

**Make the network work**

Hoe zetten we de stap van beleid naar uitvoering?

Cécile Cluitmans

Bettinka Rakic

ARCADIS, Ruimte & Milieu

<b>1</b>	<b>UITVOERING GEBIEDSGERICHTE VERKEERSPROJECTEN MOEIZAAM .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>WAAROM WERKT HET NIET? - HYPOTHESEN .....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>ERVARINGEN UIT DE PRAKTIJK .....</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>WAT WERKT IN WELKE NETWERKEN? – TOETS HYPOTHESEN.....</b>	<b>10</b>

### *Samenvatting*

#### **Make the network work**

Hoe zetten we de stap van beleid naar uitvoering?

De uitvoering van gebiedsgerichte verkeersprojecten verloopt niet zelden moeizaam. De vraag is waarom de stap van beleid naar uitvoering zo lastig te maken is. Op basis van een viertal praktijkcases concluderen we dat een belangrijke verklaring gelegen is in de (on)mogelijkheden projecten concreet af te bakenen in tijd en inhoud. Daarnaast speelt de what's in it for me-factor een belangrijke rol: Bij gebiedsgerichte samenwerking wordt nu dat op netwerkniveau naar het verkeerssysteem wordt gekeken. Vervolgens wordt ook op netwerkniveau beleid geformuleerd en een bijbehorend netwerkgericht maatregelenpakket vastgesteld. Vooral lokale, individuele wegbeheerders zien daardoor weinig directe baten van de samenwerking. Dit kan worden ondervangen door een tijdige overdracht van een regelstrategie tot de implementatie van losse operationele verkeersmanagementscenario's. Bijkomend voordeel is dat op deze manier tijdig operationele kennis wordt ingezet om maatregelen op maat van de straat te snijden en om netwerk én samenwerking ook in de praktijk te laten (blijven) werken.

### *Summary*

#### **Make the network work**

How do we get from policy to implementation?

Sustainable Traffic Management is not easy to implement. On the basis of four cases we conclude that this can be explained by the (im) possibilities to limit projects in both time and content. Besides that the so called 'what's in it for me?'-factor plays a prominent part. The perspective in Sustainable Traffic Management is on the network. Then, also on a network basis, policy is formulated and network-measures are being laid down. This particularly doesn't serve the interest of local road authorities. This can be resolved by timely transferring rule scenario's into operational traffic management scenarios. By doing this you kill the birds with the same stone; measures can be cut to the size of the street and we can make the network work.

## **1 Uitvoering gebiedsgerichte verkeersprojecten moeizaam**

Het besef dat veel verkeersproblemen de individuele beheersgrenzen overstijgen, wordt tegenwoordig breed onderkend. Onder de noemer gebiedsgericht werken schieten de initiatieven als paddestoelen uit de grond. ‘Netwerk gericht verkeersmanagement’, netwerkmanagement, de ‘Beter Bereikbaar’-projecten; het zijn allemaal samenwerkingsvormen waarbij het verkeers- en vervoersysteem als netwerk wordt benaderd. Veel van deze projecten starten voortvarend. We sluiten samenwerkingsovereenkomsten, maken probleemverkenningen en formuleren maatregelpakketten. Het vervolgens daadwerkelijk op straat zetten van de maatregelen blijkt echter vaak meer voeten in aarde te hebben dan vooraf gedacht. De vraag is hoe het komt dat de stap van beleid naar uitvoering zo lastig te maken is. In dit artikel gaan we op zoek naar de oorzaken en kijken we hoe het netwerk én de samenwerking ook in de praktijk kunnen blijven werken. Hiervoor formuleren wij eerst een aantal, dat vervolgens aan de hand van een aantal praktijkcases worden getoetst en aangescherpt.

## **2 Waarom werkt het niet? - hypothesen**

De constatering dat de stap van beleid naar uitvoering doorgaans lastig te maken is, kan niet echt wereldschokkend genoemd worden. Er zijn boeken vol geschreven over de kloof tussen beleidsvorming en implementatie en de factoren die daaraan ten grondslag liggen. Zo wordt er in de bestuurskundige literatuur gesproken over de Wet van afnemende Beleidseffectiviteit, over de aanwezigheid van concurrerende beleidsdossiers en verschillen in de perspectief tussen ‘beleidsmensen’ en uitvoerders.

Veel van deze zaken spelen ongetwijfeld ook een rol in de verschillende gebiedsgerichte verkeersprojecten.

Interessanter is de vraag of er ook specifieke redenen zijn, die juist bij dit type projecten een snelle uitvoering in de weg staan. En, zo ja, of deze factoren op de een of andere manier te verhelpen zijn of dat we ons in de verkeerswereld gewoon neer moeten leggen bij complexe

en trage implementatietrajecten.

ARCADIS heeft inmiddels een lange staat van dienst op het gebied van gebiedsgericht werken. Wij zijn onder meer betrokken bij concrete WIU-trajecten, instrumentariumontwikkeling en de begeleiding van regionale benuttingprojecten. In de loop van de tijd hebben we daardoor een aardig gevoel gekregen voor wat goed werkt bij regionale samenwerking, maar vooral ook wat niet goed werkt. Zonder nu uitputtend te willen zijn, spelen naar onze mening de volgende zaken een rol bij de stroperigheid in de uitvoering van dergelijke projecten:

- Concreetheid van de aanleiding tot de samenwerking;
- Tijdshorizon
- Noodzaak van de gezamenlijkheid
- Tijdige betrekken uitvoerders
- Helderheid organisatie: initiator, opdrachtgeverschap en verantwoordelijkheden
- Gebiedsbegrenzing
- Deelname WGR-orgaan;

Voorname opsomming lijkt misschien tamelijk willekeurig, maar laat zich feitelijk terugvertalen in een wie- en een wat-vraag. Wie zijn de betrokken partijen en op wat heeft de samenwerking betrekking?

Om met het laatste punt te beginnen: de aanleiding om een benuttingproject te starten verschilt van geval tot geval. Soms is er een directe beleidsopgave, zoals redelijk recent de netwerkanalyses. Soms is er ook gewoon een pot met geld die opmoet. Er zijn algemene redenen, als een gezamenlijk gevoelde regionale verkeersproblematiek, en ook heel concrete aangrijpingspunten als een grootschalig evenement of WIU. Het is onze beleving dat hoe concreter het aangrijpingspunt voor de samenwerking is, des te sneller de uitvoering zal verlopen.

Direct daarmee samenhangend is de tijdshorizon van een project: hoe verder de tijdshorizon, des te trager de uitvoering zal verlopen. Of, positiever geformuleerd: hoe meer tijdsdruk, hoe makkelijker de uitvoering.

Verder lijkt ook de noodzaak van de gezamenlijkheid een grote rol te spelen. Preciezer gesteld, gaat het om twee zaken: een daadwerkelijk gezamenlijk probleem en de noodzaak om dat probleem ook gezamenlijk aan te pakken. Het lijkt een open deur – zonder gezamenlijk probleem ga je niet gebiedsgericht aan de slag – maar het is naar onze mening een van de meest complexe vraagstukken bij samenwerking. Wanneer is een verkeersprobleem een gezamenlijk probleem en wanneer moet je het ook gezamenlijk oplossen? Moet de hinder voor elk van de betrokkenen even groot zijn of volstaat het de lusten en de lasten eerlijk te verdelen? Zo zijn er tal van vragen te bedenken. Wij volstaan op dit punt met de algemene stelling dat hoe groter de noodzaak tot samenwerking, hoe makkelijker de uitvoering zal verlopen.

Als we vervolgens naar de wie-vraag kijken, spelen vier zaken een rol. In de eerste plaats de gebiedsbegrenzing: hoe groot is het gebied waarin je gaat samenwerken en hoeveel partijen betrek je vervolgens bij die samenwerking? Het betreft hier een vergelijkbaar vraagstuk als de noodzaak van gezamenlijkheid: veel verkeersproblemen hangen niet alleen onderling sterk samen, maar hebben ook raakvlakken met bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening. Het ligt dan in de rede om de zaken integraal met alle betrokkenen aan te pakken. Wie echter alles met iedereen probeert aan te pakken lost echter uiteindelijk niets op. Het omgekeerde is echter ook waar: een eenzijdige, lokale knelpuntbenadering volstaat niet (meer) om de huidige verkeersproblematiek het hoofd te bieden. Toch gaan wij ervan uit dat hoe kleiner het samenwerkingsgebied is, hoe makkelijker de uitvoering zal verlopen.

Als we vervolgens nader inzoomen op de betrokken partijen, lijkt ook het tijdig betrekken van de uitvoerders een belangrijke succesvoorwaarde te zijn. In de praktijk zijn namelijk de doeleinden voor de uitvoering niet altijd voldoende duidelijk of onvoldoende geconcretiseerd. Een besteksschrijver kan bijvoorbeeld onvoldoende met het benoemen van een maatregel als 'optimaliseren van een verkeerslicht' als hij niet weet welke afslagrichtingen in de gebiedsgerichte afspraken nu daadwerkelijk geprioriteerd moeten worden. Wij denken daarom dat hoe eerder de uitvoerders, cq uitvoeringsgerichte afdelingen betrokken worden, hoe makkelijker de realisatie zal verlopen.

In de derde plaats hebben wij het idee dat de deelname van WGR ( kaderwetgebied) in de samenwerking bijdraagt aan een sneller proces. Dit lijkt terug te voeren op het feit dat

kaderwetgebieden geen wegbeheerder zijn maar regioregisseur en vanuit die optiek een natuurlijke coördinerende rol kunnen vervullen.

Duidelijke coördinatie, een solide organisatie met een helder opdrachtgeverschap en een goede verdeling van taken en verantwoordelijkheden zullen tot slot eveneens de uitvoering vergemakkelijken. De vraag is alleen wat in dit verband ‘een solide organisatie’ is. Is er een blauwdruk voor gebiedsgerichte aanpak of is maatwerk vereist? Welke achterliggende mechanismen spelen een rol en doen onze hypothesen überhaupt wel opgeld in de praktijk?

### **3 Ervaringen uit de praktijk**

Om voorgaande vragen te kunnen beantwoorden nemen wij een viertal cases nader onder de loep, te weten:

- NOB Brabant
- BB KAN
- BB Vallei
- Twente korte termijn scenario's

Voor elk van de cases is de beschikbare documentatie geanalyseerd en hebben wij aanvullend interviews gehouden met de betrokken partijen. Uiteraard bestrijkt je met vier cases niet het hele spectrum van de gebiedsgerichte projecten. Het is ook niet onze bedoeling om op basis van deze tamelijk willekeurig gekozen dwarsdoorsnede van praktijkvoorbeelden uitspraken te doen over het geheel van projecten (kwantitatieve of statistische generalisatie), maar veeleer om tot een dieper gaand inzicht van het verschijnsel gebiedsgericht werken te komen (intensieve analyse, cf. Harre en Secord, 1997).

Om tot een vergelijking te kunnen komen worden alle cases getypeerd aan de hand van de volgende kenmerken:

- Aantal partners
- Opdrachtgever

- Focus/ doelstelling
- Aanleiding
- Gebiedsbegrenzing
- Tijdshorizon
- S.v.z uitvoering
- Aantal gerealiseerde maatregelen
- Organisatie
- Opmerkelijkheden/ bijzonderheden

### ***NOB Brabant***

<b>Aantal partners:</b>	13 wegbeheerders en PRORAIL
<b>Opdrachtgever:</b>	Provincie Brabant
<b>Focus/ doelstelling:</b>	Verbeteren autobereikbaarheid
<b>Aanleiding:</b>	Opdracht in regionale probleemanalyse / beleidsagenda
<b>Gebiedsbegrenzing:</b>	GGA-regio
<b>Tijdshorizon:</b>	2005 – 2020
<b>Duur voorbereiding:</b>	Enkele weken, er is aangehaakt bij de al bestaande GGA-overlegstructuur
<b>S.v.z. uitvoering:</b>	Beleidsfase zomer 2005 afgerond, voorbereidingsfase loopt nog
<b>Gerealiseerde maatregelen:</b>	n.v.t.
<b>Organisatie:</b>	Kernteam en breder projectteam gekoppeld aan GGA-overlegstructuur
<b>Bijzonderheden:</b>	
<p>NOB (Noordoost Brabant) Brabant maakt onderdeel uit van het bredere benuttingproject Beter Bereikbaar Brabant. Kenmerkend voor de Brabantse situatie is dat er relatief veel clusters van middelgrote steden zijn, waar NOB er een van is.</p> <p>Het project vloeit voort uit een eerder geformuleerde probleemanalyse en beleidsagenda met de opdracht een netwerkvisie te ontwerpen en maatregelen te bedenken om de autobereikbaarheid in het gebied te verbeteren.</p> <p>Omdat is aangehaakt bij de al bestaande GGA-overlegstructuur, kon de samenwerking snel op poten worden gezet. Opmerkelijk is NOB zich niet beperkt tot benuttingmaatregelen, maar een langere tijdshorizon hanteert. In de eerste plaats is gekeken of de geconstateerde knelpunten kunnen worden opgelost met de afgesproken benuttingmaatregelen. Zo niet, zijn aanvullend infrastructurele maatregelen benoemd. Daarnaast is op basis van een NRM-exercitie voor 2020 onderzocht of er nieuwe knelpunten optreden. Om deze knelpunten te ondervangen is eveneens lange termijn beleid geformuleerd.</p> <p>In ongeveer 6 maanden tijd is op deze manier een groslijst maatregelen geformuleerd. Een betrekkelijk korte periode, maar er stond aanvankelijk flink wat druk op de ketel omdat de groslijst aanvankelijk bedoeld was als</p>	



input voor het uitvoeringsprogramma van 2006. Deze opzet bleek in tijd te ambitieus, maar de gevolgde methodiek is inmiddels volledig verweven in de beleidscyclus: het project is gekoppeld aan het PVVP en levert voor DON de regionale input op het gebied van de autobereikbaarheid. Het is vervolgens aan de bestuurders om de afweging te maken tussen de wensen van de verschillende regio's en uit de overige beleidsvelden (verkeersveiligheid, OV, etc.).

Naast de koppeling met de beleidscyclus kent NOB ook een professionele organisatie met een (extern ingehuurd) GGA-coördinator die de samenwerking faciliteert. Gegeven het grote aantal partners is bovendien gekozen de inhoud steeds voor te bereiden in een kernteam en vervolgens voor te leggen aan een breder projectteam.

### ***BB KAN!***

<b>Aantal partners:</b>	23 wegbeheerders
<b>Opdrachtgever:</b>	KAN, provincie Gelderland, gemeenten Arnhem, Nijmegen, DON
<b>Focus/ doelstelling:</b>	Verbeteren (auto)bereikbaarheid zowel in de drukke ochtend- en avondspits, als bij calamiteiten en rondom evenementen.
<b>Aanleiding:</b>	Toenemende kwetsbaarheid netwerk
<b>Gebiedsbegrenzing:</b>	KAN-gebied
<b>Tijdshorizon:</b>	2005- 2010
<b>Duur voorbereiding:</b>	1,5 jaar
<b>S.v.z. uitvoering:</b>	Eind 2001 start, eind 2002 bestuurlijk bekrachtiging, 2003 uitwerking maatregelpakket, 2004-2005 start realisatie
<b>Gerealiseerde maatregelen:</b>	Aantal regelscenario's en Meldpunt Wegwerkzaamheden
<b>Organisatie:</b>	Eerste fase breed, ambtelijk projectteam, nu Kernteam van RWS, provincie Arnhem, Nijmegen en kaderwetgebeid
<b>Bijzonderheden:</b>	

BB-KAN is gestart om de bereikbaarheid in het gebied op korte termijn te verbeteren of in ieder geval op het huidige niveau te handhaven gezien de verwachte, toenemende kwetsbaarheid van het netwerk.

De samenwerking is aanvankelijk breed opgezet met een projectteam waarin alle partijen vertegenwoordigd waren. Om de slagkracht te vergroten wordt nu gewerkt met een kernteam dat verantwoordelijk is voor het onderhoud en de inzet van de verkeersmaatregelen. Dit team zorgt ook voor de aanleg van de (regionale) verkeersmanagementmaatregelen (slimme verkeerslichten, routepanelen) en het up to date houden van regelscenario's.

De beleidsfase heeft relatief veel tijd in beslag genomen. Inmiddels ligt de nadruk op uitvoering: november 2004 stelden de BB-KAN-partners het verkeersmanagementplan 'Van beleid naar uitvoering: 2005-2009' vast. Het plan omvat ruim 80 maatregelen en wordt gefaseerd uitgevoerd. Het gaat om onder meer op afstand bedienbare

spitsstroken, verkeersregelininstallaties, dynamische route-informatiepanelen (DRIP's), doseerinstallaties, tekstkarren en apparatuur. Er wordt circa 27 miljoen euro geïnvesteerd.

Als quick wins zijn inmiddels het Meldpunt Wegwerkzaamheden en verschillende regionale regelscenario's met succes geïmplementeerd.

### ***BB Vallei***

<b>Aantal partners:</b>	12 wegbeheerders
<b>Opdrachtgever:</b>	Provincie Gelderland
<b>Focus/ doelstelling:</b>	Integrale benutting / verbeteren bereikbaarheid.
<b>Aanleiding:</b>	Opening A30
<b>Gebiedsbegrenzing:</b>	Invloedsgebied omgeving rondom gereedkoming A30
<b>Tijdshorizon:</b>	2005 – 2010
<b>Duur voorbereiding:</b>	September 2003 – april 2004
<b>S.v.z. uitvoering:</b>	Beleidsfase afgerond in december 2004, voorbereidingsfase loopt nog, beoogde realisatie maatregelen: 2006 en quick wins in 2005
<b>Gerealiseerde maatregelen:</b>	2 quick wins, nog geen maatregelen
<b>Organisatie:</b>	In beleidsfase breed ambtelijk projectteam, nu kernteam met strengtrekkers
<b>Bijzonderheden:</b>	

De concrete aanleiding om het project te starten, was de opening van de A30 in 2004. Verwachting was dat de opening tot een nieuw evenwicht zou leiden in de verkeersstromen. Samen met de groeiende en al bestaande verkeersproblematiek (m.n. rondom Knooppunt Hoevelaken en de brug bij Rhenen) waardoor ook de leefbaarheid en de verkeersveiligheid steeds meer in het geding kwamen, was dit voldoende reden om een breed benutting/samenwerkingstraject te starten. Gezien het aantal betrokken wegbeheerders heeft de initiatiefase enige tijd in beslag genomen. Vervolgens is in driekwart jaar een breed pakket benuttingmaatregelen geformuleerd en bestuurlijk vastgesteld. De stap van beleid naar uitvoering is lastiger te maken: het niveau waarop de maatregelen zijn geformuleerd, blijkt niet aan te sluiten bij de informatiebehoefte op operationeel niveau. Daarom is nu gekozen de brede samenwerking op te spitsen in een kernteam met afzonderlijke strengtrekkers.

*Regelscenario's Twente*

<b>Aantal partners:</b>	12
<b>Opdrachtgever:</b>	RWS DON
<b>Focus/ doelstelling:</b>	Ontwikkelen van korte termijn regelscenario's voor incidenten en structurele evenementen en aldus praktijkervaring opdoen met de regionale samenwerking
<b>Aanleiding:</b>	Ongevallen A1/A35
<b>Gebiedsbegrenzing:</b>	Regio Twente
<b>Tijdshorizon:</b>	2004 – 2005
<b>Duur voorbereiding:</b>	Enkele maanden
<b>S.v.z. uitvoering:</b>	Regelscenario's zijn vastgesteld en moeten nu bilateraal verder uit worden gewerkt.
<b>Gerealiseerde maatregelen:</b>	Geen
<b>Organisatie:</b>	Serie van drie workshops met alle betrokken partijen op ambtelijk niveau
<b>Bijzonderheden:</b>	
<p>Het project maakt onderdeel uit van een bredere regionale samenwerking in Twente. Het project is parallel gestart met 'Twente Mobiel'. Waar 'Twente Mobiel' te kenschetsen is als een traditioneel benuttingproject, is het project regelscenario's opgezet om snel, goede praktijkervaring op te doen met regionale samenwerking. Directe aanleiding was een serie ongevallen op de A1 en A35 en het feit dat Twente is aangewezen als pilotlocatie voor IM op het OWN. Uiteindelijk is ervoor gekozen om naast IM gezamenlijk ook een aantal evenementen bij de kop te vatten (Duitse feestdag, koopavond Hengelo) Hiervoor zijn in een drietal workshops op basis van praktijkkennis regelscenario's opgesteld; een Twentse netwerkvisie was nog niet voorhanden wel was er, onder meer in bezetting, een directe koppeling met Twente Mobiel.</p> <p>De regelscenario's zijn begin van dit jaar ter goedkeuring voorgelegd aan de betrokken bestuurders en dienen nu – bilateraal – verder te worden uitgewerkt.</p> <p>Opmerkelijk aan het project is de pragmatische insteek – 'als het niet kan zoals het moet, dan moet het zoals het kan' - Verder is ervoor gekozen alle scenario's gezamenlijk te maken, waarbij de belangrijkste probleemeigenaar steeds als trekker is benoemd. De gezamenlijke aanpak bleek een succes; de betrokken partijen bleken goed ingevoerd in de problemen op elkaars beheersgebied. Vooral de lokale wegbeheerders hadden aanvankelijk echter problemen met hun trekkende rol. Zij rekenden dit meer tot het taakgebied van rijkswaterstaat. Tot slot is de samenwerking in eerste instantie ingestoken op ambtelijk niveau – de vertaling naar de praktijk en ook de verknoping met de meer operationele kennis zal de komende tijd plaats moeten vinden.</p>	

#### **4 Wat werkt in welke netwerken? – toets hypothesen**

Vier cases, vier heel verschillende projecten. Wat kunnen we op basis hiervan nu concluderen over onze hypothesen? In ieder geval suggereert de data dat het niet tijdig betrekken van de uitvoerders een snelle realisatie van maatregelen Operationele kennis lijkt onontbeerlijk bij de formulering van uitvoerbare maatregelen. Het gaat dan niet alleen om specifieke gebiedskennis, maar vooral ook om kennis van en gevoel voor het benodigde abstractieniveau van de informatie.

Hoe concreter, hoe beter geldt ook in meer algemene zin. Abstracties zijn niet eenvoudig te realiseren. Als het al lastig is om de gezamenlijke verkeers- en vervoersproblematiek te definiëren, zal het bedenken en uitvoeren van een passende handelingsstrategie eveneens veel tijd in beslag nemen. Is er echter een concrete aanleiding om samen aan de slag te gaan, dan zie je ook dat de uitvoering ineens veel soepeler verloopt: als de opdracht helder is, is het doorgaans ook duidelijk wat er moet gebeuren en wie daarvoor nodig is. In de praktijk zien we dat samenwerkingsverbanden rond WIU en evenementen beduidend beter en sneller van de grond komen dan brede, regionale benuttingprojecten als BBV en BB-KAN.

Ook de tijdshorizon speelt in dit verband een rol: een krappe termijn zorgt welhaast letterlijk voor de druk op de ketel om de stap van beleid naar uitvoering snel te zetten. Een goed voorbeeld zijn de scenario's die dit jaar in het kader van BBV voor de 5 meiviering zijn ontwikkeld. In Wageningen werd 5 mei 60 jaar na de bevrijding herdacht met de nodige evenementen. Ook Hemelvaart, een feestdag met traditioneel een grote stroom Duits verkeer naar de kust, viel dit jaar op 5 mei. Hierdoor werd veel verkeersdruk verwacht op de omliggende snelwegen, provinciale wegen, binnen de gemeente Wageningen zelf en in mindere mate de aanliggende gemeenten. Voor de betrokken wegbeheerders reden genoeg om maatregelen te treffen, alleen er restten slechts drie weken tot 5 mei. Medio april zaten zij samen aan tafel met de netwerkvisie voor de Gelderse Vallei als basis, een week later waren de scenario's gereed en nog een week later waren de benodigde middelen (onder meer extra inzet KLPD en bebording) geregeld. 5 mei verliep verder zonder noemenswaardige

verkeersproblemen.

Bovenstaand voorbeeld is tegelijkertijd een treffende illustratie van de stelling dat hoe groter de noodzaak tot samenwerking is, hoe makkelijker de uitvoering zal verlopen. Wie zien dit ook terug bij de scenario's die in Twente zijn ontwikkeld: de ongevallen op de A1 en de A35 zorgden daar voor een sense of urgency die de partijen extra stimuleerde tot samenwerking.

Het geheel overziende kunnen we concluderen dat de concreetheid van de aanleiding (waarom?), de mate van urgentie (wanneer?) en de noodzaak van samenwerking (waarom samen?) drie loten van dezelfde stam zijn. Grofweg gesteld houden ze alledrie direct verband met de mogelijkheid om het project af te bakenen. Hoe duidelijker de grenzen van een project zijn te markeren, zowel in tijd als in inhoud, des makkelijker zal de realisatie verlopen. Dit geldt echter niet alleen voor een gebiedsgerichte aanpak van verkeer- en vervoersvraagstukken. In de bestuurskundige literatuur wordt de afbakening van een project zelfs algemeen als een van de belangrijkste succes- en faalfactoren voor de implementatie aangemerkt.

### ***Buikpijnfactor en het Calimero-effect***

Er lijkt dus niets nieuws onder de zon. Wel moeten we concluderen dat in het gros van de gebiedsgerichte verkeersprojecten juist de gebiedsafbakening – wat doen we met wie? - lastig is te maken. Zo worden de Beter Bereikbaar projecten logischerwijs gestart om de bereikbaarheid te verbeteren. In de praktijk zien we echter dat bereikbaarheidsproblemen zich hoofdzakelijk concentreren op rijks- en sommige provinciale wegen. Toch maken ook de lokale wegbeheerders deel uit van de samenwerking. Redenerend vanuit een regionale netwerkvisie valt daar ook wel wat voor te zeggen, maar het is evident dat de noodzaak tot samenwerking voor gemeenten minder groot is dan voor de echte probleemeigenaren, Rijkswaterstaat en de provincies.

Buiten het feit dat lokale wegbeheerders vooralsnog gewoon minder last hebben van bereikbaarheidsproblemen – de buikpijnfactor - is het garanderen van de bereikbaarheid in ieder geval al niet hun voornaamste punt van zorg. Op lokale wegen gaat traditioneel vaak

veel meer aandacht uit naar verkeersveiligheids- en leefbaarheidproblemen. Gemeenten hebben bovendien een veel breder takenpakket, waar verkeer maar een onderdeel van is. Voor Rijkswaterstaat daarentegen is wegbeheer, maar vooral ook het garanderen van de bereikbaarheid, core business. Er is kortom een duidelijk verschil in focus. Dit resulteert in samenwerkingverbanden waarin én de doeleinden verschillend zijn voor de diverse deelnemers ( en daarmee de importantie van het project) én (de accenten in)beleidsmatige afbakening kunnen verschillen voor de partners.

Daarenboven treedt er ook nog een Calimero-effect op: juist omdat Rijkswaterstaat primair de focus ‘op de weg’ heeft liggen, is de organisatie ook goed geëquipeerd op dit vlak. Naast de spreekwoordelijke ‘spullenboel’ op straat beschikt de organisatie over relatief veel menskracht. Er zijn beleidsmedewerkers die zich hoofdzakelijk met benuttingprojecten bezighouden, verkeerscentrales, noem maar op. Vooral de kleine gemeenten kunnen hier niet veel meer tegenover zetten dan een verkeersambtenaar die zich naast alle verkeersvraagstukken in de eigen gemeente een paar uur per maand mag buigen over de regionale samenwerking.

Nu is bovenstaande wellicht wat overdreven gesteld, maar in de praktijk zien we dat verschillen in menskracht en middelen tussen de partners een vlotte uitvoering kunnen hinderen. Zo is er binnen BB KAN bewust de keus gemaakt om van een breed projectteam over te stappen naar een organisatie met een coördinerend kernteam.

De verschillen tussen de betrokken wegbeheerders kunnen misschien ook verklaren waarom samenwerkingsprojecten in en rond grootstedelijke gebieden beter van de grond lijken te komen: juist als (voornamelijk) de grote steden worden betrokken, is er sprake van gelijkwaardige partners, met een vergelijkbare focus en een vergelijkbare ambitie om juist de bereikbaarheidsproblematiek bij de kop te vatten. Den Haag zal er bijvoorbeeld meer aan gelegen zijn de bereikbaarheid van Haagliden te garanderen dan de gemeente Nijkerk de bereikbaarheidsproblematiek in het Valleigebied.

Dit zou dan ook direct het ogenschijnlijk grotere succes van samenwerkingen met een WGR-partner kunnen verklaren. Immers; in een situatie met ongelijksoortige partners met verschillende beleidsagenda's kan de samenwerking versoepeld worden door een neutrale

derde partij die de coördinatie op zich neemt, zoals nu bijvoorbeeld in het KAN-gebied gebeurt.

### ***What's in it for me?***

Het blijft op dit punt voor ons nog speculeren. De onderzochte cases bieden onvoldoende aangrijpingspunten om dergelijke conclusies te rechtvaardigen. Wat we op basis van de data wel kunnen zeggen is dat succes een belangrijke succesfactor is. Meer precies gaat het erom dat alle betrokken partijen de vruchten van de samenwerking kunnen plukken. Bij gebiedsgerichte samenwerking zien we nu dat op netwerkniveau naar het verkeerssysteem wordt gekeken. Vervolgens wordt ook op netwerkniveau beleid geformuleerd en een bijbehorend netwerkgericht maatregelpakket vastgesteld. Op het eerste gezicht lijkt daar weinig op af te dingen. In het algemeen is men het er wel over eens dat een dergelijk maatregelpakket de regio goed zal doen. Vaak is echter niet duidelijk wat het maatregelpakket nou precies oplevert voor de lokale wegbeheerders. Het is evident dat in een samenwerking van 20 wegbeheerders niet iedereen evenveel baat heeft bij alle maatregelen. Het is echter wel zaak dat elk van de partners ergens direct baat bij heeft; de what's in it for me-factor.

In onze optiek kan het ook anders. De ervaring leert dat de meeste maatregelen vaak maar maximaal 5 wegbeheerders aangaan. Het is dan veel effectiever en efficiënter om - binnen het door de netwerkvisie gestelde kader - alleen met de direct belang hebbenden aan de slag te gaan. We zien dit terug in het succes van de eerder genoemde situaties waarbij door een evenement of door werkzaamheden alleen een bepaald netwerkonderdeel (en dus een select aantal wegbeheerders) direct probleembetrokkene en actiehouder is. Buiten het feit dat projecten zo simpelweg beter behapbaar worden, is een bijkomend voordeel dat de link naar het uitvoerende niveau makkelijker is te leggen. Zo zijn er op dit punt binnen BB KAN positieve ervaringen opgedaan met de toepassing van regelscenario's tijdens de Vierdaagse van Nijmegen in 2004. In overleg met 'de werkvloer' is een uitgebreid pakket van verkeersmaatregelen ingezet. De weggebruikers zijn breed en vroeg geïnformeerd over de drukte in en rondom Nijmegen. Ook zijn alternatieve routes aangeboden. De aanpak was zo succesvol dat er inmiddels meer scenario's worden uitgewerkt.

Uit de praktijk blijkt kortom keer op keer dat operationele kennis en ervaring belangrijk zijn

om maatregelen óp maat van de straat' te snijden. Om snel de stap van beleid naar uitvoering te kunnen zetten, moet je bijvoorbeeld helder in het vizier te hebben welke informatiebehoefte iemand heeft die met de uitvoering belast is. Dit gebeurt haast vanzelf als je inzoomt op deelprojecten, maar blijft buiten je blikveld als je bereik in de uitvoering op netwerkniveau ligt.

Samen het beleid vaststellen, maar vervolgens zo snel mogelijk splitsen in deelprojecten lijkt dus het devies. Uiteraard is het geen panacee voor alle kwalen. Nader onderzoek, maar vooral praktijkervaring zal uitsluitend moeten bieden hoe de knoppen bij een gebiedsgerichte aanpak van verkeer- en vervoersvraagstukken precies werken. Wel zijn wij ervan overtuigd dat een tijdige overdracht is van een regelstrategie tot de implementatie van operationele verkeersmanagement-scenario's een belangrijke voorwaarde is om het netwerk ook in de praktijk beter te laten werken.