

Een elftal netwerkanalyses: totaalvoetbal in de regio

Ervaringen Expertcommissie Netwerkanalyses

ir. J.M. (Jaap) Groenendijk, Twynstra Gudde Adviseurs en Managers

ir. E.J. (Erik) Verroen, Twynstra Gudde Adviseurs en Managers

prof.dr. G.P. (Bert) van Wee, Faculteit Techniek, Bestuur en Management,
Technische Universiteit Delft

Amersfoort/Delft, september 2006

Paper voor het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2006,

23 en 24 november 2006, Amsterdam

Inhoudsopgave

Samenvatting

1	Netwerkanalyses; een nieuwe manier van kijken en werken	1
1.1	Stedelijke netwerken	2
1.2	Vernieuwing in drie onderling verbonden essenties	3
1.3	Leeswijzer	4
2	Je ken beter ten ondergaan met je eigen visie als met de visie van een ander	5
2.1	Maak locaties goed bereikbaar; dat is meer dan congestie oplossen	5
2.2	Ontwikkel een strategie, omdat niet alles kan en even belangrijk is	8
2.3	Denk eerst, reken dan	9
2.4	Integrale netwerkbenadering, dus ook netwerksturing	10
3	Op tijd bewegen	11
3.1	Verandering 1: Rijk doe mee en accepteer verschillen, regio's wees zelfbewust	11
3.2	Verandering 2: introduceer een samenwerkingsagenda	13
3.3	Verandering 3: neem vernieuwing als maatstaf	14

Literatuurlijst

Bijlage 1: samenstelling Expertcommissie Netwerkanalyses

Samenvatting

Een elftal netwerkanalyses: totaalvoetbal in de regio

Meer samenhang tussen economie, ruimte en verkeer en vervoer creëren. Goed samenspel tussen de verschillende betrokken partijen arrangeren. Nationale, regionale en lokale netwerken van weg, openbaar vervoer en water beter met elkaar verbinden. Dit zijn cruciale opgaven bij het uitvoeren van de netwerkanalyses in *een elftal regio's*. Maar ga er maar eens aanstaan! Het uitvoeren van netwerkanalyses vraagt zo bezien om *totaalvoetbal in de regio*.

Netwerkanalyses vragen van alle betrokken partijen een andere manier van kijken en werken, van samenwerken ook. Het Nationaal Mobiliteitsberaad heeft om daarbij te helpen de Expertcommissie Netwerkanalyses ingesteld. De opdracht van de Expertcommissie Netwerkanalyses luidde: “Het inhoudelijk adviseren van de regio's bij het uitvoeren van de netwerkanalyses”.

In dit paper geven wij een samenvatting van de ervaringen van de Expertcommissie Netwerkanalyses. Wij hebben, als leden van de Expertcommissie Netwerkanalyses, gedurende driekwart jaar het voorrecht gehad om bij de netwerkanalyses betrokken partijen te ontmoeten, te bevragen en te adviseren. Wij hebben gezien hoe de betrokken partijen zich de netwerkgedachte eigen hebben gemaakt en in praktijk gebracht. En tegelijkertijd hebben wij ervaren hoe moeilijk het is bestaande routines in de omgang tussen partijen in de regio te doorbreken.

Op basis van haar ervaringen heeft de Expertcommissie Netwerkanalyses aanbevelingen gedaan om het uitvoeren van de netwerkanalyses te verbeteren. Om, met andere woorden, zowel qua inhoud als qua proces een volgende stap vooruit te maken. Verkeer en vervoer staan daarbij niet op zichzelf; het gaat op regionaal niveau om de samenhang met economie en ruimte. De aanbevelingen zijn:

- maak locaties goed bereikbaar; dat is meer dan congestie oplossen
- ontwikkel een strategie, omdat niet alles kan en even belangrijk is
- denk eerst, reken dan
- integrale netwerkbenadering, dus ook netwerksturing.

De netwerkanalyses zijn klaar, maar eigenlijk begint het nieuwe proces van samenwerken nu pas. Het komt nu aan op afspraken over verdere studie, besluitvorming en uitvoering van de gekozen maatregelen. Het gemakkelijkst is om daarbij terug te vallen op bestaande routines. De Expertcommissie Netwerkanalyses heeft opgeroepen deze verleiding te weerstaan en de nieuwe manier van kijken en werken een stevig vervolg te geven. Daarbij is op drie fronten een ingrijpend veranderingsproces nodig:

- verandering 1: Rijk doe mee en accepteer verschillen, regio's wees zelfbewust
- verandering 2: introduceer een samenwerkingsagenda
- verandering 3: neem vernieuwing als maatstaf.

1. Netwerkanalyses; een nieuwe manier van kijken en werken

In 1974 introduceerde Rinus Michels in West-Duitsland het 'totaalvoetbal'. Oranje maakte indruk met pressiespel, opkomende backs (Suurbier, Krol), de vliegende kiep (Jongbloed), het harde, nietsontziende, maar legendarisch middenveld (Neeskens, Jansen, Van Hanegem). En natuurlijk de aanval (Rep, Cruijff, Rensenbrink). De beloning kwam niet. In de finale van München verloor Oranje, natuurlijk geflatteerd, van de Duitsers (1-2). In 1988 werd dat in Hamburg rechtgetrokken. Oranje versloeg de aartsrivaal nu wel op eigen bodem. In de finale tegen de voormalige Sovjet-Unie werd de droom werkelijkheid.

Meer samenhang tussen economie, ruimte en verkeer en vervoer creëren. Goed samenspel tussen de verschillende betrokken partijen arrangeren. Nationale, regionale en lokale netwerken van weg, openbaar vervoer en water beter met elkaar verbinden. Dit zijn cruciale opgaven bij het uitvoeren van de netwerkanalyses in *een elftal regio's*. Maar ga er maar eens aanstaan! Het uitvoeren van netwerkanalyses vraagt zo bezien om *totaalvoetbal in de regio*.

‘Samenwerken is topsport’ is het thema van het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2006. Netwerkanalyses vragen van alle betrokken partijen een andere manier van kijken en werken, van samenwerken ook. Het Nationaal Mobiliteitsberaad heeft om daarbij te helpen de Expertcommissie Netwerkanalyses ingesteld (bijlage 1). De opdracht van de Expertcommissie Netwerkanalyses luidde: “Het inhoudelijk adviseren van de regio’s bij het uitvoeren van de netwerkanalyses”.

In dit paper geven wij een samenvatting van de ervaringen van de Expertcommissie Netwerkanalyses. Wij hebben, als leden van de Expertcommissie Netwerkanalyses, gedurende driekwart jaar het voorrecht gehad om bij de netwerkanalyses betrokken partijen te ontmoeten, te bevragen en te adviseren. Wij hebben gezien hoe de betrokken partijen zich de netwerkgedachte eigen hebben gemaakt en in praktijk gebracht. En tegelijkertijd hebben wij ervaren hoe moeilijk het is bestaande routines in de omgang tussen partijen in de regio te doorbreken.

1.1 Stedelijke netwerken

Netwerken zijn zo oud als de weg naar Rome. Immers ook toen al werden centrale steden via wegen verbonden met alle mogelijke delen van het rijk. Een belangrijk verschil is dat nu veel meer wegen naar Rome leiden. De reiziger kan kiezen uit verschillende vervoerswijzen en via verschillende routes naar Rome reizen. En dat geldt niet alleen voor Rome, maar ook voor alle stedelijke regio's in Nederland. Steeds meer mensen maken gebruik van de verschillende mogelijkheden. Maar meer mobiliteit leidt gemakkelijk tot minder bereikbaarheid. Dat wil de overheid niet, vandaar de dubbeldoelstelling: de groei van de mobiliteit geen beperkingen opleggen én de bereikbaarheid verbeteren. Het doel van de *Nota Mobiliteit* is dat 95% van de reizigers in 2020 op tijd op de plaats van bestemming aankomt (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005). Het streven is de betrouwbaarheid van de reistijd te vergroten en de reisduur van deur tot deur te verminderen.

Netwerkanalyses vormen een andere manier van kijken en werken om dit doel te bereiken. Het gaat dan vooral om de netwerkgedachte. Want hoewel een netwerk in letterlijke zin niet meer is dan een stelsel van onderling verbonden knooppunten, staat het in figuurlijke zin voor een manier van organiseren. Een manier van organiseren waarbij flexibiliteit cruciaal is om duurzame oplossingen te bereiken. Netwerken als werkwoord vereist samenwerking tussen alle betrokken partijen. Netwerkanalyses betekenen zo bezien een ingrijpende verandering. Het uitvoeren van netwerkanalyses gaat verder dan het per regio op een rij zetten van de verwachte knelpunten, het beoordelen van de effectiviteit van mogelijke oplossingsrichtingen en het prioriteren van projecten en maatregelen.

Gelet op het belang van bereikbaarheid voor het economisch en sociaal functioneren van de regio's, is het niet meer dan logisch dat Rijk en regio hebben afgesproken gezamenlijk netwerkanalyses uit te voeren in de 11 stedelijke regio's in Nederland. Het overgrote deel van de mobiliteit doet zich immers voor op de korte en middellange afstand. De bereikbaarheidsproblemen zijn het grootst in deze stedelijke regio's; de bereikbaarheidsproblemen zijn als het ware geëxplodeerd, over de gemeentegrenzen heen (Twynstra Gudde, 2004). Zonder maatregelen slijt het wegennet daar verder dicht, treden er vertragingen op en weten automobilisten, openbaar vervoerreizigers en goederenvervoerders niet waar zij aan toe zijn.

1.2 Vernieuwing in drie onderling verbonden essenties

Netwerkanalyses vragen van alle betrokken partijen een andere manier van kijken en werken. Op voorhand was het echter niet duidelijk hoe die nieuwe manier van kijken en werken er precies uitziet. Wel was duidelijk dat doorgaan op de oude voet steeds minder een alternatief is. Lang was het overheidsbeleid erop gericht de mobiliteit, en vooral de automobilititeit, terug te dringen. Dat is niet echt gelukt. En het aanpakken van knelpunten gebaseerd op I/C-waarden of spits/freeflow-verhoudingen leidt tot een versnipperde aanpak en veelal tot nieuwe knelpunten. In de *Nota Mobiliteit* is de balans opgemaakt. De strekking van het overheidsbeleid is ingrijpend veranderd: via mobiliteit mag, naar mobiliteit moet. De vraag is nu hoe diezelfde overheid de groeiende mobiliteit zo goed mogelijk kan organiseren.

Op basis van haar ervaringen concludeert de Expertcommissie Netwerkanalyses dat de vernieuwing in het uitvoeren van de netwerkanalyses is gelegen in drie onderling verbonden essenties:

1. *Gedeelde ruimtelijk-economische visie*

In de eerste plaats gaat het erom een door alle betrokken partijen gedeelde ruimtelijk-economische visie als vertrekpunt voor de netwerkanalyse te hanteren. In deze visie moet duidelijk zijn aangegeven welke locaties van wonen, werken en voorzieningen het belangrijkste zijn en met welke kwaliteit ze bereikbaar moeten zijn.

2. *Consistente strategie*

In de tweede plaats gaat het erom een qua redenering en onderbouwing consistente strategie te ontwikkelen voor een samenhangende aanpak van de regionale bereikbaarheidsopgaven. Op basis van deze strategie kunnen de projecten en maatregelen die de regio als stedelijk netwerk belangrijk vindt, in studie, besluitvorming en uitvoering worden genomen.

3. *Van deur tot deur*

In de derde plaats gaat het erom de meest (kosten)effectieve oplossingen op netwerkniveau – nationale, regionale en lokale netwerken van weg, openbaar vervoer en water – te vinden, redenerend vanuit het gezichtspunt van de gebruiker, die altijd van deur tot deur reist. Niet de beheerder en de problemen op zijn netwerken of in zijn systemen staan centraal, maar de reiziger die op tijd op de plaats van bestemming moet kunnen aankomen.

Deze drie essenties vragen ook om een andere manier van samenwerken. Tussen Rijk en regio, tussen provincies, stadsregio's en gemeenten in de regio, en met vervoerders en het bedrijfsleven. De roep om samenwerking klinkt al lang en luid. Dat betekent nog niet dat er veel van terecht komt. Toch moet in de stedelijke netwerken wel worden samengewerkt, omdat op dat niveau een duidelijk aansturende overheid ontbreekt, het aantal partijen legio en de diversiteit groot is; de bereikbaarheidsproblemen zijn immers niet alleen een overheidsprobleem. Niet voor niets hebben stedelijke netwerken volgens de *Nota Ruimte* ook een organisatorische betekenis; zij vormen niet slechts een ruimtelijk concept.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 vatten wij de aanbevelingen samen die de Expertcommissie Netwerkanalyses heeft gedaan om het uitvoeren van de netwerkanalyses te verbeteren. Om, met andere woorden, zowel qua inhoud als qua proces een volgende stap vooruit te maken. Verkeer en vervoer staan daarbij niet op zichzelf; het gaat op regionaal niveau om de samenhang met economie en ruimte.

De netwerkanalyses zijn klaar, maar eigenlijk begint het nieuwe proces van samenwerken nu pas. Het komt nu aan op afspraken over verdere studie, besluitvorming en uitvoering van de gekozen maatregelen. Het gemakkelijkst is om daarbij terug te vallen op bestaande routines. De Expertcommissie Netwerkanalyses heeft opgeroepen deze verleiding te weerstaan en de nieuwe manier van kijken en werken een stevig vervolg te geven. Daarbij is op drie fronten een ingrijpend veranderingsproces nodig en komt het erop aan dat alle betrokken partijen ook in figuurlijke zin op tijd bewegen!

In hoofdstuk 3 gaan wij nader op dit veranderingsproces in.

2. Je ken beter ten ondergaan met je eigen visie als met de visie van een ander

In relatief korte tijd hebben de betrokken partijen zich de nieuwe manier van kijken en werken, de netwerkgedachte, eigen gemaakt en in praktijk gebracht. Dat is zonder meer opvallend en reden tot optimisme, gelet op al die initiatieven in de afgelopen decennia om de bereikbaarheidsproblemen op regionaal niveau aan te pakken die grotendeels zijn mislukt.

Gematigd optimisme weliswaar, omdat het ook is opgevallen dat de vernieuwing in het uitvoeren van de netwerkanalyses nog niet altijd en overal goed uit de verf komt.

Op basis van haar ervaringen heeft de Expertcommissie Netwerkanalyses een aantal aanbevelingen gedaan om het uitvoeren van de netwerkanalyses te verbeteren. Om, met andere woorden, zowel qua inhoud als qua proces een volgende stap vooruit te maken. Verkeer en vervoer staan daarbij niet op zichzelf; het gaat op regionaal niveau om de samenhang met economie en ruimte.

2.1 Maak locaties goed bereikbaar; dat is meer dan congestie oplossen

In de netwerkanalyses bestaat de neiging terug te vallen op de traditionele manier van kijken, waarin de meeste aandacht uitgaat naar autobereikbaarheid, het hoofdwegennet en congestie. De *Nota Mobiliteit* heeft daar een nieuwe manier van kijken tegenovergesteld. Deze nieuwe manier van kijken stelt het economisch en sociaal functioneren van de regio's centraal. De ruimtelijk-economische visie en de na te streven kwaliteit van de leefomgeving stellen eisen aan de bereikbaarheid van locaties. De keuze voor maatregelen wordt vanuit dit perspectief gemaakt.

Dit vraagt om een ruimtelijk-economische visie waarin naar voren komt wat de ruimtelijk-economische speerpunten in de regio zijn: welke locaties moeten goed bereikbaar zijn, voor wie en waarom? Dit vraagt ook om het gericht verbeteren van de bereikbaarheid van deur tot deur, waarbij vanuit het gezichtspunt van de gebruiker steeds gekozen wordt voor de meest geëigende (combinaties van) vervoersmodaliteiten en netwerken (zie box 1).

In alle regio's is de betekenis van de ruimtelijk-economische visie als vertrekpunt voor de netwerkanalyse nadrukkelijk onder de aandacht gebracht. De betrokken partijen is duidelijk gemaakt dat zij zich zelf een spiegel moeten voorhouden: voor welke ruimtelijk-economische ontwikkelingen kiezen we in onze regio? Dus niet wat vinden anderen, zoals het Rijk in de nota *Pieken in de Delta*, maar wat wil de regio zelf. Johan Cruijff wist het al: "Je ken beter ten ondergaan met je eigen visie als met de visie van een ander".

Daarbij is het opgevallen dat niet alle regio's de consequenties van de beoogde verbondenheid onder ogen durven te zien. Soms blijft de ruimtelijk-economische visie te veel een afzonderlijk hoofdstuk en werkt onvoldoende door in de analyse, het gemeenschappelijk beoordelingskader en de maatregelenpakketten. De ruimtelijk-economische visie wordt met andere woorden niet gebruikt om gedifferentieerde bereikbaarheidseisen te stellen.

Aanbeveling 1: Rijk en regio, ontwikkel het planningskader voor deze nieuwe manier van kijken verder in de regio's. Besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan de operationalisatie van een ruimtelijk-economische visie in gedifferentieerde bereikbaarheidseisen. Duurzame bereikbaarheid, gericht op blijvende bevordering van leefbaarheid, veiligheid en ruimtelijke kwaliteiten van een regio, dient daarbij een vanzelfsprekendheid te zijn.

Box 1. Planningskader voor goed bereikbare locaties

- Welke locaties van wonen, werken en voorzieningen zijn belangrijk, voor wie en waarom?
- Welke gedifferentieerde bereikbaarheidseisen worden aan deze locaties gesteld?
- Welke verbindingen en vervoersmodaliteiten zijn nodig om aan deze bereikbaarheidseisen te voldoen?

Aanbeveling 2: Rijk en regio, investeer in het verlengde van aanbeveling 1 in methoden en praktische handreikingen die het mogelijk maken om binnen regio's gedifferentieerde bereikbaarheidseisen uit te drukken in termen van een grotere betrouwbaarheid en een kortere reisduur van deur tot deur.

Erkend moet namelijk worden dat het leidende principe ‘snel en betrouwbaar van deur tot deur’, met al zijn merites, door het Rijk zeer voortvarend in de regio’s is neergelegd. De praktijk leert echter dat het met de huidige methoden lastig is de analyse van problemen te baseren op het verbeteren van de bereikbaarheid van deur tot deur, laat staan de keuze van maatregelen. Met name het verknopen van de verschillende vervoersmodaliteiten en netwerken, en het faciliteren van vervoersketens is daarbij een probleem.

Dit vraagt nieuwe, slimme quick-scan methoden en praktische handreikingen voor zowel het operationaliseren van beleidsdoelen (strategische deuren, relaties en doelgroepen) als het ontwikkelen van oplossingsrichtingen op basis van verkeerskundig onderzoek (analyse en afweging).

De neiging om in de netwerkanalyses terug te vallen op de traditionele manier van kijken, heeft ertoe geleid dat er – naast de constatering dat de vernieuwing in het uitvoeren van de netwerkanalyses niet altijd goed uit de verf is gekomen (zie de overige aanbevelingen) – in de netwerkanalyses enkele lacunes zijn waar te nemen. Samengevat zijn dit:

- het regionale openbaar vervoer krijgt onvoldoende aandacht, veelal omdat de exploitatie-eisen die het landelijk spoornetwerk stelt weinig ruimte laten voor regionale wensen
- duurzaamheid is niet geoperationaliseerd en vormt geen toetsingscriterium bij de keuze van maatregelen
- de gevoeligheidstoets van de maatregelenpakketten op het hanteren van een kilometersprijs wordt ernstig beïnvloed door het feit dat regio’s de effecten van prijsbeleid zeer verschillend inschatten.

Aanbeveling 3: Rijk en regio, neem de lacunes die in de netwerkanalyses zijn waar te nemen, als gevolg van de neiging om in de netwerkanalyses terug te vallen op de traditionele manier van kijken, weg. Dit kan door:

- *als Rijk het initiatief te nemen voor een kritische beoordeling van het spoorwegnet op de mogelijkheden voor het organiseren van hoogfrequent regionaal openbaar vervoer*
- *als Rijk en regio af te spreken hoe in de netwerkanalyses alsnog een toetsing wordt uitgevoerd op leefbaarheid (onder andere luchtkwaliteit en geluid) en veiligheid*

- als Rijk en regio af te spreken hoe de maatregelenpakketten alsnog getoetst kunnen worden op de gevoeligheid voor het hanteren van een kilometerprijs. De extra kilometerprijs – bovenop de landelijke kilometerprijs op het totale wegennet – dient daarbij te worden bepaald op basis van gedifferentieerde bereikbaarheidseisen, en niet op een I/C-waarde groter dan 0,8.

2.2 Ontwikkel een strategie, omdat niet alles kan en even belangrijk is

Niet alles kan overal en tegelijkertijd; dat hoeft ook niet, want niet alles is even belangrijk en urgent. Steeds is daarom gepleit voor een nieuwe manier van kijken. Deze nieuwe manier van kijken stelt dat een gemeenschappelijke basis nodig is: een qua redenering en onderbouwing consistente strategie. Deze strategie moet bij wijze van spreken op één A4'tje kunnen worden opgeschreven. Waar de ruimtelijk-economische visie helderheid geeft over wat men wil bereiken, geeft de strategie aan hoe men dat wil doen en wat de kritische factoren zijn (zie box 2). Op basis van een dergelijke strategie kunnen de projecten en maatregelen worden geprioriteerd die de regio als stedelijk netwerk belangrijk vindt om in studie, besluitvorming en uitvoering te nemen.

Box 2. Strategie: het 'hoe' en de kritische factoren

De gemeenschappelijke strategie dient, voortbouwend op de ruimtelijk-economische visie, uitspraken te bevatten over onder andere:

- de locaties van wonen, werken en voorzieningen in de regio, die vanuit de ruimtelijk-economische visie het belangrijkste worden gevonden
- de functie van het hoofdwegennet, het onderliggend wegennet en het stedelijk wegennet, en de (on)mogelijkheden van benutting
- de rol die het openbaar vervoer speelt op de verschillende schaalniveaus bij het oplossen van de bereikbaarheidsproblemen
- de wijze waarop de vervoersmodaliteiten en netwerken worden verknoopt en de vervoersketen gefaciliteerd
- de visie op vraagbeïnvloeding via onder andere prijsbeleid en mobiliteitsmanagement
- de gekozen oplossingsprincipes en de wijze waarop afwegingen worden gemaakt.

Aanbeveling 4: Rijk en regio, maak afspraken om in alle regio's samen zo'n duidelijke, gemeenschappelijke strategie te ontwikkelen, waarlangs de maatregelenpakketten kunnen worden samengesteld. Besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan de verantwoording van de keuze voor bepaalde maatregelen, die verder gaat dan alleen het aanpakken van knelpunten.

2.3 Denk eerst, reken dan

In de traditionele manier van werken worden, enigszins gechargeerd weergegeven, de verkeersmodellen direct gestart. Dit zou namelijk de enige manier zijn om tot een goede analyse van problemen te kunnen komen. In de adviessessies is daar een nieuwe manier van werken tegenovergesteld. Deze nieuwe manier van werken laat zich samenvatten als 'eerst denken, dan rekenen'.

De regio's zijn uitgedaagd om, ondanks de relatief korte tijd waarin de netwerkanalyses moesten worden uitgevoerd, er een leerproces omheen te organiseren:

- organiseer de samenwerking tussen verschillende disciplines in de regio; niet alleen verkeerskundige expertise, maar multidisciplinaire expertise
- benut de in de regio aanwezige kennis en opgedane inzichten, maak gebruik van quick-scan methoden gebaseerd op kengetallen
- zet verkeersmodellen vraaggestuurd in, dat wil zeggen: formuleer eerst de op te lossen vraagstukken, beantwoord vervolgens de vraag welke kennis hiervoor nodig is, bedenk dan hoe deze kennis situatie- en resultaatgericht kan worden georganiseerd en welke 'rekenpartijen' hierbij kunnen helpen
- richt het werkproces zo in dat er ruimte is om kwesties te doordenken in bijvoorbeeld expert judgements en houdt de mogelijkheid open om terug te komen op geformuleerde ambities en gestelde doelen.

Aanbeveling 5: ontwikkel de werkwijze voor deze nieuwe, multidisciplinaire manier van werken verder in de regio's. De regio moet hierin het voortouw te nemen, en het Rijk moet de ontwikkeling faciliteren.

2.4 Integrale netwerkbenadering, dus ook netwerksturing

Bij netwerkanalyses hoort ook een nieuwe manier van werken; een vorm van netwerksturing. De opkomst van de netwerksamenleving met toenemende interdependentie tussen overheden onderling en tussen de overheid, de markt en de samenleving vraagt om nieuwe vormen van sturing. Een belangrijk kenmerk van deze nieuwe vormen van sturing is het minder hiërarchisch en 'overheidscentrisch' denken.

Netwerkanalyses zijn een gezamenlijk product van Rijk en regio. In de nieuwe manier van werken is het dan ook niet zo dat het Rijk de netwerkanalyses beoordeelt. Rijk en regio zijn gelijkwaardig en wederzijds van elkaar afhankelijk. Vanuit die gemeenschappelijkheid kan het nieuwe proces van samenwerking beginnen. Een samenhangende aanpak van de regionale bereikbaarheidsopgaven is meer dan instemmen met een maatregelenpakket, of een maatregelenpakket accorderen. Daarbij is nog een proces van kennisdeling over en weer nodig voordat men mee durft en kan kijken bij de aansturing van 'andermans' deel van de netwerken en systemen.

Netwerkanalyses zijn ook een gezamenlijk product van overheid en markt. In de nieuwe manier van werken is dan ook een actievere betrokkenheid van vervoerders en bedrijfsleven gewenst; actiever dan tot nu toe in de netwerkanalyses het geval is geweest.

Deze nieuwe vorm van sturing dient in de (bestuurlijke) uitvoeringspraktijk uitgewerkt te worden. Op drie fronten is hierbij een ingrijpend veranderingsproces nodig. In het volgende hoofdstuk gaan wij nader op dit veranderingsproces in.

3. Op tijd bewegen

Op tijd bewegen zo luidt de titel van het eindadvies van de Expertcommissie Netwerkanalyses (2006). Iedereen wil snel en op tijd op de plaats van bestemming kunnen aankomen. Ook de overheid heeft dit onderkend in de *Nota Mobiliteit* en vertaald in het doel dat 95% van de reizigers in 2020 op tijd op de plaats van bestemming aankomt. Het streven is de betrouwbaarheid van de reistijd te vergroten en de reisduur van deur tot deur te verminderen.

De netwerkanalyses zijn klaar, maar eigenlijk begint het nieuwe proces van samenwerken nu pas. Het komt nu aan op afspraken over verdere studie, besluitvorming en uitvoering van de gekozen maatregelen. De uitgevoerde netwerkanalyses rechtvaardigen dat Rijk en regio de nieuwe manier van kijken en werken een stevig vervolg geven. De netwerkgedachte is in praktijk gebracht, mensen zijn gemotiveerd. Netwerkanalyses bieden kansen voor een samenhangende aanpak van de regionale bereikbaarheidsopgaven.

De belangrijke stap, die zowel qua inhoud als proces bij het uitvoeren van de netwerkanalyses is gemaakt, mag niet teniet worden gedaan. Anders staan niet alleen de automobilisten, openbaar vervoerreizigers en goederenvervoerders in de kou, maar ook de partners in de regio die zich de netwerkgedachte eigen hebben gemaakt. Om dit te voorkomen is, als je het de Expertcommissie Netwerkanalyses vraagt, op drie fronten een ingrijpend veranderingsproces nodig. Daarbij komt het erop aan dat alle betrokken partijen ook in figuurlijke zin op tijd bewegen!

3.1 Verandering 1: Rijk doe mee en accepteer verschillen, regio's wees zelfbewust

De nieuwe sturingsfilosofie van de *Nota Mobiliteit* 'decentraal wat kan, centraal wat moet' is goed in die zin dat de decentrale overheden belangrijke partijen zijn om de regionale bereikbaarheidsopgaven vast te stellen en aan te pakken. Tegelijkertijd laat de nieuwe sturingsfilosofie onvoldoende tot uiting komen dat er bij de uitvoering van beleid sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij het Rijk één van de partners is.

De Expertcommissie Netwerkanalyses vindt het belangrijk dat het Rijk zijn positie tegenover en binnen de regio opnieuw bepaalt. In de eerste plaats betekent dit meedoen; netwerk-analyses moeten echt een gezamenlijk product zijn en kunnen het Rijk helpen de doelen van de *Nota Mobiliteit* te bereiken. Zie dat en speel hierop in. Doorbreek bestaande routines van claim- en controlgedrag.

In de tweede plaats betekent decentralisatie dat de verschillen tussen de regio's pregnanter naar voren zullen komen. Accepteer dat in redelijkheid, gegeven de ruimtelijk-economische verschillen en de verschillen in de reeds aanwezige infrastructuur tussen de regio's. De maatregelenpakketten die het resultaat zijn van de netwerkanalyses moeten op hun eigen merites beoordeeld worden. Een gestandaardiseerde checklist die uitgaat van overall toepasbare toetsingscriteria om de netwerkanalyses te beoordelen en onderling te vergelijken is niet bruikbaar. Het heeft immers geen zin om appels met peren te vergelijken.

De Expertcommissie Netwerkanalyses vindt het net zo belangrijk dat regio's, dat wil zeggen de provincies, stadsregio's en gemeenten, een meer zelfbewuste positie gaan innemen. In de eerste plaats betekent dit het hebben van een duidelijke ruimtelijk-economische visie en het doen uitspraken over de na te streven kwaliteit van de leefomgeving. Vanuit het zo gewenste economische en sociaal functioneren van de regio worden eisen gesteld aan verkeer en vervoer.

In de tweede plaats laat deze verandering zich samenvatten als 'verantwoordelijkheid hebben, betekent ook verantwoordelijkheid nemen'. De financiering van regionale wensen kan niet meer 'automatisch' worden afgewenteld op 'Den Haag'.

Wens 1: in het bestuurlijke overleg over de netwerkanalyses zou door Rijk en regio gezamenlijk een inschatting moeten worden gemaakt van hoever men in de regio is gekomen met het ontwikkelen van een samenhangende aanpak van de regionale bereikbaarheidsopgaven. Voor de toekomst werpt dit meer vruchten af dan de beoordeling, op basis van een gestandaardiseerde checklist, of nu al is voldaan aan de 'technische vereisten' voor een netwerkanalyse.

3.2 Verandering 2: introduceer een samenwerkingsagenda

De Wet Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU) betekent niet dat Rijk en regio ieder hun eigen weg kunnen gaan. Integendeel, de inzet van middelen om de regionale bereikbaarheidsopgaven samenhangend aan te pakken dient juist expliciet afgestemd te worden.

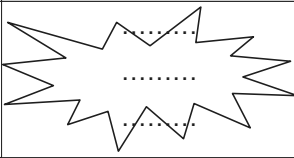
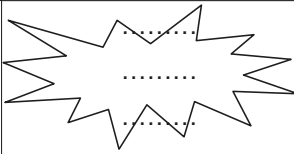
Een samenhangende aanpak van de regionale bereikbaarheidsopgaven houdt niet in dat samenwerken altijd nodig is. Er zijn projecten waarvoor het Rijk verantwoordelijk is (gefinancierd uit het MIT) en er zijn projecten waarvoor de regio's verantwoordelijk zijn (gefinancierd uit de BDU en andere eigen middelen).

Tegelijkertijd signaleert de Expertcommissie Netwerkanalyses dat er in toenemende mate projecten en maatregelen zijn waarvoor Rijk en regio gezamenlijk verantwoordelijk zijn. Het soepel functioneren van de verschillende netwerken op de randen van de stedelijke gebieden is van levensbelang voor Rijk en regio. Het investeren in het onderliggend wegennet kan ook de problematiek op het snelwegennet verminderen; dergelijke investeringen in het onderliggend wegennet kunnen de middelen van de BDU echter wel eens ver te boven gaan. Het organiseren van hoogfrequent openbaar vervoer met metro-kwaliteit op bestaande spoorlijnen kan een effectieve oplossing zijn, maar vraagt wel om voldoende bewegingsvrijheid bij de Nederlandse Spoorwegen en ProRail.

Ook bepaalde kritische factoren die onderdeel van de strategie vormen kunnen een gezamenlijke verantwoordelijkheid zijn, zoals bovenregionale kwaliteitseisen aan en capaciteitsmanagement op het hoofdwegennet en spoornet, concessiebeeraad openbaar vervoer, duurzaamheid als toetsingscriterium, etc.

Een goed samenspel arrangeren tussen de betrokken partijen is moeilijk. Dat er nog niet lang niet genoeg van terecht komt betekent dat vaker de bestaande routines doorbroken moeten worden. Daarom introduceert de Expertcommissie Netwerkanalyses de *samenwerkingsagenda* (figuur 1). Op deze samenwerkingsagenda staan die projecten en maatregelen waar Rijk en regio gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn wat betreft het in studie, besluitvorming of uitvoering nemen.

Bij het introduceren van de samenwerkingsagenda behoren ook afspraken over de financiering van de projecten en maatregelen waar Rijk en regio gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn, bijvoorbeeld via regionale fondsvorming. Inkomsten en uitgaven lopen dan via regionale mobiliteitsfondsen. In regio's waar veel wordt opgebracht via prijsbeleid kan zo ook veel worden geïnvesteerd.

	Rijk (MIT)	<i>Rijk en regio samen</i>	Regio (BDU)
Korte termijn	
Lange termijn	

Figuur 1. Samenwerkingsagenda

Wens 2: in het bestuurlijke overleg over de netwerkanalyses zou deze samenwerkingsagenda centraal moeten staan. De samenwerkingsagenda tekent zich nog onvoldoende af in de resultaten van de netwerkanalyses. Het zou een belangrijke volgende stap vooruit betekenen als het bestuurlijke overleg over de netwerkanalyses resulteert in een samenwerkingsagenda per regio.

3.3 Verandering 3: neem vernieuwing als maatstaf

De Expertcommissie Netwerkanalyses vindt het belangrijk dat de in hoofdstuk 1 genoemde drie essenties de maatstaf worden in de aanpak van de regionale bereikbaarheidsopgaven. Dit kan alleen als deze nieuwe manier van kijken en werken wordt ondersteund door een proces van nieuwe kennisontwikkeling en kennisdeling. Een samenhangende aanpak van de regionale bereikbaarheidsopgaven vraagt om een betere afstemming met beschikbaar wetenschappelijk en praktisch potentieel. Daarbij gaat het onder andere om:

- het verder ontwikkelen van het planningskader voor de nieuwe manier van kijken, waarin vanuit het gewenste economisch en sociaal functioneren van de regio eisen worden gesteld aan de bereikbaarheid van locaties

- het investeren in nieuwe, slimme quick-scan methoden en praktische handreikingen die het mogelijk maken bereikbaarheidseisen uit te drukken in termen van een grotere betrouwbaarheid en een kortere reisduur van deur tot deur. En in nieuwe afwegingskaders, waarin niet de individuele beoordeling van de kosteneffectiviteit van projecten en maatregelen voorop staat, maar de synergie van maatregelenpakketten.

Wens 3: de regio zou, vanuit een zelfbewuste houding, vraaggericht sturing moeten geven aan het proces van nieuwe kennisontwikkeling en kennisdeling. Het Rijk zou dit proces moeten stimuleren en optimaal faciliteren door bijvoorbeeld strategische samenwerkingsverbanden te realiseren, het Nationaal Mobiliteitsberaad als aanjager te continueren en de bewustwording te versterken.

Literatuurlijst

- Expertcommissie Netwerkanalyses (2006), *Op tijd bewegen; eindadvies Expertcommissie Netwerkanalyses*, Amersfoort: Twynstra Gudde
- Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2005), *Nota Mobiliteit; naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*, Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Twynstra Gudde (2004), *Regionale bereikbaarheid in de Nota Mobiliteit*, Amersfoort: Twynstra Gudde

Bijlage 1: samenstelling Expertcommissie Netwerkanalyses

De Expertcommissie Netwerkanalyses bestaat uit onafhankelijke deskundigen op het gebied van economie, ruimte, verkeer en vervoer, en de besluitvorming die daarmee samenhangt.

De leden van de Expertcommissie Netwerkanalyses zijn:

- *prof.dr. G.P. (Bert) van Wee, voorzitter*; hoogleraar faculteit Techniek, Bestuur en Management, Technische Universiteit Delft
- *ir. J.M. (Jaap) Groenendijk, secretaris*; senior adviseur Twynstra Gudde
- *prof.dr. O.A.L.C. (Oedzge) Atzema*; hoogleraar faculteit Geowetenschappen, Sociale Geografie en Planologie, Universiteit Utrecht
- *ir. J.P. (Jan) Bakker*; voormalig hoofd verkeers- en vervoersbeleid provincie Zuid-Holland
- *dr. F.R. (Frank) Bruinsma*; universitair hoofddocent faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde, Vrije Universiteit Amsterdam
- *prof.dr. H. (Hans) van der Cammen*; hoogleraar faculteit der Maatschappij en Gedragwetenschappen, Universiteit van Amsterdam en zelfstandig beleidsadviseur
- *prof.ir. F. (Frank) le Clercq*; hoogleraar faculteit der Maatschappij en Gedragwetenschappen, Universiteit van Amsterdam en partner Twynstra Gudde
- *ir. E.J. (Erik) Verroen, adviseur*; partner Twynstra Gudde
- *ir. W. (Wim) Wessels*; strategisch adviseur en voormalig secretaris-directeur Regionaal Orgaan Amsterdam, voormalig directeur verkeer en vervoer gemeente Amsterdam