

Regionale governance: waar een wil is, is een weg!

J.J.P.M. van Loon, Stadsregio Arnhem Nijmegen (KAN), jvloon@kan.nl

C.H. Hartogs, Stadsregio Arnhem Nijmegen (KAN), chartogs@kan.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2006,

23 en 24 november 2006, Amsterdam

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Samenvatting | 3 |
| 1 Inleiding..... | 4 |
| 2 De theorie over het werken in netwerken | 5 |
| 3 Governance en de Stadsregio Arnhem Nijmegen..... | 6 |
| 4 Drie praktijkvoorbeelden van regionale samenwerking | 10 |
| 5 Aandachtspunten bij samenwerking | 14 |
| 6 Conclusie | 19 |
| Referenties..... | 20 |

Samenvatting

Regionale governance: waar een wil is, is een weg!

In dit artikel wordt beschreven hoe in de Stadsregio Arnhem Nijmegen (KAN) wordt omgegaan met samenwerking in netwerken, waarbij ingezoomd wordt op recente ervaringen op het vlak van mobiliteit.

Voor de betrouwbaarheid van het netwerk is het van belang om in regionaal verband afspraken te maken over investeringen. Dit is geen eenvoudige opgave, omdat er sprake is van verschillende wegbeheerders die traditioneel gezien sterk op het eigen huis gericht zijn. Samenwerking is dan ook een relatief nieuw fenomeen.

In de bestuurskundige literatuur wordt al langer gesproken over de transitie van ‘government naar governance’, waarbij aangegeven wordt dat sterke hiërarchische sturing niet werkt en dat op een goede manier omgegaan dient te worden met de wederzijdse afhankelijkheden tussen partijen. Slagvaardig werken in netwerken vereist volgens de literatuur ook nieuwe vaardigheden van de professionals: naast inhoudelijke kennis, zijn een sterkere procesoriëntatie en communicatie onmisbaar.

De stadsregio wil inspringen op deze veranderende omgeving en wil op een juiste manier vorm geven aan netwerksturing. Hierbij hoort meer selectiviteit, beter organiserend vermogen, minder beleidsnota’s en een sterke uitvoeringsgerichtheid.

Deze ambitie vraagt wel om verschillende rollen. Kort gezegd dragen bij bovenregionale en lokale projecten andere overheden primair de verantwoordelijkheid, waarbij de stadsregio een indirecte en ondersteunende rol vervult. Voor strategische regionale vraagstukken draagt de stadsregio wel directe verantwoordelijkheid voor de coördinatie en ontwikkeling.

In de stadsregio wordt momenteel bij verschillende initiatieven werk gemaakt van regionale governance:

- Beter Bereikbaar KAN! Hierbij werken alle wegbeheerders samen aan regionaal vereersmanagement. Het proces bevindt zich in de uitvoeringsfase.
- Netwerkanalyse. Dit is uitgebreide analyse met als resultaat een groot aantal kiemen die aangepakt moeten worden. De bedoeling is om na deze studie op verschillende fronten de samenwerking verder te zetten.
- Grote Infra. Er is de afgelopen jaren met succes gewerkt aan een gemeenschappelijke infra-agenda voor overheden in de regio.

In het artikel zijn ook algemene aandachtspunten voor regionale samenwerking verder uitgewerkt. Hierbij is onder ander ingegaan op het belang van overeenstemming over de probleemdefinitie, doelen, analyse en oplossingen. Ook wordt ingegaan op het belang van een goede procesarchitectuur en het veelvuldig schakelen tussen inhoud en proces. Er wordt tevens aangegeven hoe draagvlak van bestuurders kan worden verkregen en vastgehouden. Verder wordt het gebruik van modellen in complexe processen uiteraard toejuicht, maar deze dienen wel transparant gemaakt te worden. Modellen kunnen echter niet alles en deelnemers moeten niet schromen om besluiten op basis van ‘expert judgement’ te nemen. Een belangrijke tip is verder de actieve branding van het eigen project richting verschillende doelgroepen. Tenslotte wordt ook ingegaan op het verdelen van de lusten en lasten tussen partners en het continueren van de samenwerking na de planvorming.

1 Inleiding

Het is zo klaar als een klontje dat er de afgelopen decennia grote veranderingen zijn opgetreden op het vlak van mobiliteit. De mobiliteit is sterk gegroeid, mensen verplaatsen zich over steeds langere afstanden en maken meer kris-kras bewegingen. Het regionaal schaalniveau is daarbij steeds belangrijker geworden in het verplaatsingspatroon van reizigers. In toenemende mate ontstaan er echter problemen op dit niveau. Voor de betrouwbaarheid van het netwerk is het dan ook van belang om in regionaal verband afspraken te maken over investeringen. Dit is geen eenvoudige opgave, omdat er sprake is van verschillende wegbeheerders die traditioneel sterk op het eigen huis gericht zijn. Samenwerking in uitvoering is dan ook een relatief nieuw fenomeen. Toch hebben partijen elkaar in toenemende mate nodig om de betrouwbaarheid van het netwerk te verbeteren. De partijen beschikken weliswaar over eigen doelen en middelen, maar kunnen zelf niet alle problemen oplossen. Steeds meer worden overheden dan ook uitgedaagd om in netwerken te opereren. Professionals moeten zich daarbij realiseren dat het niet gemakkelijk is om te sturen in een netwerk met verschillende dynamische spelers die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen (De Bruijn, Ten Heuvelhof 1999:32). Slagvaardig werken in netwerken vergt ook nieuwe vaardigheden van de professionals: naast inhoudelijke kennis, zijn sterkere procesoriëntatie en communicatie onmisbaar.

In dit artikel wordt beschreven hoe in de Stadsregio Arnhem Nijmegen wordt omgegaan met samenwerking in netwerken, waarbij ingezoomd wordt op recente ervaringen op het vlak van mobiliteit. In dit artikel wordt eerst een korte theoretische beschouwing gegeven over hoe in de (bestuurskundige) literatuur over het werken in netwerken wordt gedacht. Vervolgens wordt aangegeven hoe de stadsregio wil inspringen op de veranderende omgeving en vorm wil geven aan netwerksturing. Daarna worden drie cases toegelicht waarin samenwerking cruciaal is, te weten Beter Bereikbaar KAN!, de Netwerkanalyse en de Grote Infra. Vervolgens wordt een aantal aandachtspunten voor regionale samenwerking omschreven, waarbij ter illustratie voorbeelden uit de projecten aangehaald worden. Het artikel wordt afgesloten met de conclusies.

2 De theorie over het werken in netwerken

Rationele besluitvorming, waarbij een overheid een probleem analyseert, alternatieven ontwikkelt, de beste oplossing zoekt en de uitvoering door andere partijen afdwingt, heeft zeer sterke kritiek gehad de afgelopen decennia. Vaak genoeg is gebleken dat te sterke hiërarchische sturing leidt tot onbevredigende oplossingen die onvoldoende draagvlak hebben en slecht doorwerken. Overheden zijn steeds meer geconfronteerd met bestuurlijke netwerken. In de bestuurskundige literatuur wordt hierbij gesproken over de overgang ‘government naar governance’. Teisman (2005:83) geeft de volgende omschrijving van governance:

“Overheden constateren dat zij spelers zijn geworden tussen anderen. De term governance wordt gehanteerd om de verschuiving te typeren van de overheid als sturende eenheid naar een groter geheel van in elkaar verstrengelde leidinggevendenden die samen invulling geven aan de ontwikkeling van stelsel. ... Steeds vormt de toegenomen wederzijdse afhankelijkheid de basisverklaring voor netwerkvorming.”

Netwerkvorming vergt dat overheden anders gaan opereren. Er zal per project tot een combinatie van activiteiten gekomen moeten worden. Hierbij is behoefte aan bestuurlijke schaalvervlochtening die meer is dan een nieuw model van taakverdelingen (Teisman 2006). Dit wordt in de literatuur ook wel aangeduid als ‘gezamenlijke meerlagige beleidsvoering’ (De Pater, Beneker, Buunk, 2004). Dit is dus iets anders dan het simpelweg decentraliseren van projecten.

In de literatuur wordt er op gehamerd dat in processen naast het traditionele projectmanagement voldoende aandacht moet zijn voor procesmanagement.

Projectmanagement richt zich op de inhoudelijke ordening binnen het gemeenschappelijke interpretatiekader. Procesmanagement richt zich op het proces van gezamenlijke betekenisverlening, het komen tot een gemeenschappelijk interpretatiekader (Scalzo en Ten Heuvelhof 2002:117). Eisen aan goed procesmanagement zijn: niet te veel inhoudelijke randvoorwaarden, de bescherming van kernbelangen van de betrokkenen, (lichte) dwang om tot besluitvorming te komen en het niet verwaarlozen van de inhoud. Beide oriëntaties zijn moeilijk in de praktijk te onderscheiden, maar het is belangrijk dat een goede mix van beide invalshoeken wordt toegepast.

Door theoretici wordt de netwerkbenadering dus gepropageerd. Daarbij zijn er enkele valkuilen te bespeuren (Teisman, 2006):

- De overheid is minder gewend om zich aan te passen aan externe omstandigheden;
- Netwerkvorming staat op gespannen voet met de uitgangspunten van de territoriaal gebonden en sectoraal opgesplitste bestuurlijke organisatie;
- Netwerkvorming staat op gespannen voet met de tradities van het lijnmanagement waaraan veel topambtenaren hun legitimiteit en positie verlenen.

Het bovenstaande klinkt kritisch. Toch blijkt uit onderzoek van Soeterbeek (2004) naar bestuurlijke drukte in de regionale beleids- en planvorming rond infrastructuur en mobiliteit dat de meeste beleidsmakers behendig en gretig meebewegen met dynamiek van de bestuurlijke drukte. Hij duidt dit aan als een houding van ‘go with the flow’. Dit alles lijkt er op te wijzen dat er sprake is van een toenemende behendigheid in het omgaan met de complexiteiten van bestuurlijke drukte.

3 Governance en de Stadsregio Arnhem Nijmegen

De stadsregio heeft door de vaststelling van de Wet Gemeenschappelijke Regeling (WGR+) met bepalingen over verplichte regionale samenwerking een permanent karakter gekregen. In het takenpakket kunnen, onder andere door de recente decentralisatie, in sterke mate eigen afwegingen gemaakt worden.

De ontwikkeling van de regio is afhankelijk van het beleid van verschillende overheden, van investeringsbeslissingen van private partijen en het gedrag van bedrijven inwoners en bezoekers van de regio. In dit krachtenveld wil de stadsregio als verbindend bestuur toegevoegde waarde leveren, maar wel op een realistische manier. De strategie is helder verwoord in het Regionaal Plan 2005-2020. Daaruit wordt duidelijk dat de stadsregio kiest voor een zelfbewuste ontwikkelingsstrategie. Hierbij hoort meer selectiviteit, beter organiserend vermogen, minder beleidsnota's en een sterke uitvoeringsgerichtheid. Deze ambitie vraagt wel om verschillende rollen van de stadsregio. Kort gezegd dragen bij bovenregionale en lokale projecten andere overheden primair de verantwoordelijkheid, waarbij de stadsregio een indirecte en ondersteunende rol vervult. Voor strategische regionale

vraagstukken draagt de stadsregio wel directe verantwoordelijkheid. De rolverdeling is in het Regionaal Plan duidelijk uitgewerkt voor drie schaalniveaus en deze worden hier kort behandeld.

Bovenregionale opgaven: initiëren en agenderen

Er zijn diverse (inter)nationale beleidsopgaven die van invloed zijn op de ruimtelijke ontwikkelingen in de regio. Hierbij moet gedacht worden aan grote ingrepen om de nationale ruimtelijke hoofdstructuur te versterken, zoals de Deltalijn (HSL-Oost). Deze opgaven gaan de schaal, taken en bevoegdheden van de stadsregio te boven. De stadsregio vervult hierbij dan ook een indirecte rol. De stadsregio kan wel zelf initiatieven nemen, beleidsissues en maatregelen aandragen, Europese structuurfondsen benutten en de juiste strategische projecten op de uitvoeringsagenda van het Rijk en Europa proberen te krijgen.

Regionale opgaven: coördineren en ontwikkelen

Het Regionaal Plan noemt een groot aantal concrete opgaven op regionaal niveau die van groot strategisch belang zijn voor de ontwikkeling van de regio. Voorbeelden van projecten in deze categorie zijn RegioRail en de gebiedsontwikkeling in de A12-zone. Het gaat hier om concrete regionale opgaven, zowel wat betreft beleid als uitvoering. Bepaalde opgaven verkeren nog vroeg in de beleidsvorming en vragen om nadere uitwerking door de stadsregio en de gemeenten. Andere opgaven kunnen al gedefinieerd worden als uitvoeringsprojecten. Het gaat om een select aantal strategische projecten die gelden als ontwikkelingsopgave voor de stadsregio.

De stadsregio heeft voor de regionale opgaven een eigen, directe verantwoordelijkheid. Dit geldt niet alleen voor de beleidsvoorbereiding, maar ook in de vorm van ontwikkelingsplanologie, waarbij de stadsregio haar verantwoordelijkheid neemt in termen van investeren en ontwikkelen. Voor de eigen regionale opgaven moet de stadsregio zelf het opdrachtgeverschap organiseren op regionaal niveau. Bij de ontwikkeling van beleid heeft de stadsregio een belangrijke coördinerende rol: samenhangend beleid formuleren en afstemmen. In het uitvoeringsproces dient de stadsregio haar ontwikkelende rol verder vorm geven, waarbij het organiseren van uitvoeringskracht centraal staat.

Lokale opgaven: kaders stellen en stimuleren.

Bij deze opgaven gaat het om concrete inrichtingsopgaven op lokaal niveau, waarvoor de invulling en uitvoering primair een zaak is van gemeenten in samenwerking met andere partijen. De stadsregio stelt kaders, stimuleert de kwaliteit en faciliteert de besluitvorming. Zo kan de stadsregio proberen de ruimtelijke, beleidsmatige of financiële condities te verbeteren, waarbinnen anderen de opgave concreet vorm geven. Tevens kan kennis beschikbaar worden gesteld waardoor de uitvoering versneld kan worden.

In het voorstel ‘Wat kan de regio’ (KAN, 2005) wordt aangegeven dat regionale samenwerking te beschouwen is als een keten van plannen naar projecten. Hierin zijn een drietal schakels aan te duiden en op elk niveau heeft de stadsregio toegevoegde waarde:



Figuur 1: De keten: van plan naar project. Bron: KAN, 2005

Gezamenlijke beleidsontwikkeling

Hierbij wordt een plan ontwikkeld waarin uitspraken gedaan worden over beleidsdoelen en keuzen. Uiteraard vindt hierbij afstemming plaats met de gemeenten. De toegevoegde waarde hierbij is het in beeld brengen van de stand van zaken en het ontwikkelen van gewenste en gedragen ontwikkelingsrichtingen. Concrete producten zijn het Regionaal Plan, de Regionale Nota Mobiliteit en het Masterplan OV.

Uitvoeringskracht organiseren

In deze fase moet tot een samenhangend uitvoeringsprogramma gekomen worden, inclusief commitment van partijen over investeringen. De toegevoegde waarde van de stadsregio hierbij is het programmeren van uitvoeringsprojecten en het mobiliseren en organiseren van steun van publieke en private partijen. Op dit moment wordt onder andere voor RegioRail gewerkt aan een programmamanagement.

Projecten uitvoeren en doelen realiseren

In deze fase worden concrete projecten gerealiseerd. De stadsregio helpt hier bij de ondersteuning van de uitvoering, zodat de doelen sneller kunnen worden behaald.

In het verleden heeft de nadruk van de stadsregio sterk gelegen op het ontwikkelen van regionaal beleid. Langzaam maar zeker belandt de samenwerking in een nieuwe fase, te weten het organiseren van uitvoeringskracht. Naast samenwerking tussen publieke partijen komt daarbij sterker de nadruk te liggen op publiek-private uitvoeringskracht. Er wordt ook meer met convenanten gewerkt.

De vertaalslag van beleid naar uitvoering is in volle gang en er moet nog veel gebeuren. Een belangrijke actie voor de komende tijd is de ontwikkeling van een Regionaal Ontwikkelingsprogramma, waarin gemeenten, de provincie en de stadsregio een uitvoeringsprogramma vastleggen voor de strategische projecten.

De interne organisatie is ook recent aangepast om beter in te kunnen springen op de veranderingen. De indeling in sectoren heeft plaatsgemaakt voor drie teams: project en proces, beleid en beheer en bestuur en service. Integraliteit en interacties worden hiermee gestimuleerd. Daarbij wordt gepoogd de nadelen van een traditionele lijnorganisatie te vermijden, zodat voldoende ruimte is voor samenwerking op maat.

De stadsregio wil zich met al deze veranderingen profileren als verlengd lokaal bestuur en netwerkorganisatie en niet als vierde bestuurslaag. De uitdaging is daarbij om per project en tijdstip de juiste bestuurlijke vervlechting te laten plaatsvinden. De voorbeelden uit de volgende paragraaf geven aan dat hier al ervaring mee is opgedaan.

4 Drie praktijkvoorbeelden van regionale samenwerking

In deze paragraaf worden een drietal cases beschreven waarin regionale samenwerking onmisbaar is.

BBKAN: naar een samenwerking tussen wegbeheerders

Beter Bereikbaar KAN! (BBKAN) is een samenwerkingsverband tussen 20 gemeenten, de provincie Gelderland, Rijkswaterstaat directie Oost-Nederland en de stadsregio. Het was de eerste grootschalige uitwerking van de stappen van gebiedsgericht benutten (AVV, 2003). In de eerste fase is gewerkt aan de regelstrategie, dat een overzicht bevat van alle wegen die voor verkeersmanagement kunnen worden ingezet, plus de onderlinge prioriteiten van die wegen. Op 26 november 2002 werd de eerste mijlpaal bereikt door het ondertekenen van de Intentieverklaring door alle wegbeheerders, waarmee de samenwerking formeel werd goedgekeurd.

In fase 2 stonden de partners voor de enorme klus om tot een uitgewerkt en gedragen plan te komen. Het traject werd ambtelijk begeleid door een projectteam en bestuurlijk door de Bestuurlijke Begeleidingsgroep. Verder was er ook een Ambtelijke Begeleidingsgroep bestaande uit afdelingshoofden en een Klankbordgroep met diverse belangenorganisaties. Er werd parallel gewerkt in vier sporen. Spoor 1 werd getrokken door Rijkswaterstaat en de uitdaging was om tot een concreet maatregelenpakket te komen voor de planperiode 2005-2009 en enkele regionale regelscenario's voor spitsen en bijzondere omstandigheden. Spoor 2 werd getrokken door de provincie en hierin werd bestudeerd welke informatie wegbeheerders nodig hebben. Spoor 3 werd getrokken door de stadsregio en bestond uit het opzetten van een regionaal meldpunt voor wegwerkzaamheden en het opzetten van een organisatiemodel. Hierbij is de financieringsvorm, het investeringsprogramma en het toekomstige samenwerkingsmodel uitgedacht. Later is hier nog spoor 4 aan toegevoegd dat zich richtte op de quick wins. Dit waren projecten die al op de programmering stonden, maar een financiële of bestuurlijke prikkel nodig hadden om daadwerkelijk tot uitvoering te komen. Uiteindelijk is in juli 2004 het integrale verkeersmanagementplan verschenen (KAN, 2004). Dit bevatte de regelstrategie, de werking van het meldpunt wegwerkzaamheden, de geclusterde maatregelen, het investeringspakket, de toekomstige organisatievorm en de regelscenario's. Dit plan is goedgekeurd door de Bestuurlijke Begeleidingsgroep, de KAN-raad en verschillende gemeenteraden.

De beleidsvorming was af, nu begon de uitvoering. Hierin spelen de twee verkeerscentrales in de regio een grote rol. Rijkswaterstaat beschikt over de Verkeerscentrale Noord- en Oost Nederland, die een groot werkterrein heeft. De gemeentelijke verkeersmanagementcentrale van Nijmegen heeft een lokaal werkingsgebied. Samen besturen zij BBKAN, waarbij gebruik gemaakt wordt van draaiboeken, bestuurlijk mandaat en goede informatie en ICT .



Figuur 2: Een groot deel van de portefeuillehouders bij elkaar. Bron: KAN, 2004

Onder regie van een verantwoordelijke Stuurgroep wordt uitvoering gegeven aan het BBKAN-pakket. Ook zijn de betrokken wegbeheerders vertegenwoordigd in een kernteam en managementteam.

Belangrijke impuls is de koplopersrol van BBKAN geweest. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft het project benoemd in het beleidsvoornemen van de Nota Mobiliteit (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004) en op grond van ‘regionale samenwerking’ ook beloond met € 10 miljoen. Deze impuls is gecommuniëerd in dezelfde periode dat in de regio besluitvorming over BBKAN heeft plaatsgevonden (najaar 2004).

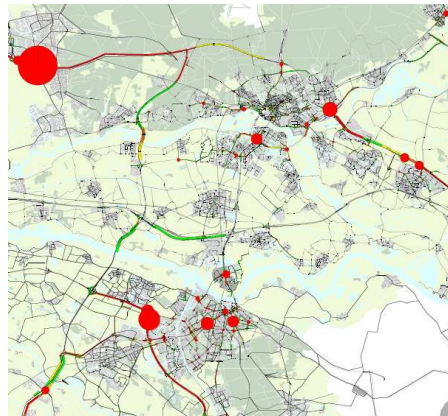
In 2006 is in de Verkeerscentrale Noord- en Oost Nederland een gezamenlijk projectbureau opgericht waarin de verschillende partners verder werken aan het uitvoeren van de maatregelen. Inmiddels wordt ook gewerkt aan BBKAN 2, waarin een sterke focus ligt op informatie voor reizigers en wegbeheerders.

Netwerkanalyse: kiemen ontkiemen

Hoe bereikbaar wilt u zijn en wat heeft u ervoor over? Met deze vrije vertaling van het verzoek van het Nationaal Mobiliteitsberaad is de Minister naar de regio gekomen. Ook in de

stadsregio is deze analyse in het najaar van 2005 gestart. Het doel was om op 1 augustus 2006 de Netwerkanalyse op te leveren, waarbij de verschillende netwerken (auto, openbaar vervoer, fiets) in samenhang zijn geanalyseerd.

Het stappenplan is onder hoge druk uitgevoerd en op 1 augustus jl. is de analyse opgeleverd. De analyse wordt gekenmerkt door een hoge mate van agendavorming. In de regio is namelijk bepaald welke knelpunten voor grote problemen en vertraging zorgen voor de doorstroming in het gebied. Dit worden de kiemen genoemd.



Figuur 3: De kiemen uit de Netwerkanalyse. Bron: Stadsregio, 2006

Op basis van de kiemen is een oplossingspakket geformuleerd dat generieke maatregelen bevat, maar ook specifiek per kiem een aanpak voorstelt. De echte samenwerking begint nu pas: de kiemen moeten kans krijgen te ontkiemen. Dat is de reden dat de stadsregio regio gaat voeren op de kiemen:

- Per kiemen zullen gebiedsgerichte groepen worden samengebracht die een kiem nader analyseren en het oplossingspakket handen en voeten geven;
- Met de Minister worden in het jaarlijks MIT-gesprek nadere afspraken gemaakt over te starten verkenningen en planstudies;
- In de regio zal de samenwerkingsopgave nader worden geconcretiseerd om deze aanpak succesvol te laten zijn (wie doet wat);
- Diverse quick wins zullen op de korte termijn worden uitgevoerd. Het betreffen vooral maatregelen voor doorstroming (trein en bus) en parkeren bij openbaar vervoerhalten.

De Netwerkanalyse heeft als studie een agenda en aanpak opgeleverd. De besluitvorming hierover volgt dit najaar (zowel nationaal, regionaal en zonodig ook lokaal). Na de

besluitvorming zal de agenda verder in de regio worden vertaald in een actieprogramma. Dan begint de regionale governance pas echt. Ook zal dan blijken in hoeverre er draagvlak is om hiermee in de regio aan de slag te gaan. Mogelijk heeft de hoge tijdsdruk waaronder de analyse is uitgevoerd een negatieve uitwerking op het vervolg.

Grote Infra in de regio

Een gemeenschappelijke agenda voor alle overheden in de regio. Met dat doel is de stadsregio, tezamen met de gemeenten Arnhem en Nijmegen, de provincie Gelderland en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in 2003 van start gegaan. In het verleden werkte iedere overheid aan de eigen prioriteiten, met eigen inzet van mensen, middelen en lobby-activiteiten. Na het formuleren van het gemeenschappelijk doel is een proces opgezet dat in twee jaar tijd heeft geleid tot een gezamenlijke agenda. Dit komt de besluitvorming in de regio ten goede.

Door het hanteren van een gezamenlijke agenda, eenzelfde prioriteit voor iedere overheid en een gezamenlijke opgave om dit te financieren zijn projecten in versnelling gebracht. In het MIT volgen de projecten elkaar inmiddels snel op: de verbreding van de A50, de bouw van de Tweede Stadsbrug bij Nijmegen, de Arnhemse spoorprojecten en de doortrekking van de A15 zijn gezamenlijke prioriteit.

In 2003 is ervoor gekozen in agenderende regionale conferenties dit te bespreken. Voorop is gewerkt aan nadere informatie voorziening (iedereen op eenzelfde wijze geïnformeerd). In een eerste regionale conferentie is de keuze gemaakt de Waaloverschrijdende problematiek centraal te stellen (en de Rijnoverschrijdende problematiek als tweede prioriteit). Met maatschappelijke organisaties, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de vervoerders- en belangenorganisaties, milieugroeperingen en betrokken burgers is dit besproken. Later is in een tweede regionale conferentie de knoop doorgehakt en dit heeft geleid tot de gezamenlijke Grote Infra-agenda. Na besluitvorming in raden en staten is het besproken met de Minister. De eerste vruchten worden er momenteel van geplukt en in beleidsnota's verankerd. Voor het aanpassen van de A50 is versneld budget vrijgemaakt en de uitvoering is in voorbereiding. Naar alle waarschijnlijkheid kan de financiering van de Tweede Stadsbrug bij Nijmegen dit najaar worden afgerond. Voor de doortrekking van de A15 wordt waarschijnlijk in dezelfde periode een planstudie gestart.

5 Aandachtspunten bij samenwerking

In deze paragraaf worden in het kort diverse aandachtspunten toegelicht, waarbij illustraties uit de drie cases gebruikt worden.

Gezamenlijke probleemdefinitie, doelen, analyse en oplossingen

Het moge duidelijk zijn dat er pas een sterke basis voor samenwerking is als er overeenstemming bestaat over de bovenstaande aspecten. Bij BBKAN is in de eerste fase gewerkt aan een gezamenlijke netwerkvisie die afgesloten is met een intentieverklaring. Ook bij de Grote Infra is veel tijd geïnvesteerd in het bereiken van een gezamenlijk standpunt, iets waar wel voordelen uit gehaald worden. De Netwerkanalyse biedt ook een gedegen analyse. Deze is echter onder tijdsdruk opgesteld en hoewel partners de analyse over het algemeen een acceptabel product vinden, bestaat het gevaar dat men knelpunten op de kaart mist of andere aspecten onderbelicht vindt, waardoor kanttekeningen geplaatst worden bij de hele exercitie. Dit kan gevolgen hebben voor het vervolg. Belangrijke les is dan ook dat op het moment dat de belangrijke keuzen in een analyse worden gemaakt genoeg ruimte voor interactie gereserveerd dient te worden.

Zorg voor een goede procesarchitectuur

Besluitvorming verloopt over het algemeen niet keurig gestructureerd in fasen, maar kent veelal een grillig verloop en lange doorlooptijd waarin zaken door elkaar lopen, er vele onzekerheden en risico's zijn en waarbij teruggekomen kan worden op eerdere beslissingen. Er wordt dan ook gesteld dat besluitvorming niet in fasen, maar in ronden verloopt.

Een goede procesarchitectuur is van belang in complexe processen. Belangrijke aandachtspunten voor een procesontwerp zijn: Wanneer worden welke partijen betrokken in het proces? Welke besluitvormingprocedures dienen te worden gevolgd? Hoe moeten de tussenproducten er uitzien? Wanneer worden welke besluiten voorgelegd? Hoe wordt de boodschap naar verschillende bestuurders gecommuniceerd? Hoe wordt omgegaan met risico's en conflicten?

Bij BBKAN is door de oprichting van de Bestuurlijke Begeleidingsgroep bewust gekozen om bestuurders van de grootste partners vanaf het begin te betrekken in het proces. Ook werd gezorgd voor regelmatige terugkoppelingen naar de KAN-raad en de verschillende

gemeenteraden. Ook zijn daarbij concrete tussenresultaten aan bestuurders ter besluitvorming voorgelegd, waardoor het proces levend bleef.

Er waren bij BBKAN vele wegbeheerders betrokken en deze moesten ook een plek in het hele proces krijgen. De praktijk leert dat interactie erg wordt gewaardeerd, maar een vereiste is dat dit wel goed gestructureerd worden. BBKAN bestond uit verschillende sporen met een eigen projectleider. Elk spoor kende zijn eigen organisatie en in het ene spoor was meer interactie nodig (bv. maatregelen) dan in het andere (bv. informatie). Bij het gelijktijdig werken met verschillende sporen moet voorkomen worden dat gemeentelijke ambtenaren zich overvraagd voelen, waardoor er weerstand ontstaat. Een belangrijke tip is om wel voldoende tijd te reserveren voor het doorlopen van de verschillende besluitvormingsarena's. Tenslotte moeten ook belangenorganisaties niet vergeten worden, onder ander omdat hun steun van meerwaarde is voor het proces.

Schakelen tussen inhoud en proces

Een goede verkeerskundige kenmerkt zich door kennis van de dynamiek van het verkeer en kennis van verkeersmodellen. Voor effectieve samenwerking is echter meer nodig. Naast verkeersinhoudelijke kennis is kennis van ambtelijke en bestuurlijke processen en de verhoudingen in dit complexe krachtenveld nodig.

KpVV (2006,11) somt een aantal taken op waaraan de nieuwe verkeersprofessional moet voldoen. Allereerst moet de professional ambtelijke en bestuurlijke coalities opbouwen en onderhouden. De eigen beslissers dienen op een juiste manier ondersteund te worden en de ambtelijke collega's moeten gestuurd en geïnspireerd worden. Verder dient de professional een goede werkrelatie op te bouwen met collega's in het verlengde werkterrein, zoals operationele verkeersmanagers. Een andere goede eigenschap van een professional is het inspelen op de bestaande verhoudingen tussen bestuurslagen en tussen beslissers en beheerders. Ook het inspelen op de manieren waarop het onderlinge verkeer tussen beslissers en beheerders is gestructureerd is van belang (KpVV, 2006:12).

Professionals met zowel uitstekende verkeerskundige als procesmatige vaardigheden zijn zeldzaam. Een projectteam zal dan ook een mix van kwaliteiten bevatten. In het projectteam van BBKAN waren de verschillende vaardigheden goed vertegenwoordigd. Juist door deze mix onderstond synergie. De ene leverde bijvoorbeeld sterke analyses die de ander eenvoudig

kon verwoorden en omzetten naar goed toegankelijk producten voor bestuurders en ambtenaren.

Draagvlak van bestuurders krijgen en houden

Bestuurlijke processen hebben een eigen dynamiek waarin verschillende mobiliteitsprojecten op de agenda staan. Voor het slagen van een project is het van belang om bestuurders vanaf het begin goed te betrekken door het instellen van een bestuurlijke begeleidingsgroep.

Processen duren veelal vele jaren en om de aandacht van bestuurders te houden is het van belang om met tussenproducten te werken. Dit kan een afgeronde netwerkvisie of maatregelenpakket zijn, maar ook het in gebruik nemen van quick wins. Bij BBKAN waren de quick wins eerste belangrijke voorbeelden van de effectiviteit van samenwerking.

Het vergroten van het bestuurlijke draagvlak kan ook plaatsvinden door belangen te koppelen die hoog op de politieke agenda staan. Zo kan verkeersmanagement onder andere gekoppeld worden aan het verbeteren van de luchtkwaliteit en het aanpakken van het sluipverkeer.

Door hun verschillende posities en taken hebben bestuurders en ambtenaren een ander beeld van doelen en middelen (KpVV, 2006:22). Zo kan het verbeteren van een deel van het verkeersnetwerk voor een bestuurder een middel zijn om zich te verantwoorden naar de achterban, terwijl dit voor de verkeerskundige een doel is. KpVV (2006:22) geeft aan dat een ambtenaar zich sterker dient in te leven in het doel/middel-beleving van een bestuurder. Het is van belang dat een bestuurder zich op bepaalde momenten in een proces duidelijk manifesteert. Van deze momenten moet dan ook werk gemaakt worden, bijvoorbeeld door de besluitvorming in een feestelijke entourage te laten plaatsvinden en er voor te zorgen dat dit aandacht krijgt in de media. Bij BBKAN is dit bijvoorbeeld gedaan door de regionale bestuurders bij elkaar te laten komen in een verkeerscentrale, waarmee het belang van verkeersmanagement onderstreept werd en waardoor regionale bestuurders elkaar beter leerden kennen.

Een mobiliteitsproject is voor een bestuur slechts één van de vele aandachtspunten. Dit betekent dat het bestuur op een korte maar krachtige manier geïnformeerd dient te worden. Dit betekent geen ellenlange analyses met vele indicatoren, cijfers en grafieken, maar goed toegankelijke nota's met een duidelijke boodschap voorzien van pakkende en duidelijke plaatjes en tabellen. De bestuurder kan dit ook gebruiken om bijvoorbeeld een kritische gemeenteraad over de streep te krijgen.

Tijdens samenwerking kunnen ook misverstanden en irritaties ontstaan die opgelost dienen te worden. Deze bestuurlijke problemen kunnen, ondanks goede ambtelijke samenwerking, roet in het eten gooien en dienen dus opgelost te worden. Dergelijke conflicten moeten niet in de media of tijdens een formele bijeenkomst opgelost worden. Deze problemen kunnen worden aangepakt door op de juiste momenten de ‘kracht van informeel’ (KpVV, 2006:22) te gebruiken. Zo kunnen problemen in een bilateraal gesprek in een informele setting al snel opgelost worden.

Leg modellen uit en maak gebruik van het gezonde verstand

Verkeersmodellen zijn onmisbaar voor een goede onderbouwing van het proces, maar kunnen ook een bron van verwarring en vertraging zijn. Tijdens de Netwerkanalyse is gebruik gemaakt van een geavanceerd dynamisch verkeersmodel waarbij de resultaten op een nieuwe manier zijn gepresenteerd. Op de kaarten stonden dan ook niet de traditionele I/C-verhoudingen maar kiemen van verschillende grootte. Voor de experts zijn de gebruikte methode en het model weliswaar gesneden koek, maar in het projectteam zijn hierover vele vragen gesteld. Wanneer dit te veel een ‘black box’ blijft leidt dit tot veel wantrouwen bij partners dat ten koste gaat van het draagvlak voor de analyse en de oplossingsrichtingen. Bij BBKAN ontstond er enige vertraging doordat het lang duurde om het model geschikt te maken voor het doorrekenen van de maatregelen. Dit kan een proces aanzienlijk frustreren. Uiteindelijk bleek ‘expert judgement’ ook een uitstekende manier te zijn om op een snelle en goedkope manier tot gedragen resultaten te komen.

Een ander probleem ontstaat wanneer verschillende modelberekeningen worden gepresenteerd. Dit kan worden opgelost door in samenwerking tussen verschillende overheden gezamenlijk een studieopdracht te definiëren en deze door een bestuurlijke begeleidingsgroep met goede ambtelijke ondersteuning te laten begeleiden. Deze aanpak heeft bij de Grote Infra succes gesorteerd.

Branding van het eigen project

Verkeerskundigen leggen zich toe op goed onderbouwde analyses. Zij hebben minder affiniteit met het promoten van hun eigen producten, iets wat ook wel wordt aangeduid als branding. Branding stimuleert de (financiële) steun voor een project en het krijgt een duidelijker gezicht voor de eindgebruiker. Branding dient plaats te vinden naar de eigen

bestuurders, gemeenteraden, ambtenaren en eindgebruiker. Tijdens het BBKAN-proces is hier veel aandacht aan besteed door ontwikkelen van toegankelijke producten, een eigen huisstijl en het aanbieden van nieuwsbrieven, brochures en informatie langs de weg en op een internetsite.

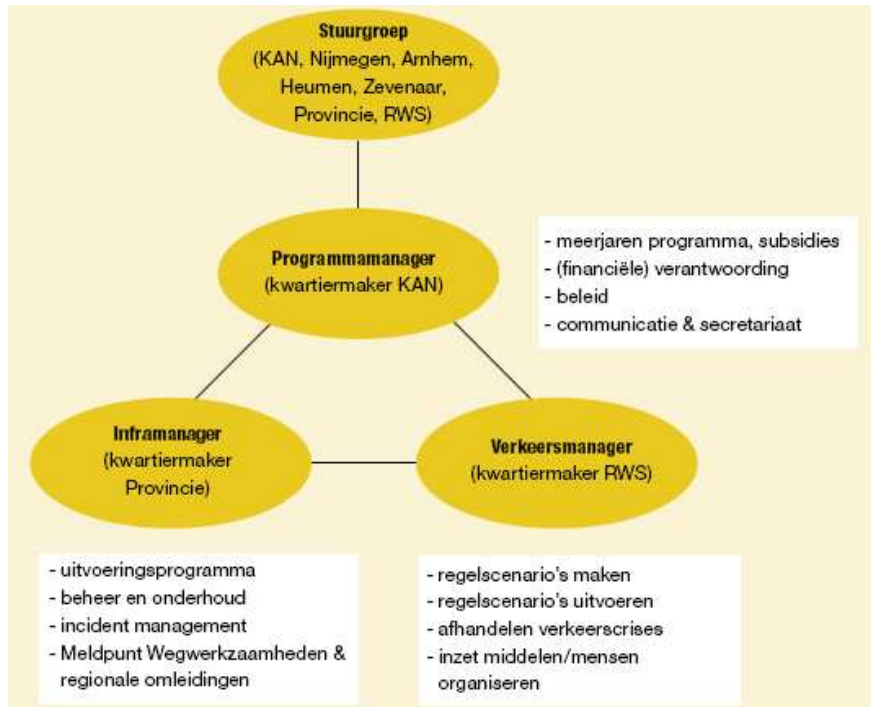
Verdeel de lusten en lasten in het investeringsprogramma

Het is niet moeilijk om overeenstemming te bereiken op strategisch niveau. Veel complexer wordt het als de pijn daadwerkelijk verdeeld moet worden. Het opstellen van een investeringsprogramma voor BBKAN was complex vanwege het grote aantal betrokkenen en de verschillende soorten maatregelen die nodig waren en waarvan de kosten onduidelijk waren. Het opstellen van de kostenbegroting en financiering gaat dan ook gepaard met grote onzekerheden. Het is dan ook geen schande om tijdens de uitvoering tot de conclusie te komen dat het op bepaalde onderdelen toch weer anders moet. Ook kinderziektes moeten geaccepteerd worden: iedereen moet immers wennen aan samenwerking in uitvoering. In 2004 is er voor BBKAN een investeringsprogramma voor de periode 2005-2009 opgesteld. De investering werden geschat op circa € 27 miljoen waarvan de Minister van Verkeer en Waterstaat € 10 miljoen voor haar rekening neemt. Deze € 10 miljoen is beschikbaar gesteld aan de stadsregio en de KAN-raad besluit over de besteding ervan. Bestuurders hebben gekozen om hierbij een eenvoudig subsidiemodel te gebruiken. Om na besluitvorming over het programma meteen in 2005 aan de slag te kunnen is ook een uitvoeringsprogramma voor 2005 opgesteld ter waarde van ruim € 4,5 miljoen dat bestond uit 24 projecten.

Samenwerking ook na planvorming

De kunst is om de samenwerking in de uitvoering voort te zetten. Dit begint door hier in de planvorming al over na te denken. Zo kent BBKAN een uitvoeringsorganisatie met verschillende rollen voor de diverse partners. De samenwerking is verder vorm gegeven door de oprichting van een gezamenlijk projectbureau.

De bedoeling is ook dat de Netwerkanalyse de regionale samenwerking verder stimuleert door het samen uitvoeren van studies en door de gebiedsgerichte aanpak van kiemen.



Figuur 4: Een schematisch overzicht van het Kernteam BBKAN. Bron: KAN, 2004

6 Conclusie

Regionale samenwerking heeft in de mobiliteitswereld in rap tempo aan populariteit gewonnen. Dit past binnen de bredere ontwikkeling van 'government naar governance' die zich steeds sterker binnen het openbaar bestuur manifesteert. De Stadsregio Arnhem Nijmegen wil op een constructieve manier werken in netwerken. Hierbij hoort meer selectiviteit, beter organiserend vermogen, minder beleidsnota's en een sterkere uitvoeringsgerichtheid. Een gevolg hiervan is dat diverse rollen op verschillende schaalniveaus vervuld dienen te worden. De stadsregio richt zich daarbij nadrukkelijk op het coördineren en ontwikkelen van de regionale opgaven. Bij bovenregionale en lokale opgaven speelt de stadsregio een indirecte en ondersteunende rol. De komende tijd wordt minder aandacht besteed aan het ontwikkelen van nieuw beleid en meer aan het organiseren van uitvoeringskracht. Op die manier moet ontwikkelingsplanologie concreet vorm gaan krijgen. Bij dit alles wil de stadsregio fungeren als netwerkorganisatie en niet als vierde bestuurslaag. In dit artikel is aangegeven dat er met BBKAN, de Netwerkanalyse en Grote Infra ervaring wordt opgedaan met regionale governance. Ook zijn belangrijke aandachtspunten voor regionale samenwerking omschreven, zoals het hebben van consensus over uitgangspunten,

het ontwikkelen van een goede procesarchitectuur en het veelvuldig schakelen tussen inhoud en proces. Verder moet draagvlak van bestuurders verkregen worden en behouden blijven. Ook het verdelen van de lusten en lasten en het voortzetten van de samenwerking na de planvorming hoort bij echte samenwerking. Eigenlijk zijn dit allemaal open deuren. Toch blijkt het in de praktijk lastig hier op een goede manier invulling aan te geven, aangezien regionale samenwerking veelal moeilijk van grond komt.

In het artikel is aangegeven dat theoretici sceptisch zijn over het vermogen van ambtenaren en bestuurders om slagvaardig te handelen in netwerken. Uit de beleidspraktijk blijkt inderdaad dat er nog volop ruimte is voor verbetering en dat de genoemde valkuilen inderdaad optreden in de praktijk. Men moet zich echter beseffen dat regionale samenwerking niet uit handboeken geleerd kan worden. Meedraaien en handelen in de dagelijkse praktijk is nu eenmaal iets anders dan de theorie. Langzaam maar zeker zullen ambtenaren steeds meer affiniteit krijgen met het effectief werken in netwerken en zullen de barrières aangepakt worden. De eerste initiatieven uit de stadsregio geven in ieder geval reden tot optimisme.

Referenties

- AVV (2003) *Werkboek Gebiedsgericht Benutten*. Rotterdam.
- Beter Bereikbaar KAN! (2004) *Van beleid naar uitvoering: 2005-2009*. Nijmegen.
- Bruijn J., E. ten Heuvelhof (1999) *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma.
- Knooppunt Arnhem-Nijmegen (2005) *Wat kan de regio? De toegevoegde waarde van de regionale samenwerking in het Knooppunt Arnhem-Nijmegen*. Nijmegen
- KpVV (2006) *Het managen van een gebiedsgericht project*. Rotterdam.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004) *Nota Mobiliteit - beleidsvoornemen*. Den Haag.
- Pater, B. de, T. Béneker, W. Buunk (2004) *Europa*. Assen: Van Gorcum.
- Scalzo R., E. ten Heuvelhof (2002) Arrangementen voor publiek-private samenwerking: omgaan met risico's in het spanningsveld tussen proces en project. In: Ham, H. van, J. Koppelman (red.), *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur, Wenkend of wijkend perspectief?* Utrecht: Lemma.
- Soeterbeek, F. (2004) Go with the flow, Meebewegen, overleven en sturen bij bestuurlijke drukte. In: *Bestuurswetenschappen* (2).

- Stadsregio Arnhem Nijmegen (2006) *Netwerkanalyse: mobiliteitsagenda voor een aantrekkelijke, bereikbare en concurrerende stadsregio*. Nijmegen.
- Stadsregio Arnhem Nijmegen (2006) *Regionaal Plan 2005-2020* (ontwerp). Nijmegen.
- Teisman, G. (2005) *Publiek management tussen chaos en orde*. Den Haag: Academic Service.
- Teisman, G. (2006) *Stedelijke netwerken, Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*. Rotterdam: essay uitgegeven door het Nirov-meerjarenprogramma 'Van Stad naar Regio'.