer heeft zich met name bemoeit met het station Bleizo zelf en uiteindelijk besloten om de maximale bijdrage van 6,4 miljoen beschikbaar te stellen voor de realisatie van het station. Het Ministerie van I&M is hiermee akkoord gegaan. Aan de realisatie van het station zijn meerdere deelprojecten verbonden. Zo moeten er verscheidene kabels worden verlegd, waaronder ook een waterleiding. De technische oplossing voor dit probleem is nog niet gevonden. De kosten van 100-120 miljoen voor de totale vervoersknoop zitten grotendeels daarin verwerkt. Daarnaast zijn andere verbindingen en projecten die moeten worden afgerond zoals het doortrekken van de Randstadrail over de A12 en het busstation voor de ZoRo-buslijn, een HOV-verbinding van Zoetermeer naar Rotterdam. De kosten voor het station liggen rond de 20 miljoen euro, die zijn met name zo hoog vanwege de ligging over de A12.

Het dilemma kip-ei dilemma rond ruimtelijke ontwikkelingen en de vervoersknoop is lastig. Het ministerie was vanzelfsprekend positiever geweest wanneer contracten met marktpartijen waren getekend. Desondanks blijft I&M positief tegenover de ontwikkeling van het knooppunt. Er is dan ook geen vereiste dat de toezegging van het station vervalt wanneer er geen ruimtelijke ontwikkelingen komen. Al dat als we hetzelfde hadden bereikt met Bleizo als wat we nu hebben bereikt, had het station er misschien al gelegen. De realisatiedatum staat nu gepland op eind 2018 en in principe moet begin 2019 het station aan de dienstregeling worden toegevoegd.

I&M heeft niet zozeer beleid op knooppunten, maar stimuleren ze wel. De regio bepaalt (in samenspraak met I&M) en is vrij om een gebied als Bleizo te plannen. Pas bij de toevoeging van het station ging I&M zich actief bemoeien met dat proces. De voorwaarde die staat beschreven in artikel 15 is geen eis, maar een basisvoorwaarde waarin regionale overheden vrijheid in uitvoering hebben. Gekoppeld HOV wordt ook in ander beleid steeds meer de focus gelegd op hoogwaardigheid. Binnen het 'hoogwaardige' beleid zijn de verantwoordelijkheden lastig en moet er worden samengewerkt. I&M zoekt op dat vlak de samenwerking met regionale overheden om synergievoordelen te halen. Nu is er sprake van een besparingsmodel, wat een uitvoeringsmodel moet worden. De exacte vormgeving is nog niet uitgekristalliseerd, maar het is goed om hier alvast over na te denken.

Verslag interview Arthur ter Weeme - Beleidsadviseur bij Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Er zijn geen grote veranderingen in de bestedingen van de BDU de afgelopen 10 jaar. Enige opvallende punt is dat grootschalige investeringen uitblijven, maar de projecten die voor de crisis in gang zijn gezet lopen gewoon door. In het geval van HOV specifiek is er geen grote golf van toevoegingen. Her en der gebeurt er wat. Wanneer HOV wordt toegevoegd is dat met name bij lang lopende projecten. De huidige R-Net formule is voornamelijk gebaseerd op marketing. Van de BDU wordt zoveel mogelijk geïnvesteerd in de exploitatie. De recente crisis is niet direct van invloed op de busverbinding voordat er wordt overgegaan op metro of sneltramverbindingen. Deze ontwikkeling bestaat al langer. In de toekomst blijft BDU geldt nodig om grootschalige projecten te kunnen financieren. Het is van belang dat er goed wordt gekeken naar de herverdeling van de BDU naar Provincie- en Gemeentefonds. De lokale gelden moeten wel in het Gemeentefonds verdwijnen, omdat zij anders geen financiën meer overhouden om belangrijke faciliteiten voor hoogwaardige verbindingen aan te leggen.

Verslag interview Menko Noordegraaff - Adviseur/specialist Infrastructuur Projecten / Programma's bij Stadsregio Amsterdam en betrokken bij HOV in de Zaancorridor

De Zaancorridor heeft de fase van uitvoering bereikt. Volgens afspraak worden de verschillende deelprojecten in werking gezet. Het gedeelte Klaprozenweg vormt daarbij een belangrijke schakel. Het HOV in de Zaancorridor project zelf is gedaan op basis van verschillende toekomststudies. De aansluiting van Amsterdam-Noord op de rest van Amsterdam via de Noord-Zuidlijn brengt bepaalde

mobiliteitsstromen met zich mee waarop moet worden geanticipeerd. De gemeente Zaandam had graag gezien dat de metro werd doorgetrokken tot aan Zaandam of station Zaandam. Omdat de kosten daarvoor te hoog lagen is besloten een hoogwaardige busverbinding aan te leggen met in de toekomst de mogelijkheid tot opwaardering. Het project wordt wel in samenwerking tussen Stadsregio Amsterdam (SRA), gemeente Amsterdam en de gemeente Zaandam gedaan, maar apart voor Zaandam en Amsterdam behandeld. De provincie Noord-Holland blijft buiten het project, ook qua financiering. Binnen de gemeente Amsterdam zijn de deelprojecten goed op orde, terwijl de gemeente Zaandam achterblijft en schot erachter moet zetten. De enige valkuilen zijn nog aanwezig wanneer er niet precies komt wat was gepland. De gemeente Amsterdam en Zaandam zijn wegverantwoordelijken, de SRA werkt alleen mee tijdens de planstudiefase. Daarnaast verleent de SRA subsidies aan het project. Knelpunten bleken dusdanig groot dat 60 miljoen euro is uitgetrokken om het geheel te financieren. Er wordt ook samengewerkt met marktpartijen om efficiëntie te krijgen in de exploitatie.

De combinatie met ruimtelijke ontwikkelingen was vroeger gemakkelijker. Toen de Noord-Zuidlijn destijds werd gepland moest de verbinding worden doorgetrokken naar Zaandam. Deze verbinding moest rendabel worden gemaakt met hoge dichtheden. Vandaar dat men overging het transformeren van de waterkant en het NDSM-terrein. Tot dat de hoge dichtheden er zijn wordt het openbaar vervoer geregeld met hoogwaardige busverbindingen. Daarnaast is ook het fietsgebruik verhoogd, waardoor extra faciliteiten moeten worden aangebracht om de groei op te vangen. De ruimtelijke ontwikkelingen gaan nu trager. Er worden vooraf alvast voorbereidende infrastructurele maatregelen getroffen die als vliegwiel kunnen fungeren voor de ruimtelijke ontwikkeling. Dit zorgt voor extra exploitatie kosten en gebeurt alleen in de gebieden waar ruimtelijke ontwikkelingen zo goed als zeker in het verschiet liggen.

Verslag interview Pierre Wimmers - communicatieadviseur a.i. bij Provincie Noord-Holland en betrokken bij HOV in 'Gooi

Volgens de Wet personenvervoer 2000 zijn Gedeputeerde Staten en Dagelijkse Besturen van kaderwetgebieden bevoegd tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor openbaar vervoer (OV). Een concessie voor OV geeft het recht om met uitsluiting van anderen OV te verrichten in een bepaald gebied gedurende een bepaald tijdvak. Concessies worden verleend door middel van een Europese openbare aanbesteding.

De provincies Flevoland, Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en de stadsregio's Amsterdam en Rotterdam, het Bestuur Regio Utrecht en Haaglanden investeren samen met de vervoerders in een hoogwaardig openbaar vervoernetwerk voor de Randstad onder de naam R-net. R-net bestaat uit trein, metro, tram en bus. Eigenschappen van R-net zijn snelheid, betrouwbaarheid, comfort en goede voorzieningen. Overal wordt dezelfde huisstijl gebruikt, zodat de reiziger alle verbindingen van R-net als één netwerk ervaart. Om onderdeel te zijn van R-net moet een verbinding voldoen aan een aantal criteria. De reiziger moet met R-net kunnen reizen van de vroege ochtend tot de late avond, nooit lang te hoeven wachten, een snelle aansluiting hebben van de ene verbinding op de andere en kunnen beschikken over goede voorzieningen zoals een comfortabele halte, dynamische reisinformatie en mogelijkheden om de fiets te parkeren.

R-net maakt de Randstad beter bereikbaar en meer aantrekkelijk voor inwoners, bedrijven en recreanten. R-net is een serieus alternatief voor de auto en levert een bijdrage aan het op peil houden van de bereikbaarheid, leefbaarheid en economische positie van de Randstad. R-net wordt de komende jaren geleidelijk geïmplementeerd in de verschillende regio's in de Randstad door het optimaal benutten van het bestaande wegennet en het toepassen van de kwaliteitseisen. Daarnaast worden er waar mogelijk maatregelen getroffen om het openbaar vervoer voorrang te geven. Zo worden er voor de bus speciale busstroken en busbanen aangelegd om de bus vlot en ongehinderd doorgang te verlenen.

Het proces voor het project is open en transparant. Zowel tijdens de studiefase en de planfase hebben we bewoners, ondernemers en belangenorganisatie geconsulteerd. Hun suggesties zijn waar mogelijk meegenomen in het tracé respectievelijk het ontwerp. De besluitvorming is inzichtelijk, zie de website www.hovinhethooi.nl onder publicaties. Er is sprake van verschillende financieringsbronnen. De Provincie Noord-Holland betaalt het grootste deel uit eigen middelen, aangevuld met subsidies van het Rijk en bijdragen van gemeentelijke partners.

Verslag interview ir. Jan Termorshuizen - Stadsgewest Haaglanden

Al in 2003 werd Gebiedsontwikkeling Bleizo aangemeld voor het project Stedenbaan als pilotproject. Sindsdien heeft het Stadsgewest Haaglanden altijd met een positieve blik gekeken naar de ontwikkelingen. Stedenbaan is een programma van hoogwaardig openbaar vervoer in combinatie met ruimtelijke ontwikkelingen waar het project conform de doelstellingen in past. Het projectbureau Stedenbaan is opgeheven, maar werkt op de achtergrond nog steeds door in het Zuidvleugelbureau waardoor het gedachtegoed blijft. Hoewel er momenteel weinig ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden biedt de toezegging van het station toch kansen om het gebied ruimtelijk te ontwikkelen.

Verslag interview ir. Paul Meijer - Stadsregio Rotterdam

De provincie Zuid-Holland bemoeit zich niet of nauwelijks met de ontwikkelingen rond Bleizo. Alleen in de faciliterende rol vervult zij enkele taken. Er zijn destijds (door betrokken heer Meijer) wel gesprekken gevoerd tussen provincie en de gemeenten. Daaruit bleek dat eerst de randen van het gebied zouden worden ontwikkeld en pas daarna het centrum. De provincie steunde het project met name op het gebied van het kantorenprogramma. Sinds dat de kantorenontwikkeling is komen te vervallen heeft de provincie slechts op de achtergrond met Bleizo te maken. De ZoRo-busverbinding is wel actief door de provincie begeleidt. De leisure-ontwikkelingen kunnen worden gezien als het ultieme hoogwaardig openbaar vervoersbestemming voor schoolreisjes.

Bijlage V - Stakeholderanalyse case-onderzoek gebiedsontwikkeling Bleizo

Stakeholder	Belang	Houding t.o.v. project
Gemeente Zoetermeer	Verbeteren van de bereikbaarheid en het creëren van een leisure-stad.	Positief.
Gemeente Lansingerland	Verbeteren bereikbaarheid en het creëren van een unieke greenport zone.	Positief.
Provincie Zuid-Holland	Bijdrage aan de Zuidvleugel i.c.m. de Stedenbaan bereikbaarheid verbeterd in de regio.	Positief op bereikbaarheid, afwachtend op economische groei.
Stadsgewest Haaglanden	Verbeteren bereikbaarheid in de regio met economische groei ten gevolg.	Idem als provincie Zuid-Holland. Financierder van verschillende ov-projecten.
Stadsregio Rotterdam	Aansluiting Rotterdam-Zoetermeer met HOV-busverbinding (ZoRo).	Positief over verbinding met mogelijke vervanging van buslijn door metro in de toekomst, afwachtend over toekomstperspectief. Financierder van verschillende ov-projecten (ZoRo-bus).
Ministerie Infrastructuur&Milieu	Rijksdoelstelling Economische groei door bereikbaarheid verbetering i.c.m. knopenbeleid en meervoudig ruimtegebruik.	Positief, rol in komst en financiering vervoersknoop.
NS	Station Bleizo.	Afwachtend tegenover huidige aanbod reizigers en toekomstige rendabel aanbod/exploitatie.
Prorail	Planstudie Station.	Positief, maar wel wanneer alle ontwikkelingen worden uitgevoerd.
Tweede Kamer	Nieuw station Bleizo.	Voorstanders: Positief en ingestemd met komst station Bleizo. Oppositie: negatief t.o.v. financiering station.
Ministerie van Economische Zaken	Verbetering van de werkgelegenheid, economische groei Zuidvleugel.	Positief tegenover verwachte werkgelegenheid.
Kamer van Koophandel Haaglanden	Extra ruimte voor ontwikkelaars, starters en bedrijven.	Positief tegen over de kansen, negatief tegenover de concurrentie met reeds gevestigde winkels in centra gemeenten.
Tennet	Verplaatsing van schakelstation	Positief tegenover de genomen maatregelen
Marktpartijen	Ontwikkelmogelijkheden	Positief tegenover de kansen van het gebied en vrijheid in het ontwikkelen, maar afwachtend wegens het uitblijven van de vervoersknoop.

Bijlage VI - topic- en vragenlijst semi-gestructureerde interviews

Afstemming

- Wat is uw rol in het proces van afstemming?
- Hoe ziet de samenwerking in dit proces eruit?
- Hoe ziet de afstemming van hoogwaardig openbaar vervoer er op regionaal niveau eruit?
- Regie danwel afstemming: Vanuit (regio/prov/rijk) niet wel vanuit andere (rijk/prov/regio)? Wie wel?
- Ziet u de toevoeging hoogwaardig openbaar vervoer als belangrijke taak van de regio/prov/rijk?
- Welke actoren zijn volgens u het belangrijkste in het proces van overleg tussen actoren (waar ligt (welke) macht of kennis?)?
- In hoeverre ziet u knelpunten in het proces van hoogwaardig openbaar vervoer en welke zijn dit?
- Wat is er kenmerkend voor het proces tussen actoren in uw provincie/regio? (in manier van samenwerken bijv)
- En hoe is het gevoel tijdens het proces, is sprake van veel/weinig controle (en dus veel/weinig vertrouwen)?
- Dekt het gestelde beleid volgens u de kloof tussen planning en ontwikkeling?
- In hoeverre laat rijk/provincie echt los?; is er echt sprake van decentralisatie?
- Zijn er bepaalde afgebakende ronden te herkennen in het proces (ontwerpfase, planningsfase, ontwikkelingsfase?)
- In hoeverre is er sprake van een open/gesloten proces; worden er andere actoren betrokken in het proces. Zo ja, wanneer wel/niet. Zo nee, waarom niet (vanwege gebrek aan kennis of vanwege uiteenlopende belangen die niet kunnen worden gerealiseerd)?

HOV en ruimtelijke ontwikkelingen

- Wat is de invloed daarvan op de afstemming van de toevoeging van hoogwaardig openbaar vervoer? (Kunt u voorbeelden noemen?)
- (voor de provincie/rijk): - Welke actuele trends op ov-gebied zijn van invloed op uw rol in het proces?
- In hoeverre zijn ruimtelijke ontwikkelingen van invloed op de manier van waarop hoogwaardig openbaar vervoer tot stand komt (denk aan toevoeging woningen/kantoren/bedrijven(terreinen)/openbare ruimte)?

Project/proces

- Is er een extern project/procesbureau ingehuurd om de uitvoering van het plan te begeleiden? (hebben zij volgens u rekening gehouden met de belangen van alle actoren?).
- Is er bij de uitvoering van (de case) een bepaald(e) imago/uitstraling waar naar wordt gestreefd?
- Zijn er particuliere/publieke partijen betrokken in het proces? Op welke manier worden zij betrokken? Wat zijn hun wensen (en worden deze allemaal behartigd)? Welke manier van samenwerking wordt er gehanteerd -> sturing of mogen ze doen waar ze goed in zijn?
- Met welke overheidsinvloed heeft het proces te maken? Welke bijdragen en investeringen krijgt het project vanuit het Rijk?