

# Het krachtenveld rondom gebiedsgericht benutten

Bram van Luipen

Kennisplatform Verkeer en Vervoer

Joost Voerman

Goudappel Coffeng

[a.vluipe@avv.rws.minvenw.nl](mailto:a.vluipe@avv.rws.minvenw.nl)

[jvoerman@goudappel.nl](mailto:jvoerman@goudappel.nl)

Deel I van een tweeluik over een verkenning naar de  
aanpak van bestuurlijke en organisatorische vragen bij gebiedsgericht benutten.

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2004,

25 en 26 november 2004, Zeist

## Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	4
2.	Krachtenveld.....	5
3.	Bestuurlijke omgeving.....	6
4.	Interne omgeving .....	7
5.	Externe omgeving .....	8
6.	Produkt.....	8
7.	Conclusie .....	9
8.	Referenties.....	10

## **Samenvatting**

### *Het krachtenveld rondom gebiedsgericht benutten*

De belangstelling groeit om mobiliteitsproblemen gebiedsgericht aan te pakken. Voor netwerk gerelateerde verkeersproblemen is de methode van gebiedsgericht benutten sterk in zwang. Deze benadering vraagt op alle lagen een sterke samenwerking tussen verschillende overheden, hetgeen het werk van de verkeersprofessional steeds ingewikkelder maakt.

Deze bijdrage gaat in op het krachtenveld waarin de verkeersambtenaar of liever gezegd verkeersprofessioneel functioneert.

Samen met de bijdrage van Ronald van Meggelen en Fred Meerhof vormt dit een tweeluik over een lopende verkenning naar de aanpak van bestuurlijke en organisatorische vragen bij gebiedsgericht benutten.

## **Summary**

### *The decision-making arena around Sustainable Traffic Management*

There is a growing interest in an area-based approach to transport issues. For infrastructure-related traffic problems the sustainable traffic management method is very popular. This approach requires co-operation between organisations at different government levels, which means increased complexity in the work of the transport professional.

This CVS contribution describes the decision-making arena in which the transport professional operates.

Both this paper and the contribution of Ronald van Meggelen and Fred Meerhof deal with an ongoing study about the approach to public management and organisational issues in sustainable traffic management.

## 1. Inleiding

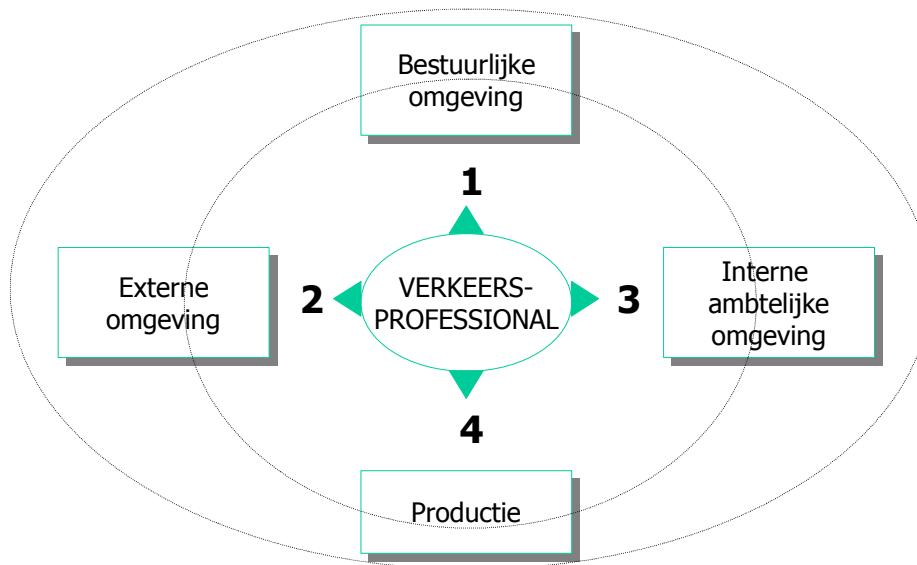
Gebiedsgericht werken op het gebied van verkeer en vervoer heeft een lange geschiedenis. Al in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer uit 1988 staat het uitgangspunt dat regionale problemen, regionaal moeten worden opgelost centraal. Begin jaren negentig wordt de oplossing gezocht in het aanpassen van de bestuurlijke structuur. Vervoerregio's worden in het leven geroepen, maar sterven een stille dood als gevolg van discussies over taken, bevoegdheden en middelen. De regionale problemen en oplossingen verdwijnen uit beeld. Maar niet voor lang. Meer en meer dringt het besef door dat voor een effectieve aanpak meer aandacht nodig is voor samenhang tussen verschillende maatregelen op regionaal niveau. Dat vereist samenwerking over bestuurs- en beheersgrenzen heen. Dit wordt versterkt door het centraal stellen van de gebruiker in het verkeers- en vervoersbeleid. De mondige burger, mobilist, kiezer heeft geen boodschap aan discussies over taken en bevoegdheden, maar verwacht een krachtdadige en integrale aanpak van verkeers- en vervoersproblemen.

De complexiteit (van de sturing) van het verkeers- en vervoersbeleid neemt hierdoor sterk toe, Dit stelt andere en nieuwe eisen aan verkeersambtenaren. Naast inhoudelijke deskundigheid zijn procesvaardigheden nodig. Wij noemen deze brede vakman of –vrouw de verkeersprofessional.

In dit artikel gaan wij in op het krachtenveld waarin de verkeersprofessional functioneert en de bestuurlijke en organisatorische obstakels die de verkeersprofessional daarbij tegenkomt. Ronald van Meggelen en Fred Meerhof gaan in hun CVS-bijdrage “Nieuwe taken en competenties voor verkeersprofessional” in op de performance van de verkeersprofessional. De verkeersprofessional als iemand die met energie en over overtuiging, invoelings- en doorzettingsvermogen doelen weet te bereiken. Beide artikelen zijn gebaseerd op de inzichten die zijn opgedaan in het kader van het KPVV-project bestuurlijke en organisatorische aspecten van gebiedsgericht benutten (GGB). Ter illustratie wordt dan ook verwezen naar GGB-projecten. De lessen die daaruit naar voren komen zijn breder toepasbaar.

## 2. Krachtenveld

Onderstaand schema schetst het krachtenveld waarin de verkeersprofessional functioneert.



De verkeersprofessional staat in een krachtenveld met twee centrale lijnen. Verticaal staat het bestuurlijke besluitvormingsproces (1) dat uiteindelijk leidt tot productie van maatregelen of plannen (4). Horizontaal staan de spelers, partijen waarmee de verkeersprofessional te maken heeft bij het realiseren van het verkeers- en vervoersbeleid. Het gaat daarbij zowel om de interne ambtelijke omgeving als de externe omgeving.

### **3. Bestuurlijke omgeving**

Een actieve inhoudelijke bijdrage van bestuurders gedurende het gehele proces is de beste manier om bestuurlijk draagvlak te realiseren. Betrokken bestuurders worden min of meer medeplichtig gemaakt aan te doorlopen proces en het resultaat. Bestuurders krijgen meer inzicht in de inhoudelijke aspecten en willen sneller als ‘uithangbord’ willen fungeren. Dit draagvlak is geenszins een gegeven, maar vergt voortdurend onderhoud. De belangrijkste valkuil is de beperkte tijd van de bestuurder en de lange doorlooptijd van samenwerkingsprocessen.

Bij de start van een GGB-project is het betrekkelijk eenvoudig om bestuurders te enthousiasmeren. Het is de fase van doelen stellen en ‘dromen’ over het eindresultaat. Over uitvoering en kosten wordt in die fase nog niet gesproken. Daarna volgt veelal een lange periode waarin op ambtelijk niveau verder wordt gewerkt. De bestuurders komen pas weer in beeld op het moment dat concrete maatregelen zijn ontwikkeld en moeten worden gefinancierd. Het opgebouwde draagvlak en enthousiasme is weggezakt en moet opnieuw worden opgebouwd. Dit is een extra opgave wanneer het gaat om meerdere bestuurders. Bij GGB-projecten zijn al snel meer dan tien organisaties betrokken. Daar komt bij dat wanneer besluiten moeten worden genomen over concrete maatregelen en financiering, niet alleen portefeuillehouders gecommiteerd moeten worden, maar ook de colleges van B&W en de raden.

Kortom: het bestuurlijke speelveld rondom gebiedsgericht benutten is groot en complex en vraagt voortdurende aandacht van de verkeersprofessional.

#### **4. Interne omgeving**

Samenwerken vraagt om inzet van alle betrokken partijen. Ambtelijk moet daarvoor prioriteit aan het project worden toegekend en capaciteit worden vrijgemaakt. In de fase van de beleids- en planvorming is dat niet de moeilijkste stap. Aandachtspunt is wel de kwaliteit en het enthousiasme van de mensen. Samenwerken vraagt om enthousiaste netwerkers met kennis van de inhoud. Het vraagt de nodige stuurmanskunst om één voorstel min of meer gelijktijdig door twintig organisaties te leiden.

Op het moment dat er zicht komt op maatregelen die in samenhang moeten worden gerealiseerd grijpt de samenwerking in op de bestaande codes, procedures en afspraken. Projecten moeten worden opgenomen in begrotingen en plannings. Het samenwerkingsproject moet de competitie aan met interne prioriteiten. Op dat moment worden interne weerstanden, die al langer onder de oppervlakte aanwezig waren, zichtbaar.

GGB-projecten hebben tot doel te komen tot gezamenlijk Dynamisch Verkeersmanagement. Na capaciteit en prioriteit is het overdragen van een deel van de eigen autonomie als derde obstakel worden genomen. Immers voor een adequaat en krachtig verkeer management moet een dito beheersorganisaties worden opgezet.

Kortom: bij de interne organisatie zijn de kernwoorden capaciteit, prioriteit en mandaat de kernbegrippen. Om dit te bereiken is draagvlak en steun van de interne organisaties van alle deelnemende partijen cruciaal.

## **5. Externe omgeving**

GGB-projecten starten veelal als een samenwerkingsproject tussen overheden. Het bedrijfsleven en consumentenorganisaties worden geïnformeerd via klankbordgroepen. Bijeenkomsten van de klankbordgroep sneuvelen als eerst op het moment dat de er onvoldoende ambtelijke capaciteit is voor het project. Dat is een risico. De ervaring leert dat deze partijen over een groot (bestuurlijk) netwerk beschikken en langs deze weg (onverwacht) kunnen interveniëren.

Wat opvalt is dat vanuit bedrijfsleven en consumentenorganisaties, als vervolg op de adviezen van de commissie Luteijn, wordt aangedrongen op een actieve deelname gedurende het gehele proces. Simpelweg laten aanschuiven ligt voor de hand, maar gaat voorbij aan hun bijzondere karakter. Bedrijfsleven en consumenten hebben geen beslissingsmacht over infrastructuur. Daarentegen hebben ze wel macht als het gaat om het beïnvloeden van de publieke opinie.

## **6. Produkt**

Onder invloed van de bestuurlijk, externe en interne omgeving en technische ontwikkelingen is ook het product van de verkeersprofessional aan tweetal fundamentele veranderingen onderhevig.

De eerste verandering is de presentatie: niet alleen de inhoud is leidend, maar de vorm is minstens zo belangrijk. Een bestuurder heeft behoefte aan een beeldend/wervend verhaal. Het bedrijfsleven wil bijvoorbeeld inzicht in de economische consequenties en consumentenorganisaties zullen wellicht aandringen op communicatiemaatregelen.

De tweede verandering is dat het niet alleen meer gaat om een statisch product zoals de realisatie van een weg of een brug, maar om systeem dat dagelijks bediend moet worden om te functioneren via een verkeerscentrale of anderszins. Daarbij kent dit systeem, zoals een wegennetwerk niet een enkele eigenaar, maar zijn er vele eigenaren die hiervan een stuk bezitten. Kortom de dagelijkse bediening vraagt een goede samenwerking en goede afspraken tussen de verschillende eigenaren (= overheden), die hiervoor verantwoordelijk zijn.



## **7. Conclusie**

Gebiedsgericht werken is complex en vereist schaken op verschillende borden. Methoden voor gebiedsgericht werken vormen een handvat om het proces vorm te geven. Het verloop van gebiedsgerichte samenwerkingsprojecten is echter niet te voorspellen en te plannen. Het vraagt om continue aandacht (een antenne) voor de ontwikkelingen in de bestuurlijke, de externe en interne omgeving. En in het vervolg daarop de vorm en inhoud van het uiteindelijke product. Inzicht in de obstakels is daarbij een eerste stap, maar nog veel belangrijker zijn de vaardigheden om dit te vertalen naar concrete actie. Dan komt de performance van de verkeersprofessional in beeld. Daarover meer in de bijdrage van Ronald van Meggelen en Fred Meerhof.

## **8. Referenties**

Deze CVS-bijdrage en de bijdrage van Ronald van Meggelen en Fred Meerhof is ontleend aan ervaringen uit het onderzoeksproject Verkenning aanpak bestuurlijke en organisatorische vragen bij gebiedsgericht benutten van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer.

Dit project wordt in de periode van mei 2004 tot januari 2005 uitgevoerd door een denktank bestaande uit Ronald van Meggelen, Fred Meerhof en Joost Voerman in samenwerking met de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van Rijkswaterstaat.

Een recent overzicht van gebiedsgericht benutten projecten is te vinden in de uitgave Gebiedsgericht benutten in de praktijk. (ISBN 903693627 6)