

Samenwerking met meerwaarde in het Openbaar Vervoer van de Zuidvleugel [Randstad Holland]

Hoe kan samenwerking met meerwaarde worden gerealiseerd met betrekking tot het openbaar vervoer in de Zuidvleugel van Randstad Holland?



- Hogesnelheidstrein
- InterCity
- Stedenbaan
- RijnGouweLijn
- MerwedeLingelijn
- RandstadRail Haaglanden
- RandstadRail Rijnmond
- Metro Rotterdam
- Stadstram Den Haag
- Stadstram Rotterdam
- HOV-bus Haaglanden



Percepties Openbaar Vervoersnetwerk
Randstad Holland 2020



Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen
Masterscriptie parttime programma Bestuurskunde

Begeleider: Prof. dr. ing. G.R. Teisman
Tweede lezer: nader te bepalen

Concept versie: 11 mei 2009 (gereed voor 2^e lezing)

David C. van Keulen
+31 (0)6 15 02 24 78
david@davidvankeulen.nl
Studentnummer: 305287

Anneke van Mispelaar
+31 (0)624884636
a.vanmispelaar@ziggo.nl
Studentnummer: 307878

Herinnering aan Randstad Holland

Denkend aan Randstad Holland
zie ik vele bestuurders
zittend aan lange vergadertafels
druk met hun eigen belang
rijen onaantastbare
dienstauto's
als parate gevechtsvoertuigen
bij vergaderzalen staan;
en in de razende
ruimte verzonken
de ambtenaren
verspreid door de Randstad,
stadhuizen, provinciehuizen, ministeries
bedrijventerreinen, woningbouw,
openbaar vervoer
in een ongeordend verband.
de lucht hangt er laag
en de zon wordt er langzaam
door lange, eentonige files
in benzinedampen gesmoord,
en in alle stadsgewesten en op het Binnenhof
wordt de vorming van een Randstad OV-autoriteit
met zijn grote macht
gevreesd en gehoord.

Geïnspireerd op het gedicht 'Herinnering aan Holland' geschreven door Hendrik Marsman.
Bewerking door David van Keulen, Den Haag 4 januari 2009

Voorwoord

Dit onderzoek vond plaats in de periode mei 2008 – mei 2009, in het kader van onze studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het object van onderzoek is de veronderstelde samenhang in het openbaarvervoersysteem van de Zuidvleugel van Randstad Holland.

Wij vonden elkaar in een gedeelde passie voor stedenbouw, ruimte, natuur en openbaar vervoer in de context van de Randstad. Het gezamenlijke afstudeeronderzoek moest gaan over samenwerking en de Randstad. Verschillende onderwerpen passeerden de revue, voordat ons de concrete casus van openbaar vervoer in de Zuidvleugel werd aangedragen.

Bij de uitvoering van het onderzoek danken wij in de eerste plaats prof. dr. ing. Geert Teisman voor zijn begeleiding en inspiratie. Ook gaat onze dank uit naar hen die wij mochten interviewen. Wij vonden het heel bijzonder dat ons zo openhartig een kijkje in de keuken werd geboden van de openbaarvervoer praktijk van de Zuidvleugel.

Den Haag / Utrecht, mei 2009,

David van Keulen en Anneke van Mispelaar

David van Keulen is werkzaam als bestuursadviseur bij de Bestuursdienst van de gemeente Den Haag, Anneke van Mispelaar is senior-adviseur bij BUITEN, Bureau voor Economie en Omgeving, te Utrecht.

Inhoudsopgave

Herinnering aan Randstad Holland	4
Voorwoord	5
Inhoudsopgave	6
1. Inleiding	9
1.1 Probleemstelling	9
1.2 Doelstelling en vraagstelling	10
2. Ontstaan van polycentrische metropolen	11
2.1 Netwerksamenleving.....	11
2.2 Functional Urban Region	12
2.3 Polycentrische metropoolvorming.....	13
2.4 Tussenconclusie	15
3. Openbaar Vervoer	17
3.1 Openbaar vervoerconcepten	17
3.2 Strategisch doelstellingen van OV-planning	18
3.3 Instrumenten voor samenwerking bij openbaar vervoer.....	21
3.4 Stedelijk en regionaal wettelijk kader: Wp2000	21
3.5 Tussenconclusie	22
4. Samenwerking in organisaties & netwerken	24
4.1 Complexiteit.....	24
4.2 Governance.....	26
4.3 Effectief handelen in governance systemen.....	28
4.4 Governance capacity	33
4.5 Lerend vermogen van actoren en arena's.....	35
4.6 Tussenconclusie	36
5. Leiderschap en werkvormen	39
5.1 Leiders	39
5.2 Meervoudige managementbenadering.....	43
5.3 Tussenconclusie	46
6. Analyse kader	48
6.1 Samenwerking met meerwaarde.....	48
6.2 Verklarende variabelen	49
6.3 Conceptueel model	50
6.4 Operationalisering variabelen.....	54
6.5 Voorbereiding empirisch onderzoek.....	55
7. Methodologische verantwoording	58
7.1 Onderzoeksstroming	58
7.2 Case studie.....	58

7.3 Onderzoeksmethoden en -technieken.....	59
8. Casusbeschrijving: Openbaar Vervoer Zuidvleugel.....	60
8.1 De Zuidvleugel.....	60
8.2 Openbaar Vervoer Zuidvleugel.....	64
8.3 Actoren en hun vervoerssystemen.....	69
8.4 Potentiële voordelen van samenwerking.....	71
8.5 Knelpunten in het OV-net Zuidvleugel.....	73
8.6. Geformaliseerde regionale samenwerking.....	74
8.7 Stand van zaken in samenwerking in verleden en heden.....	75
8.8 Potentiële meerwaarde van samenwerking.....	79
8.9 Tussenconclusie.....	81
9. Percepties.....	85
9.1 Ministerie van Verkeer & Waterstaat.....	86
9.2 Stadsgebied Haaglanden.....	89
9.3 Stadsregio Rotterdam.....	91
9.4 Provincie Zuid-Holland.....	92
9.5 Stedenbaan.....	94
9.6 Nederlandse Spoorwegen.....	97
9.7 HTM.....	99
9.8 RET.....	101
9.9 De klant, Vereniging Reizigers Openbaar Vervoer.....	104
9.10 Waarnemingen over vormgeving.....	106
10. Analyse ‘Integraal OV-systeem Zuidvleugel’.....	109
10.1 Totaaloverzicht analyse percepties in netwerk.....	109
10.2 Basis voor samenwerking met meerwaarde.....	116
11. Aanbevelingen voor samenwerking met meerwaarde.....	120
11.1 Aanbevelingen.....	120
11.2 Adviezen.....	120
11.3 Tot slot: Randstad Holland in 2040?!.....	124
Samenvatting.....	125
Literatuur.....	130
Uitgebreide inhoudsopgave.....	136
Overzicht geïnterviewde personen.....	141
Afkortingen.....	142
Fotoverantwoording.....	143
Bijlagen.....	144
Colofon.....	155

1. Inleiding

Het grootste stedelijke netwerk in Nederland is Randstad Holland, welke wordt gezien als een polycentrische metropool. Gezamenlijk kunnen de vier grote steden en het omliggende stedelijk weefsel, zich meten met andere metropolitaanse gebieden in Noordwest-Europa (Hall, 2006). In dit hoofdstuk zetten wij onze probleemstelling (paragraaf 1.1) en benoemen in paragraaf 1.2 de doel- en vraagstelling van het onderzoek.

1.1 Probleemstelling

Ontwikkelingen in metropolen zijn lastig te sturen en kennen een eigen dynamiek (De Vries en Evers, 2008). Hierbij is –met name in een polycentrische metropool – samenwerking essentieel om eruit te halen wat erin zit. Onze studie richt zich op wat er nodig is om deze samenwerking tot stand te brengen. In Randstad Holland is hier behoefte aan. Dat gecoördineerde actie noodzakelijk is, blijkt uit de publicatie van de OECD (2007); de internationale concurrentiepositie van de Randstad verslechtert, de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei was in de periode 1995-2005 slechts 1,7%.

Als één van de oorzaken benoemt de OECD de trage ruimtelijk-economische ontwikkeling, welke mede te wijten is aan langzame besluitvorming en gebrek aan politiek leiderschap. Dat samenwerking nodig is, zeggen ook wetenschappers (Teisman, Hall), het ruimtelijk planbureau, bestuurders zelf (bijvoorbeeld verenigd in de 'Holland acht') en het Kabinet. Die laatste heeft hiervoor een Randstad-minister ingesteld met een Randstad-programma en zij heeft Structuurvisie Randstad 2040 opgesteld.

Tegelijkertijd zien we in Randstad Holland dat Amsterdam zich, samen met omliggende gemeenten van Haarlemmermeer tot Almere en Zaanstad, heeft uitgeroepen tot Metropool Amsterdam. De Zuidvleugel daarentegen kent geen probleem(eigena) (en) en het ontbreekt er aan onvoldoende organiserend vermogen en draagvlak voor het vormen van een gezamenlijke visie (Gerretsen, 2007). Vanaf eind 2008 wordt ambtelijk en bestuurlijk voorzichtig gewerkt aan de 'Metropolitane regio Rotterdam – Den Haag'.

1.1.1 Openbaar Vervoer

Het onvoldoende presterende (openbaar) vervoersysteem van de Randstad illustreert hoe moeizaam samenwerking in de Randstad van de grond komt. Ook de alsmaar groeiende kosten van de organisatie en invoering van de OV Chipkaart (nu al 40% duurder dan geraamd) illustreren hoe de verschillende partijen rondom het openbaar vervoer er niet in slagen gezamenlijk efficiencyvoordeel te realiseren (AD, 7 oktober 2008).

Een goed vervoersysteem is essentieel voor een optimaal functionerende metropool, en een goed functionerend openbaar vervoersysteem maakt hier deel van uit. Op dit moment functioneert het OV in de Randstad onvoldoende. De reiziger in de Randstad mist overzicht en samenhang tussen de verschillende modaliteiten en schalen. De afstemming van de dienstregeling van de NS vindt plaats per vleugel. Bus, tram en metro wordt per regio geregeld, er bestaan grote verschillen in kwaliteit. Als er al koppelingen worden gelegd tussen het OV en het wegennet (P+R) wordt dit per regio bekeken (Holland acht, 2005).

1.1.2 Object van onderzoek

Wij focussen op de organisatie van het openbaar vervoer in de Zuidvleugel van Randstad Holland. Hierbij zien wij samenwerking binnen het openbaar vervoer als doel op zich, maar ook als middel om bredere samenwerking, bijvoorbeeld op ruimtelijk gebied, op gang te brengen (De Vries en Evers,

2008: 4). Ook heeft het openbaar vervoer, vanwege de betekenis en zichtbaarheid ervan in het dagelijks leven van vele mensen, tevens een grote symboolwaarde voor een regio.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Doelstelling van deze studie is het opstellen van een advies of aanbevelingen om verbeteringen aan te brengen in de huidige situatie.

De onderzochte casus betreft samenwerking op het gebied van de organisatie van het openbaar vervoer in de Zuidvleugel van Randstad Holland. Als het gaat om de grote dagelijkse verkeersstromen kunnen binnen Randstad Holland de zuid- en noordvleugel onderscheiden. De Zuidvleugel met twee gelijkwaardige steden en tal van subcentra, maakt de opgave voor het openbaarvervoersysteem extra uitdagend. Daarnaast veronderstellen wij, op basis van recente ontwikkelingen zoals het initiatief voor coördinatie van het OV in de Zuidvleugel, dat actoren bereid zijn tot samenwerking.

1.2.1 Centrale vraag onderzoek

In het onderzoek hebben wij als centrale vraag: **“Hoe kan samenwerking met meerwaarde worden gerealiseerd met betrekking tot het openbaar vervoer in de Zuidvleugel van Randstad Holland?”**

Uit deze centrale vraag hebben wij negen deelvragen gedestilleerd. Vier van deze vragen worden beantwoord in het theoretisch kader en drie vragen in het empirisch onderzoek. In de conclusie beantwoorden wij de laatste twee deelvragen.

1.2.2 Deelvragen van het onderzoek

De onderstaande vier deelvragen worden beantwoord in het theoretisch kader, dit zijn de hoofdstukken 2 t/m 5.

1. Wat is een ‘Daily Urban System’ voor openbaar vervoer en wat zijn polycentrische metropolen?
2. Wat is samenwerking met meerwaarde?
3. Onder welke omstandigheden komen organisaties tot samenwerking met meerwaarde?
4. Welke variabelen kunnen de mate waarin de meerwaarde in samenwerking wordt gerealiseerd, verklaren? Wat zijn de onderlinge relaties tussen deze variabelen?

De onderstaande drie vragen beantwoorden wij in het empirisch onderzoek, dit zijn de hoofdstukken 7 t/m 9. Als uitgangspunt voor het empirisch onderzoek nemen wij het analysekader in hoofdstuk 6.

5. Welke perspectieven zijn er op het openbaar vervoer in de Zuidvleugel? (Wie zijn de actoren, wat is hun ambitie / strategie, welke interactiepatronen, netwerken en arena’s zijn er, wat is de huidige mate van samenwerking?)
6. Welke gemeenschappelijke basis bestaat er om binnen de Zuidvleugel op het gebied van openbaar vervoer samen te werken? Is er gevoel voor urgentie / is samenwerking gewenst?
7. Zo ja, wat zijn voor actoren de (concrete) voorwaarden om te komen tot samenwerking met meerwaarde? In welke mate dragen leiderschap & werkvormen bij aan de (on)mogelijkheden voor samenwerking.

In hoofdstuk 11 beantwoorden de laatste twee deelvragen. Voorafgaand maken wij in hoofdstuk 10 een analyse en formuleren wij conclusies.

8. Wat zijn aanbevelingen om te komen tot samenwerking met meerwaarde in relatie tot de organisatie van het openbaar vervoer in de Zuidvleugel?
9. Hoe kan deze samenwerking met meerwaarde worden ingezet voor samenwerking binnen de Randstad Holland, zowel op het vlak van OV als in brede zin?

2. Ontstaan van polycentrische metropolen

In de jaren '30 van de vorige eeuw is het begrip 'Randstad' geïntroduceerd. Kennelijk wordt er een bepaalde samenhang verondersteld in de 'stedenring in het Westen des lands'. Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag of deze veronderstelling juist is en hoe deze samenhang kan worden geduid. In geografisch- en stedenbouwkundig onderzoek zijn de laatste decennia verschillende inzichten ontwikkeld die als theoretische bril kunnen dienen voor de analyse van de veronderstelde samenhang.

In dit deel van het theoretisch kader kijken we naar de begrippen '*functional urban region*' (FUR) en '*daily urban system*'. In paragraaf 2.3 plaatsen we de theorieën van FUR samen met inzichten van het Ruimtelijke Planbureau over de 'netwerkstad' in het perspectief van de 'Mega-City Region'. Afsluitend maken we in paragraaf 2.4 enkele korte noties over theoretische inzichten over openbaar vervoersystemen. Startpunt in dit hoofdstuk is de duiding van de netwerksamenleving.

2.1 Netwerksamenleving

Door de toepassing van informatie- en communicatietechnologie ontstaat een toenemende scheiding in plaats en tijd, tegelijkertijd vindt er een vervloeiing plaats van sociale en economische processen. Hierdoor kunnen we stellen dat we leven in een nieuwe economie, een nieuwe cultuur en nieuwe maatschappij die we netwerksamenleving noemen. In deze paragraaf onderzoeken we deze aannames en schetsen de mogelijke politiek-bestuurlijke consequenties ervan.

Onder invloed van informatie- en communicatietechnologie veranderen de verhoudingen tussen burger, politiek en markt. Socioloog Manuel Castells (2000) spreekt over het ontstaan van de netwerksamenleving als sociale structuur van de 'Information Age', en zodanig gepositioneerd als tegenhanger van de 'Industrial Age'.

Beteugelde Weber tijdens de Industriële revolutie met het ontwerp van bureaucratieën de macht van het grootkapitaal, in de 'Information age' moet een deel van deze macht worden afgestaan. "The fundamental dilemma in the network society is that political institutions are not the site of power any longer. The real power is the power of instrumental flows, and cultural codes, embedded in networks" (Castells, 2000: 23). Frissen (1996) is nog specifiek: "Deze crisis ontstaat door het wegvallen van territoriale grenzen. Voorheen had het bestuur een duidelijk afgebakend gebied waarbinnen hun macht gold. Bovens (1995) spreekt ook wel over "verplaatsing van de politiek" in diverse richtingen:

- verplaatsing besluitvorming naar enerzijds regionaal, anderzijds internationaal niveau;
- verschuiving van zuivere politieke besluitvorming naar quasipublieke netwerken, civil society en bedrijfsleven;
- ontideologisering leidt tot depolitisering van besluitvorming;
- verjuridisering van politieke besluitvorming;
- verplaatsing van politieke besluitvorming naar het bestuurlijk-bureaucratisch domein.

2.1.1. Space of flows

De informatiesamenleving kenmerkt zich door 'timeless time' (Frissen, 2005) waarmee een nieuwe economisch-ruimtelijke dynamiek zich openbaart. Macht is vloeibaar is geworden door het ontstaan van horizontale netwerken die niet in bezit zijn van specifieke groepen. Toch is die macht ook niet gelijk verdeeld over personen en plaatsen. De knopen of zware delen van het netwerk (de 'global cities') worden door Castells (1996) 'spaces of flow' genoemd. De 'spaces of flow' worden ondersteund door een zeer hoogwaardige, technologische infrastructuur.

Specifieke geografische locaties fungeren als knooppunten in het netwerk en er is een ruimtelijke netwerkorganisatie zichtbaar van een homogene elite die wereldeconomie bestuurt. Tegenover de globalisering staat een vorm van lokalisering (ook wel de 'glocalisering' genoemd) waarbij de lokale/regionale identiteit zich versterkt (Castells, 1996).

2.2 Functional Urban Region

Grenzen aan fysieke ruimten zijn divers en op velerlei manieren indeelbaar. In de bestuurlijke context zijn de administratieve grenzen (gemeenten, WGR+ regio's, concessiegebieden of provincies) onder andere bepalend voor politieke besluitvorming, financiering van de bestuurslaag (inclusief openbaar vervoer) en bieden zij (veelal) een identiteit aan burgers. Gemeentegrenzen zijn historisch bepaald en verankerd in de gemeentewet uit 1851. We kunnen dit beschouwen als een gesloten gebied, waarbinnen democratische besluitvorming plaatsvindt.

De netwerksamenleving heeft gevolgen voor de geografische afbakening van de ruimte waarin wij leven. Door de mogelijkheden van communicatie en goedkoop en snel reizen, verliezen geografische grenzen (zoals verankerd in de gemeentewet) aan betekenis. Om deze ontwikkeling in geografisch, stedenbouwkundig, economisch en sociologisch perspectief te duiden zijn de afgelopen jaren verschillende internationale standaarden ontwikkeld. In de studie 'Veel steden maken nog geen Randstad' (Van Eck, 2006) is een korte opsomming gegeven van veel voorkomende internationale standaarden om monocentrische en polycentrische metropolen, stadsgewesten, stedelijke regio's, et cetera te duiden. Een korte, niet-limitatieve opsomming: 'Functional Urban Region' (FUR), 'Functional Urban Areas' (FUA), 'Potential Urban Strategic Horizon' (PUSH), 'Polycentric Integration Areas' (PIA), 'Metropolitan European Growth Areas' (MEGA), 'Daily Urban Systeem' (DUS), 'Standard Metropolitan Areas' (SMA) en 'Polycentric Urban Regions' (PUR).

In deze paragraaf gaan wij in op de begrippen '*functional urban region*' (FUR) en '*daily urban system*'.

2.2.1 Functional Urban Region

Uitgangspunt van een Functional Urban Region (FUR) is de stad als maatschappelijk en economisch systeem. Deze houdt niet op bij de gemeentegrenzen: "a functionally-defined urban region that reaches out beyond the physically-built-up area to encompass all the areas that have regular daily relationships with a core city. FUR's comprise a core defined in terms of employment size and density, and a ring defined in terms of regular daily journeys (commuting) to the core" (Hall, 2006: 19).

In Europa wordt het begrip FUR veelal toegepast om economische activiteiten van en tussen regio's te kunnen analyseren (Hall, 2006). Hiermee kunnen uitspraken worden gedaan over samenhang in en tussen regio's. Hall onderkent bij een FUR twee structurelementen:

1. '*Cores*': op basis van de NUTS 5 waarbij en minimaal 7 werknemers moeten zijn per hectare en minimum 20.000 werknemers in een individuele NUTS 5 eenheden;
2. '*Rings*': gebaseerd op de NUTS 5 eenheden, waar minimaal 10% van de bewoners dagelijks naar de core gaat om te werken.

De indeling van de FUR (Hall, 2006) is gebaseerd op onderzoek van de GEMACA Study Group en Hall maakt hierbij aanvullend gebruik van de Europese standaard 'NUTS 5' (Normenclature of Territorial Units for statistics), de tegenwoordige 'LAU 2' (Local Administrative Units), welke in Nederland 'gemeenten' zijn (Eurostat: website), in Duitsland de 'Gemeinden' en in de UK de 'Wards'

Spaces of information

In de analyse van een *'functional urban region'* worden de (ogenschijnlijk) onzichtbare informatiestromen (*'spaces of information'*) in één gebied of tussen gebieden in kaart gebracht. "...functional urban region connected by dense flows of people and information carried along motorways, high-speed rail lines and telecommunication cables: the *'spaces of flows'* en de *'spaces of information'*" (Hall, 2006: 53).

Hall onderscheidt in de Randstad de volgende *'functional urban regions'*: Hoorn, Alkmaar, Zaanstad, IJmond, Purmerend, Haarlem, Amsterdam, Almere, Haarlemmermeer, Hilversum, Amersfoort, Leiden, Alphen aan de Rijn, Utrecht, Veenendaal, Den Haag, Gouda, Zoetermeer, Rotterdam, Dordrecht, Breda, Gorinchem, Den Bosch, Nijmegen en Arnhem.

2.2.2 Daily Urban System

In de Nederlandse beleidspraktijk wordt vanaf 2e nota Ruimtelijke Ordening (Min VRO, 1966) veelvuldig de Engelse term *'daily urban system'* (DUS) gebruikt om woon-werk verkeer (bij voorkeur via openbaar vervoerssystemen) te duiden. Deze indruk kan ook ontstaan wanneer Engelstalige woordenboeken er op na worden geslagen: "The area around a city within which daily commuting takes place" (www.answers.com).

Evenals een *'functional urban region'*, is een *'daily urban system'* opgebouwd uit een kerngebied waar voorzieningen en werkgelegenheid geconcentreerd zijn (*'core'*) en daaromheen een ring waarin mensen wonen die voor hun voorzieningen en werkgelegenheid (deels) afhankelijk zijn van het centrumgebied (*'ring'*) (Berg, 1982).

Bij het concept *'functional urban region'* worden nadrukkelijk ook de virtuele informatiestromen in ogenschouw genomen, terwijl het *'daily urban system'* primair kijkt naar het woon-werk verkeer in relatie tot verstedelijking (Clark, 2003). In de informatiesamenleving is dit laatste onvoldoende de samenhang tussen stedelijke gebieden te duiden. Vanwege het beschikbare onderzoeksmateriaal en het Europese karakter gebruiken wij bij voorkeur het begrip *'functional urban region'*.

2.3 Polycentrische metropoolvorming

Sinds de jaren '60 is een verstedelijkingsgolf gaande die kan worden geduid als de ontwikkeling van "metropolis to polyopolis". Dit wordt ook wel het ontstaan van de *'polycentric mega-city region'* (Hall, 2006) of de netwerkstad (Van Eck, 2006) genoemd.

Om inzicht te krijgen in deze ontwikkeling gaan we dieper in op het concept van de *'mega-city region'* en het concept netwerkstad (aan de hand van publicaties van het ruimtelijk planbureau). Doel van onze analyse is het aantonen van samenhang tussen Functional Urban Regions. Wat impliceert dat, door het verbeteren van deze samenhang, meerwaarde ontstaat voor het (economisch) presteren van de Functional Urban Regions.

2.3.1 Mega-city region

Globalisering en opkomst van informatie- en communicatietechnologie leiden tot een nieuwe toevoeging aan de hiërarchie van steden. De *'world cities'* of *'global cities'* bestaan al duizenden jaren: van Babylon (3.500 jaar voor Christus), via Athene (500 jaar voor Christus) naar Jeruzalem (jaar 0), vervolgens via Rome (4e eeuw), Amsterdam (17e eeuw) naar New York (20e eeuw). Er ontstaat in de 21e eeuw een nieuwe vorm van stedelijkheid (Hall: 2006): "Its a new form: a series of anything between 10 and 50 cities and towns, physically separate but functional networked, clustered around one or more larger central cities, and drawings enormous economic strength from a new functional division of labour". Hall duidt deze ontwikkeling als de polycentrische *'Mega City Region'* (MCR).

Deze 'Mega City Regions' zijn opgebouwd uit verschillende Functional Urban Regions. De samenstelling en afbakening van de 'mega city region' wordt gebaseerd op statistische data over onder meer inwoneraantal, werkgelegenheid en woon-werkverkeer, zowel in een FUR, als tussen FUR's. Op basis van POLYNET onderzoek zijn in West-Europa acht MCR's zijn te onderscheiden: South England, the Randstad, Central Belgium, RhineRuhr, Rhine-Main, the European Metropolitan Region (EMR) Northern Switzerland, the Paris Region and Greater Dublin (Hall: 2006).

Analyse 'flow of information'

Om in lijn met de denkbeeld van Castells over de informatiesamenleving de 'space of flow' en de 'space of place' te analyseren maakt Hall gebruik van drie indicatoren:

1. **Fysieke reizen:** zakenreizen (vliegtuig, HSL) woon-werk verkeer (nationaal, regionaal) en face-to-face vergaderingen;
2. **Virtuele communicatie:** e-mail/internet, telefoon en videoconferencing;
3. **Locatie factoren:** internationale treinaansluitingen, aanwezigheid van banken, arbeidsmarkt, aanwezigheid van breedband, kwaliteit van leven, et cetera.

Cruciaal voor de ranking van MCR's in internationaal perspectief – en voor ordening van FUR's in een MCR - zijn de '*advanced producer services*' (ASP): "a cluster of activities that provide specialized services, employing professional knowledge and processing specialized information, to other service sector". Deze cluster zijn in te delen in: "accountancy, advertising, banking/finance, design consultancy, Insurance, law, logistical services and management consultancy/IT" (Hall, 2006: 53). Jaarlijks onderzoek van de Loughborough University naar de 'Globalization and World Cities' (GaWC): (bron: www.lboro.ac.uk/gawc) maakt het mogelijk inzicht te krijgen in de positie van MCR's. Het onderzoek richt zich op de wederzijdse relaties, de afhankelijkheid tussen individuele leden van het volledig systeem van een stad. Dit gebeurt op basis van informatiestromen van de '100 global firms'.

2.3.2 Netwerkstad

In de informatiesamenleving ontstaat er ruimtelijke specialisatie van gebieden: "verschillende ruimtelijke milieus of locaties zijn geschikt voor verschillende typen functies. Economische veranderingen geven stedelijke gebieden een andere betekenis. Er ontstaat een vervlechting van steden en stedelijke regio's" (Van Eck, 2006: 29). Oftewel stadsgewesten worden afhankelijk van elkaar en gaan elkaar aanvullen. Kortom het beeld van monocentrische stad in een agglomeratie met daar omheen afhankelijke plaatsen is een achterhaald beeld: "het stadsgewest verliest hierdoor zijn betekenis als zelfstandig functionerend '*daily urban system*', en gaat deel uitmaken van een netwerkstad" (Van Eck, 2006: 30).

Van Eck analyseert drie processen die ten grondslag liggen aan het ontstaan van de netwerksteden: specialisatie, integratie en complementariteit. Waarbij bij de eerste twee de nadruk ligt op ruimtelijke ordeningsprocessen (Van Eck, 2006: 32): "Het (ruimtelijke) gedrag van de individuele actoren leidt op geaggregeerd niveau tot deze ruimtelijke patronen, die we, gemakshalve en in aansluiting op het gangbare gebruik in beleidsnota's en een deel van de literatuur, toch zullen aanduiden als specialisatie van, en integratie en complementariteit tussen gebieden".

In de studie 'Vele steden maken nog geen Randstad' onderscheid het Ruimtelijk Planbureau drie stromen informatie (Van Eck, 2006): woon-werkstromen; winkelbezoeken; en bedrijfsrelaties. Analyse van deze relaties leert dat er relaties zijn die primair bestaan tussen de stadsgewesten, tussen de centrale steden, tussen het centrum en de periferie, en ook zijn er typen relaties die binnen de centrale steden blijven, binnen de andere kernen blijven of binnen de noord- cq zuidvleugel blijven.

2.4 Tussenconclusie

Onze samenleving evolueert naar een informatiesamenleving waarbij ook de politiek-bestuurlijke verhoudingen veranderen. Niet meer de gekozen vertegenwoordigers en benoemde bestuurders hebben de macht alleen in handen. In toenemende mate is er een machtsverschuiving zichtbaar naar het bestuurlijk-bureaucratisch domein (ambtelijk) en naar quasipublieke netwerken, (civil society).

Een '*functional urban region*' (FUR) is een geografisch-economisch benadering van een stedelijk systeem en houdt geen rekening met staatsrechtelijke grenzen van gemeenten, provincies of zelfs landen. Wij gebruiken in dit onderzoek het begrip FUR om samenhang aan te tonen in het stedelijk systeem van de Randstad (inclusief virtuele informatiestromen). Als concept is de FUR breed is geaccepteerd, van alle internationale standaarden het meest compleet is en er in ruim voldoende mate statistische informatie beschikbaar.

De Randstad wordt getypeerd als een 'mega city region' en als een netwerkstad. Tussen de verschillende '*functional urban regions*' binnen Randstad Holland bestaan ruimtelijke, economische, sociale, culturele en andere typen relaties die zodanig sterk en geconcentreerd zijn, dat we kunnen spreken over een 'mega city region'(Hall, 2006).

Deze samenhang impliceert dat wanneer een 'mega city region' als geheel beter wil presteren, gecoördineerde actie nodig is van de onderdelen die samen het geheel vormen.



Regionaal Spoor

3. Openbaar Vervoer

Traditioneel kent het openbaar vervoer in Nederland de strikte indeling in bus, tram, metro en trein. Deze vervoerskundige indeling is veelal leidend (geweest) in veel beleidsontwikkelingen in steden en regio's, hiermee starten we in subparagraaf 3.4.1. Paragraaf 3.4.2 staat stil bij strategisch doelen die met openbaar vervoer gerealiseerd kunnen worden. In paragraaf 3.4.3 staat maken we een sprong naar de tactisch instrumenten die gebruikt kunnen worden om samenwerking in het openbaar te stimuleren/versterken. Paragraaf 3.4.4 sluit af met het wettelijk kader.

3.1 Openbaar vervoerconcepten

In de literatuur is een haast Babylonische spraakverwarring waarneembaar over definities en begrippen. Om in (Noordwest) Europa relevante vergelijkingen te kunnen maken ten opzichten van de Nederlandse situatie hanteren wij de volgende vergelijking als uitgangspunt (CVOV, 2003). Zie het overzicht in tabel 3.1.

Nederlands	Duits	Frans	Engels
Stoptrein, GEN (Gewestelijk Expresnet), Light train	S-Bahn, Regional (Express) Bahn	RER (Réseau Expres Régional)	Commuterrail
Metro, ondergrondse	U-bahn	Metro, VAL	Underground
Light-rail, sneltram	Stadtbahn	Métro léger	Light rail
Tram	Strassenbahn	Tramway	Tram, light rail
Geleidebus	Spurbus	Tramway-sur-pneus	(Kerb) guided bus
HOV-bus	-	-	-

Tabel 3.1: Overzicht openbaar vervoerssystemen in Europa.

3.1.1 Ontwikkeling openbaar vervoersysteem

In de ontwikkeling van openbaar vervoersysteem kan onderscheid worden gemaakt tussen het strategisch-, tactisch- en operationeel niveau van planning en organisatie (Van Oort, 2007).

- **Strategisch niveau:** ontwerp van het openbaar vervoersysteem met OV concept, lijnennet en leuze voor type systeem. Hier worden (op politiek-bestuurlijk niveau) afwegingen over economische en ruimtelijke ontwikkeling en over rendement en continuïteit gemaakt. Aspecten zoals leefbaarheid, vestigingsvoorwaarden, congestiebestrijding en milieu worden gewogen.
- **Tactisch niveau:** uitwerking van de strategische keuzen in een dienstregeling met een lijnennet, o.a. de publieke dienstregeling (de lijnen, de frequenties en de afstemming tussen beide), als ook de planning van personeel en materieel;
- **Operationeel niveau:** de uitvoering van de dienstregeling. Hier wordt de werkelijke vervoerwaarde van het systeem zichtbaar in termen van bijv. reizigersaantallen.

Stiptheid en regelmaat zijn belangrijk voor reizigers in het stedelijk openbaar. Het verschil tussen de geplande en werkelijke aankomst- en vertrektijden is bepalend voor de stiptheid. De regelmaat wordt sterk bepaald door de verschillen door intervallen. Een verbeterde regelmaat heeft aan de vraagzijde effect op twee aspecten (Van Oort, 2007):

- **Productwaardering:** waardering van de reiziger voor de operationele kwaliteit door onder andere verkorte reistijden en minder volle voertuigen;
- **Productaanrekkelijkheid:** een betere regelmaat heeft een aanzuigende werking voor nieuwe reizigers, zoals hier boven genoemd.

Van Oort (2007: 6): “Onderzoek toont aan dat hogere regelmaat meer reizigers aantrekt (...). Verbeteren van de regelmaat en stiptheid speelt dus een belangrijke rol in het attractiever maken van het openbaar vervoer”. In stedelijk gebieden komen reizigers veelal op een willekeurig tijdstip naar de halte, wanneer er een hogere frequentie is van 6 voertuigen per uur of meer (Seddon, 1975). Wachtijd wordt bij stedelijke openbaar vervoer gewogen met een factor 1,5 tot 2,3 (Van der Waard: 1988). Het ontwerp dient dan ook niet alleen gebaseerd te zijn op frequentie, maar ook op regelmaat. Bij een enkelvoudige lijn is regelmaat, afgezien van externe factoren (als weer, verkeersdruk), goed beheersbaar. Bij meervoudig gebruik van lijnen neemt de regelmaat af. Om deze netwerkconfiguratie te kunnen beheersen kunnen technische modellen van regelmaatprognose worden toegepast. In dit theoretisch kader worden deze niet nader uitgewerkt.

In bijlage 1 ‘Vervoersconcepten’ is een gedetailleerd overzicht gegeven van technologische aspecten die samenhangen met de ontwikkeling van een openbaar vervoerssysteem.

3.2 Strategisch doelstellingen van OV-planning

De realisatie van hoogwaardig openbaar vervoer vraagt veelal om grote investeringen met lange afschrijvingstermijnen. Ook zijn er vaak stevige infrastructurele inpassing (stedenbouwkundig en/of landschappelijk) noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de vastgestelde doelstellingen. Wij onderscheiden bij de strategisch bestuurlijke afweging een tweetal perspectieven. Het externe perspectief handelt vanuit de gedachte dat openbaar vervoer een oplossing biedt voor één of meerdere kwesties in een gebied. Het interne perspectief beredeneert vanuit de mogelijkheden van het openbaar vervoersconcept voor samenhang het betreffende gebied.

3.2.1 Externe perspectief

Openbaar vervoer is meer dan alleen technisch instrument om personen van A naar B te vervoeren. Er kan op een aantal vijftal gebieden meerwaarde worden gerealiseerd:

1. **Ruimtelijke ontwikkeling /netwerk:** openbaar vervoer kan structurerend zijn voor ruimtelijke ordening: bijvoorbeeld het ontsluiten van nieuwe woningbouwlocaties. De sturende rol van openbaar vervoer kan zijn dat zij gebieden ontsluit waardoor het vestigingsklimaat wordt verbeterd. Veelal ontbreekt de regionale systeemlaag in het openbaar vervoersnetwerk om hier invulling aan te geven;
2. **Congestie:** openbaar vervoer kan een instrument zijn om de bereikbaarheid van steden en regio’s te verbeteren. Het alleen verbeteren van het openbaar vervoer beïnvloedt de automobiliteit nauwelijks. Deze beïnvloeding is alleen mogelijk in een combinatie met flankerende maatregelen.
3. **Exploitatie:** realisatie van een betere prijs/kwaliteitsverhouding door een hogere frequentie, meer haltes en betere aansluitingen. De benuttingvraag staat centraal. De HOV-bus kan eventueel een goedkoper alternatief zijn voor tram of light-rail.
4. **Economisch:** openbaar vervoer kan geïsoleerde gebieden (platteland) of achterstandswijken (stedelijk) bereikbaar maken en een impuls geven door onder andere de arbeidsmarkt toegankelijker te maken.
5. **Leefbaarheid:** door hoogwaardig openbaar vervoer kunnen (binnenstedelijke) gebieden autoluw/vrij worden gemaakt en kan de openbare ruimte aantrekkelijk worden ingericht, wat een impuls kan geven aan wonen, horeca en winkelen.

In tabel 3.2 is een overzicht gegeven welke type vervoersysteem een meest passende oplossing is voor een actuele kwestie in een gebied. In paragraaf 2.4.2 wordt een nadere toelichting gegeven op de genoemde systemen.

Type vervoersysteem	RO/netwerk	Congestie	Exploitatie	Economie	Leefbaarheid
Metro	X	X		X	
Light-rail model A	X	X	X	X	X
Light-rail model B	X	X	X		
Light-rail model C		X	X	X	X
Light-rail model D			X		
HOV-Bus		X	X		
HOV-Tram	X	X			X
GLT		X	X		
HOV		X	X		

Tabel 3.2: Type vervoerssystemen in relatie tot beleidswensen (bewerkt Van Keulen en Van Mispelaar)

3.2.2 Intern perspectief

Openbaar vervoer kan ingezet worden om bijvoorbeeld de sociaal-economische, culturele of politieke samenhang in een gebied tot uiting brengen. Dit kan bijvoorbeeld met:

- **Voertuigtype:** een modern, innovatief en gestroomlijnd voertuig kan een symbool zijn van een krachtige gebied en accentueert haar vooruitstrevendheid.
- **Huisstijl:** de identiteit van een gebied kan zichtbaar en tastbaar tot uiting komen in de kleurstelling en vlakindeling van en in voertuigen, halten/perrons en communicatiemateriaal (folders, websites, et cetera).
- **Netwerk:** Het aangaan van (intensieve) samenwerkingsrelaties tussen openbaar vervoersautoriteiten maakt intergemeentelijke / interregionale samenwerking zichtbaar voor bewoners, bedrijven en bezoekers.
- **Frequentie:** een hoge frequentie maakt de beleving van afstanden aanzienlijk kleiner en overbruggt de deels de ontstane kloof van tijd en ruimte in de informatiesamenleving.

3.2.3 Concrete instrumenten

Bij de ontwikkeling van openbaar vervoerssystemen kunnen actoren een of meerdere belangen hebben. In onderstaande tabel (CVOV, 2003) zijn verticaal de doelstellingen gegeven en horizontaal de instrumenten die kunnen bijdragen aan de realisatie van de gewenste doelstellingen.

	Lijnnet	Baan	Halte	Voertuigen	Frequentie	Prijs
Ruimtelijke ordening	x	x			x	
Economie	x		x		x	x
Bestuur	x			x	x	
Milieu	x			x		x
Marketing		x	x	x		
Openbare ruimte		x	x	x	x	
Sociaal beleid	x				x	x
Bereikbaarheid	x				x	x

Tabel 3.2: Beleidsinstrumenten gekoppeld aan technologische mogelijkheden.



RijnGouweLijn

3.3 Instrumenten voor samenwerking bij openbaar vervoer

In deze paragraaf komen een drietal instrumenten aan bod die worden gebruikt bij strategische afwegingen ten aanzien van infrastructuur- en OV-investeringen. Ze bekijken het verkeer- en vervoerssysteem in samenhang en kunnen daarom ook gebruik worden bij een samenhangende ontwikkeling van het openbaar vervoerssysteem. We staan stil bij de 'regionale netwerkanalyse' en de 'zevensprong van Verdaas'.

3.3.1 Regionale netwerkanalyse

Een interessante manier om snelheid én betrouwbaarheid van de deur tot deur reistijd te kunnen analyseren is de 'Regionale netwerkanalyse'. In de nota Mobiliteit is deze verplicht gesteld aan dat het rijk, de provincies en WGR-plusregio's (samen met de daarbinnen liggende gemeenten) een gezamenlijke netwerkanalyse doen per gebied op het scharnierpunt van ruimte en vervoer.

In tegenstelling tot de meeste 'deur-tot-deur reistijdanalyses', waar uitsluitend de schakels (in dit geval niveau 3) worden beoordeeld, wordt in een regionale netwerkanalyse op drie niveaus gekeken naar knelpunten, oplossingen en maatregelen:

1. **Locatie:** aandacht gaat hierbij uit naar de samenhang van economische potenties van gebieden in relatie tot de mogelijkheden van openbaar vervoer. Ook zal gekeken worden naar de combinatie van stedelijke concurrentiekracht in relatie tot leefbaarheid. Afsluitend blijft een 'restgebied' over welke zonder al te veel kosten qua infrastructuur verdere ruimtelijke ontwikkeling mogelijk is;
2. **Verbindingen:** centrale begrippen in deze deelanalyse zijn: betrouwbaarheid, het "spelen met structuren en snelheden". Ook zal worden gekeken naar de prioriteiten van consumenten;
3. **Schakels:** in deze laatste analyse staat de robuustheid van de deeltraject(en) centraal en wordt een knelpuntanalyse van een instabiel netwerk uitgevoerd.

Bij het maken van deze netwerkanalyses zijn nieuwe methoden nodig die niet alleen de schakels analyseren zoals 'kiemenkaarten' en 'deur-tot-deur reistijdanalyses'. Concrete oplossingsrichtingen kunnen worden geanalyseerd middels 'De zevensprong van Verdaas', deze zal in de volgende paragraaf worden toegelicht.

3.4 Stedelijk en regionaal wettelijk kader: Wp2000

OV-autoriteiten zijn opdrachtgever voor het openbaar vervoer voor één of meer concessiegebieden. In Nederland zijn dit de 12 provincies, de 7 Kaderwetgebieden (WGR+ regio's) en het ministerie van V&W. Op basis van de 'Wet personenvervoer 2000' (Wp2000) hebben de OV-autoriteiten het wettelijk kader om te kunnen handelen bij de aanbesteding van het openbaar vervoer. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft in de spoorwegwet en de concessiewet de verantwoordelijkheden, rollen en bevoegdheden vastgelegd van de bij het spoor betrokken partijen (waaronder de NS). De OV-autoriteiten in de Zuidvleugel zijn de Provincie Zuid-Holland, het stadsgewest Haaglanden de stadsregio Rotterdam.

De twee hoofddoelen van de Wp2000 zijn groei van het gebruik van het openbaar vervoer, en verhoging van de kostendeckingsgraad door verhoging van de reizigersopbrengsten en/of verlaging van de exploitatiekosten (Meurs, 2005: 24). Sinds het vaststellen van de Wp2000 in 1998 zijn deze hoofddoelstellingen van het openbaar vervoer veranderd.

Een essentieel doel van de Wp2000 is een betere kwaliteit van het openbaar vervoer. Specifiek gaat het daarbij om (Meurs, 2005):

- meer openbaar vervoer;
- brede beschikbaarheid naar tijd en plaats;
- meer samenhang in OV-netwerken;
- betere uitvoeringskwaliteit;
- klantgerichter OV;
- meer innovatie in OV.

In het evaluatieonderzoek naar de Wp2000 (Meurs, 2005) zijn 11 groepen onderwerpen gedefinieerd, overigens aangeduid als 'Instrumenten', die effect hebben op de realisatie van één of meerdere tussendoelen. In bijlage 2 vindt u hiervan een overzicht.

3.5 Tussenconclusie

In dit technische hoofdstuk hebben we uitgebreid stil gestaan bij allerlei afwegingen die ten grondslag liggen bij de ontwikkeling van openbaarvervoerssystemen. Openbaar vervoer is een technisch ingewikkelde aangelegenheid, en daarbij hangt de ontwikkeling van het openbaar vervoersysteem samen met het economische, ruimtelijke en sociaal-culturele systeem. Planning van het OV vindt plaats strategisch, tactisch en operationeel niveau.

Politiek-bestuurlijke keuzen ten aanzien van OV worden onderbouwd met andere dan alleen de mogelijkheid om personen van A naar B te vervoeren. Juist ruimtelijk-economische, sociaal-culturele en duurzaamheidsvraagstukken kunnen een nieuwe dynamiek creëren die vernieuwingen in het systeem aanzwengelen die op voorhand niet denkbaar werden geacht.

Instrumenten om ex-post de effecten van integrale en multimodale oplossingen in kaart te kunnen brengen zijn: 'regionale netwerkanalyse', 'de zevensprong' en de analyse 'Overzicht Effecten Infrastructuur'. Het gaat hierbij niet primair de route A naar B, maar om het geheel van locaties, verbindingen en schakels. Verbetering van OV-systeem van een functioneel urban regio is niet alleen mogelijk door de realisatie van nieuwe verbindingen maar ook door prijsbeleid, mobiliteitsmanagement, aanpassing bestaande infrastructuur en beter benutting. Gecoördineerde inzet van middelen, op basis van een geïntegreerde en brede analyse, leidt tot de beste verbetering van het systeem.



Verbindend vermogen

4. Samenwerking in organisaties & netwerken

In dit hoofdstuk gaan we in op samenwerking met meerwaarde. Als eerste kijken we naar de achtergronden. De toegenomen complexiteit van het speelveld en de vraagstukken zorgen ervoor dat de roep om samenwerking vaker horen. Ten tweede gaan we in op de omgeving waarin samenwerking met meerwaarde het meest nodig is: netwerken en governance-omgevingen. Samenwerking met meerwaarde is effectief handelen in netwerken en governance-omgevingen. Ten slotte stellen we vast wanneer er sprake is van samenwerking met meerwaarde.

4.1 Complexiteit

De ontwikkeling van de netwerksamenleving (zie hoofdstuk 2) heeft ook zo zijn impact op het (openbaar) bestuur. “Alles hangt met alles samen”, “Wie is waarvoor verantwoordelijk?” zijn uitspraken die deze impact illustreren.

Samenwerking (met meerwaarde) is nodig bij vraagstukken die een actor niet alleen goed kan oplossen. Wat voor vraagstukken zijn dat en waar komen die vandaan? Het zijn voor een deel ontembare problemen, en vraagstukken die gekenmerkt worden door een grote mate van complexiteit. In deze paragraaf gaan we dieper in op de verschillende aspecten van complexiteit.

4.1.1 Begrip van complexiteit

Om inzicht te krijgen in complexiteit zijn twee begrippenparen van belang (Teisman, 2005):

- Ingewikkeld versus samengesteld;
- Orde versus wanorde.

Ingewikkeld en samengesteld

Aan het begrip complexiteit kan op verschillende betekenissen gegeven worden. Op basis van Teisman (2005) komen hierna zowel ingewikkelde als samengesteld aan bod.

- **Ingewikkeld:** complexe systemen zijn ingewikkelde verschijning (optelsom) van eenvoudige, mechanische systemen. Er is sprake van “mechanisch geordende subsystemen die begrensd zijn en voorspelbaar werken” (Teisman, 2005: 171).
Enkele kenmerken van een ingewikkeld systeem: er zijn veel actoren actief die lastig te ordenen zijn, dit geldt ook voor de mechanismen. Concurrentie tussen ontwikkelingen is groot. Ook treden er de nodige verstoringen op. Vanuit bestuurlijk perspectief bezien is het een mechanisme van organisatie en regelsystemen.
- **Samengesteld:** complexe systemen zijn samengesteld van karakter, die grillig groeien en plotseling afsterven. Herleidbare mechanismen van ordening ontbreken. Het beeld is dat zij onoverzichtelijk, onbegrensd en ongekeerde organismen zijn.
Enkele kenmerken van een samengesteld systeem: de werking van het subsysteem is afhankelijk van de interactie en niet zozeer van de actoren. Het systeem is ontstaan uit interferenties tussen de subsystemen op meerdere schaalniveaus, de norm is afwijking van eerdere patronen (dus geen stabiliteit). Het bestuurlijk mechanisme kan worden geduid als evolutie door de ‘graad van verbinding tussen’ en de ‘versmelting van’ samengestelde delen (Teisman, 2005: 171).

Ons uitgangspunt is dat complexe systemen een dubbelkarakter hebben: ze zijn zowel ingewikkeld als samengesteld. Waarbij opgemerkt wordt dat de balans tussen beide begrippen varieert, afhankelijk van de omgeving en de interactie.

Teisman (2005) geeft aan deze dubbele invulling van complexiteit gezien kan worden als een soort van veelkoppig monster: voor elke kop die wordt afgehakt, komen er zeven terug. Het streven naar

een ingewikkeld (doch geordend) systeem leidt tot de doorontwikkeling van een grillig, samengesteld systeem.

Bestuurder trekken macht naar zich toe of proberen systemen te vereenvoudigen om bestuurlijke drukte te verminderen, en grip op complexe zaken te krijgen. “Dit streven naar orde werkt op het niveau van grotere systemen evenwel maar al te vaak chaosvergroterend. (...). Ondanks het blijvende verzet van ordezoekers tegen deze onoverzichtelijke lappendeken, ontstaan steeds nieuwe stelsels die overlappen met en ingrijpen op bestaande stelsels” (Teisman, 2005: 29). Ondanks alle inzet om bestuurlijke drukte te verminderen ontstaat er dus steeds nieuwe hulpstructuren die de bestuurlijke werkelijkheid compliceren.

Orde en wanorde

Het tweede begrippenpaar is orde en wanorde (Teisman, 2005):

- **Orde:** opgave is een ingewikkelde reeks van activiteiten samen te brengen op een voorspelbaar en beheersbaar ontwikkelingstraject. De relaties hebben een vast karakter. Het is een ingewikkeld systeem met regelsystemen, is voorspelbaar en kent een zekere vorm van regelmaat. Bestuurlijk belang is de eigen politieke achterban, eigen interne logica en het primaat van de eigen regelsystemen. Centraal staat de beslissing én de beslisser (stabiele causaliteit). De negatieve benadering van orde is dat aanpassing moeizaam gaat, de keerzijde is stabiliteit en evenwicht.
- **Wanorde:** kan ook worden geduid als chaos. Het ontwikkelingsproces is een ‘samengestelde configuratie’ met een (ogenschijnlijk) chaotische samenhang welke achteraf als proces kan worden geduid. De kwaliteit is afhankelijk van het verbindend vermogen tussen de delen. Bestuurlijk is van belang het gevraagde resultaat (met daarbij de daaruit voortvloeiende logica van netwerk en ketens). Het gaat om de processen en in mindere mate om de actoren (toevallige inter-relaties). Bij chaos is de negatieve benadering vluchtigheid en de positieve kant van de medaille is ruimte voor ongekende ideeën.

Orde en chaos zijn beide van belang. Vernieuwing en verandering komen van de grond in chaos, voor het bestendigen en in de organisatie laten landen ervan en efficiënte uitvoering en doelgericht handelen is orde nodig.

4.1.2 Institutionele complexiteit

Een specifiek aspect van de toegenomen complexiteit in het publieke domein is complexer worden van het 'speelveld' van actoren dat bij een vraagstuk betrokken is. Koppenjan en Klijn (2004) beschrijven dit als een toenemende institutionele complexiteit, welke de volgende drie aspecten kent.

Aspect 1: toenemend aantal instituties

Het aantal en de variatie in instituten dat meedoet aan besluitvorming neemt toe, dat is een eerste aspect. Niet één, maar verscheidende individuen en organisaties nemen beslissingen en beïnvloeden het resultaat van besluitvorming (Teisman, 1995). Innes en Booher (2003) voegen hieraan toe dat in toenemende mate partijen die voorheen buitenstaanders waren, bij publieke besluitvorming worden betrokken. Zij bedoelen hiermee bijvoorbeeld grote en middelgrote bedrijven, uitvoeringsorganisaties of verenigingen van direct betrokken bewoners.

Wat opvalt aan de actoren die deelnemen aan het besluitvormingsproces, is dat zij allemaal in meer of mindere mate afhankelijk van elkaar zijn, en niet om elkaar heen kunnen. Dit gegeven kenmerkt en vormt de relaties tussen de actoren, waarover hierna meer.

Aspect 2: formele en informele besluitvormingsarena's

Een tweede aspect van institutionele complexiteit betreft de plaats waar beslissingen worden genomen, de besluitvormingsarena. De plaats waar een cruciaal besluit, en deelbesluiten die

toewerken naar een cruciaal besluit, wordt genomen ligt niet bij voorbaat vast. Er bestaan meerdere verschillende arena's waar beslissingen en deelbeslissingen worden genomen. Naast de gemeenteraad of het college worden beslissingen ook genomen in bijvoorbeeld regionale overleggen, stuurgroepen en consortia. In de verschillende arena's kunnen verschillende (formele en informele) regels gelden.

Aspect 3: verschuivende relaties tussen actoren

Het derde aspect dat de institutionele complexiteit doet toenemen, betreft de relaties tussen de actoren in het besluitvormingsproces. De betekenis van formele hiërarchische relaties tussen de actoren neemt af. Wanneer een actor zijn vanuit een hiërarchische positie of formele bevoegdheden besluit zijn alleen beslissingsrecht te gebruiken, zal dit niet leiden tot bevredigend resultaat. De feitelijke interactie tussen de actoren binnen en tussen formele organisaties, bepaalt de 'echte' structuur waarbinnen besluitvorming tot stand komt (Teisman, 1995).

4.1.3 Onzekerheden

Naast het speelveld kenmerken ook de vraagstukken zich door complexiteit. Koppejan en Klijn (2004) schrijven deze complexiteit toe aan de onzekerheden waarmee de actoren te maken krijgen. Het gaat dan om de volgende typen onzekerheden:

Substantieve onzekerheid: onzekerheid over feitelijke kennis. Deze vorm van onzekerheid is het gemakkelijkst te overkomen. Het gaat hierbij om gaten in de beschikbare kennis en informatie. Deze vorm van onzekerheid zorgt echter ook voor een valkuil: meer kennis betekent niet altijd meer zekerheid. Nieuwe kennis en informatie kan juist voor nieuwe onzekerheden zorgen. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat de betekenis van de informatie door verschillende personen en instanties verschillend geïnterpreteerd kan worden.

Strategische onzekerheid: dit betreft onzekerheid over de wijze waarop andere partijen zich gedragen ten opzichte van het probleem. Deze onzekerheid wordt vergroot doordat de diverse partijen reageren op elkaar. Dit maakt de onvoorspelbaarheid van het proces groot.

Institutionele onzekerheid: dit betreft onzekerheid over hoe de verschillende actoren zich gedragen ten opzichte van elkaar. Verschillende partijen participeren aan het proces vanuit hun eigen achtergronden. In de interactie kunnen hierdoor clashes ontstaan. Hoe de interactie tussen verschillende actoren zal verlopen is hoogst onzeker in een complex proces.

4.2 Governance

In deze paragraaf benoemen we de specifieke kenmerken van governance en duiken we in de theorieën over netwerken. We besluiten het besluit met de drie perspectieven op besluitvorming: te weten unicentrisch, multicentrisch en pluricentrisch.

4.2.1 Kenmerken van governance

Toenemende complexiteit en onderlinge afhankelijkheid vragen om een aangepaste reactie vanuit het openbaar bestuur. Governance is dan ook gewoonlijk niet iets dat wordt ingevoerd, maar dat ontstaat. Governance, zoals wij hier betekenis geven aan het begrip, is een manier van besturen, beleidsvorming en uitvoering met de volgende drie kenmerken (Innes en Booher, 2003):

Er is geen sprake van een formele hiërarchie. We spreken van horizontale verhoudingen;

Het systeem is op verschillende manieren gekoppeld aan de formele besluitvormingsstructuren (government). Slechts een deel van de besluitvorming vindt plaats binnen de formele besluitvormingsstructuren, hierdoor kan een proces als 'mistig' of 'diffuus' worden ervaren.

Het bindt belanghebbenden die (voorheen) vooral buitenstaanders in publieke besluitvorming waren. Het aantal actoren neemt toe, waarmee ook de onzekerheid (strategische en institutionele onzekerheid (Koppejan en Klijn, 2004) toeneemt.

4.2.2 Netwerken

Governance gaat gepaard met netwerkvorming. Met een “netwerk” in bestuurskundig perspectief bedoelen we “veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijk actoren, die zich formeren rond beleidsproblemen of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van besluitvormingsspele” (Klijn en Teisman, 1992: 32). In deze definitie staan de actoren en hun onderlinge relaties centraal. De interactiepatronen worden bepaald, ontstaan en voortbestaan door de afhankelijkheid tussen de verschillende actoren. Tompson (1991: 175) geeft aan: “A network is generally defined as a specific type of relation linking a defined set of persons, objects or events”. Netwerken zijn verzamelingen van actoren, arena’s en onderwerpen. Het gedrag, de perceptie en de houding van actoren zijn van belang voor de dynamiek binnen het netwerk.

In netwerken is geen sprake van een machtsmonopolie. De macht is (niet noodzakelijkerwijs gelijk) verdeeld tussen de actoren en we spreken dan ook van een machtsoligopolie. In een homogene oligopolie bieden de actoren een relatief gelijkwaardig ‘product’ aan: zij hebben vergelijkbare hulpbronnen/middelen (Dietz en Marks, 2004). Het is de vraag dat in het weerbarstige politiek-bestuurlijke spel een realistische gedachte is: er zijn immers diverse grootheden te onderscheiden in het openbaar bestuur. De kans is aannemelijk dat actoren door differentiatie zullen evolueren naar oligopolist in een heterogeen veld, met een onderscheidende c.q. specifieke hulpbronnen om toch een enigszins onafhankelijk positie te kunnen hebben.

In een netwerk bestaat geen ruimte voor substitutiemogelijkheden, actoren kunnen elkaar bijvoorbeeld niet betalen voor het bereiken van het doel. Dit, tezamen met de wederzijdse afhankelijkheid, kenmerkt de relaties tussen actoren in netwerken ten opzichte van die in bijvoorbeeld markten (Teisman, 1995).

4.2.3 Besluitvorming vanuit pluricentrisch perspectief

Wanneer zich rondom een beleidsprobleem of cluster van middelen een netwerk heeft gevormd, heeft dat invloed op de besluitvorming. Zo kan er vanuit meerdere perspectieven gekeken worden naar besluitvorming (Teisman, 1995):

- Unicentrisch perspectief: ook wel het ‘regelsysteem’ genoemd, waarbij sturing plaats vindt vanuit één centraal punt; de top van een hiërarchische structuur;
- Multicentrisch perspectief: in metafoor ook wel de ‘marktplaats’ waar in een gefragmenteerd beleidsveld belangen worden uitgeruild;
- Pluricentrisch perspectief: dit kunnen we duiden als het ‘netwerk’, waar het gaat om beïnvloeden in vervlochten beleidsstelsels. Tabel 4.1 geeft inzicht in de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan deze perspectieven.

	Unicentrisme	Multicentrisme	Pluricentrisme
Typerende metafoor	Regelsysteem met sub-systemen	Markt met vele marktplaatsen	Netwerken met beleidsarena’s
Aantal besliseenheden	Monopolie	Volledige mededinging	Oligopolie
Opbouw beleidsveld	Geordend geheel van taakeenheden	Losse set autonome lokale actoren	Vervlechting van afhankelijke actoren
Afstemmingsprincipe tussen eenheden	Eenzijdige coördinatie	Invisible hand, bewaakt door facilitator	Patronen van interactie
Typering van de rollen op een beleidsveld	Bestuurder, voorbereider, uitvoerder, gestuurde.	Facilitator en zelfsturende actoren	Indicatoren, selectoren en aanpassers

Tabel 4.1: Driedeling van besluitvorming in netwerken

Ogenschijnlijk is pluricentrische besluitvorming een ongeorganiseerd en onoverzichtelijk geheel. Vanuit een unicentrisch perspectief is dat ook verklaarbaar, er is immers geen sprake van formele ordening. In pluricentrisch perspectief is er niet één sturingsprogramma, of toonaangevend besluitvormingsspel, maar een reeksen beïnvloedingsprogramma's en besluitvormingsmomenten. Teisman stelt: "Formele organisatiestructuren zijn maar in beperkte mate relevant" (Teisman, 1995: 27). Het gaat niet om 'optimale taakverdeling', 'organisatorische taakafbakening' en 'competitieve markten", maar om "de mate van verwevenheid tussen verschillende eenheden" (Teisman, 1995).

In een situatie van pluricentrische besluitvorming zijn actoren noodgedwongen tot elkaar veroordeeld. Om daadwerkelijk voortgang te maken en concrete resultaten te boeken, hebben de actoren voor hun ambities middelen nodig waarover anderen wel (volledig of gedeeltelijk) beschikken en zichzelf niet. Om resultaten te behalen in overlappende en/of complexe systemen zijn structuurveranderingen niet op voorhand noodzakelijk. "Vanuit het pluricentrischperspectief zal niet snel opgeroepen worden tot reorganisaties of herordening van bestuurslagen, noch tot voorstellen voor privatisering of decentralisatie" (Teisman, 1995).

Sleutelbegrippen zijn informatie, onzekerheden en actoren. Informatie is een kwetsbaar aangrijpingspunt om met onzekerheden om te gaan. Immers wie heeft de wijsheid in pacht? Zie bijvoorbeeld de manshoge stapel rapporten over de aanleg van de Betuwelijn. Onzekerheden zijn veelal niet goed beheersbaar. Daarom is het op voorhand verkrijgen en behouden van politieke steun van groot belang, dit zowel in de parlementaire betekenis, als in de betekenis van bureaupolitiek. Diverse actoren of arena's kunnen steun verlenen of deze juist onthouden. In breder perspectief gaat het om legitimiteit van maatschappelijke actoren die steun kunnen verlenen of juist onthouden.

4.3 Effectief handelen in governance systemen

Door de ontwikkeling van de netwerksamenleving krijgen we te maken met complexere vraagstukken. Hoe gaan we hier goed mee om? Samenwerking met meerwaarde speelt hierbij volgens ons een sleutelrol. In deze paragraaf komen systeemdenken, het expliciteren van het gemeenschappelijk belang, verbindend vermogen, governance capacity en lerend vermogen aan bod.

4.3.1 Systeemdenken

Het aanpakken van complexe problemen vraag volgens Senge (1992) een geheel andere manier van denken. Hij noemt dit systeemdenken (tegenover lineair denken). Ons denken over samengestelde complexe systemen en wanorde wordt belemmerd door onze vroeg aangeleerde taalvaardigheid en kennis van de klassieke meetkunde van waaruit lineair wordt gedacht. Om los te komen van deze denkstructuren is het van belang in zicht te hebben in systeemdenken. Senge (1992: 77) stelt hierover: "In systeemdenken geldt het axioma dat iedere invloed zowel oorzaak als gevolg is. Geen enkele beïnvloeding geschiedt uitsluitend in één richting". Beleid is taal en taal is de basis van ons denken. Westerse talen hebben een sterke 'onderwerpwerkwoord structuur'. Senge (1992: 80): "Een lineaire kijk levert altijd een eenduidige plaats van verantwoordelijkheid op (...) 'hij, zij, het heeft het gedaan' of 'ik heb het gedaan'". Dit staat het denken in gezamenlijke of gedeelde verantwoordelijkheid in de weg.

Dynamische complexiteit

Senge is van mening dat wanneer wij het systeemdenken leren te gebruiken, de assumptie niet meer zal zijn dat de verantwoordelijkheid bij één enkel persoon of organisatie ligt (Senge, 1992: 80): "De terugkoppelingstheorie stelt dat iedereen verantwoordelijkheid deelt voor de problemen die binnen een systeem rijzen". Senge pleit voor de benadering van de dynamische complexiteit. Deze is niet lineair, maar voltrekt zich in 'cirkelvormige terugkoppelingsprocessen', waarbij twee soorten terugkoppelingsprocessen te onderscheiden zijn.

De versterkende terugkoppelingsprocessen zijn de motoren van groei. De stabiliserende terugkoppelingsprocessen beginnen bij doelgericht gedrag, oftewel het resultaat wat je wilt behalen.

Met het systeemdenken wordt juist gebruik gemaakt van de complexiteit. Deze strategie sluit aan bij wat Teisman (2005) en anderen aangeven: in complexe processen onzekerheid en wanorde een gegeven. Dit betekent dat je met onzekerheid en chaos moet omgaan, in plaats van het proberen te reduceren, wat vaak de standaardreactie is.

4.3.2 Gemeenschappelijk belang

Door de onderlinge afhankelijkheid is in governance-systemen samenwerking een belangrijke strategie om een vraagstuk op te lossen of doel te bereiken. Vanuit het systeemdenken wordt gesteld dat iedereen verantwoordelijkheid deelt voor de problemen die binnen een systeem rijzen (Senge, 1992: 80). De aanpak van deze problemen vraagt dan ook om samenwerking tussen de verantwoordelijke actoren.

In die samenwerking moet een vorm van meerwaarde gerealiseerd en gekapitaliseerd worden. Dat dit niet altijd gemakkelijk is, blijkt als het onderwerp 'bestuurlijke drukte' ter sprake komt.

Bij samenwerking met meerwaarde is het gemeenschappelijk belang de toetssteen (Teisman, 1995). Doel hierbij is een voor alle partijen bevredigend resultaat waarmee het gemeenschappelijk belang wordt bediend. Teisman (1995) benoemde drie elementen die duiden op zo'n resultaat:

- A. kwaliteit van de inhoud en interactie;
- B. kwaliteit van het proces;
- C. structuur: organisatorische kwaliteit van de besluitvorming.

Deze driedeling hanteren wij ook bij het benoemen van de onafhankelijke variabelen in hoofdstuk 6.

A. Inhoud

De kwaliteit van de inhoud en interactie is een indicatie voor de meerwaarde die de samenwerking heeft. Met inhoud wordt bedoeld de mate waarin actoren erin zijn geslaagd om doelen te vervlechten en gezamenlijk nieuwe doelen hebben geformuleerd. Hiervoor moeten actoren zich aanpassen aan de wederzijdse afhankelijkheid in het netwerk. Binnen de nieuwe doelen die gezamenlijk worden geformuleerd, moeten actoren voor zichzelf scoringskansen ontwikkelen en benutten.

Als in een samenwerkingsproces actoren gezamenlijk nieuwe doelen hebben geformuleerd en voor zichzelf ook kansen tot scoren voor het thuisfront hebben gecreëerd, spreekt Teisman (1995) van een hoge kwaliteit van inhoud en interactie.

B. Proces

Bij de kwaliteit van het proces gaat het om koppelingen tussen actoren in sociale zin (hebben partijen wat met elkaar), maar ook om koppelingen in een meer strategische context (hebben partijen wat aan elkaar). Bij dit laatste kan selectief ontkoppelen ook aan de orde zijn.

Koppelingen tussen actoren

In welke mate gaan partijen koppelingen, oftewel relaties, aan met elkaar. Die koppelingen kunnen gebaseerd zijn op verschillende typen relaties: politieke, persoonlijke, of andere relaties. Het sociale aspect speelt hierbij een belangrijke rol: hebben partijen wat met elkaar, kunnen ze het vinden met elkaar? Een gedeelde geschiedenis, of gedeelde waarden kunnen dan een groot verschil maken. Koppelingen maken en behouden gaat niet vanzelf, onderhoud is noodzakelijk in de vorm van sociale interactie. Hierbij moet je in gedachten houden dat het netwerk zo sterk is als de zwakste schakel. In een samenwerking waar sterke koppelingen bestaan tussen de actoren, zien we eerder meerwaarde dan wanneer dit niet zo is.

Koppelen en ontkoppelen

Naast koppelingen in de vorm van relaties tussen actoren (met een sterke sociale component) kunnen we ook spreken van koppelingen van arena's en games. Doel hiervan is het koppelen en vervlechten van verschillende doelen. Met koppelen en ook ontkoppelen van actoren, arena's en games kan bewust en selectief worden omgegaan. Bij een stagnerend complex proces kan selectief koppelen en ontkoppelen worden ingezet als een interventie om het gewenste resultaat te bereiken. (Frien, 1974; Hanf en Sharf, 1978; Kingdon, 1984; in Koppejan en Klijn, 2004).

Een koppeling van actoren, arena's of doelen is in feite het complexer maken van het proces. Er worden nieuwe actoren ingebracht die (nieuwe) inbreng hebben in de formulering van een probleemsituatie en de ontwikkeling van een oplossing. Waarom zou je dit doen, wordt hiermee de complexiteit van het probleem niet juist vergroot? Een koppeling zorgt ervoor dat strategieën van partijen uit verschillende arena's met elkaar vervlochten kunnen worden. Door het probleem opnieuw te formuleren, ontstaan nieuwe mogelijkheden voor oplossingen. De koppeling moet dus iets toevoegen: ten aanzien van de bestaande probleemformulering of ten aanzien van de oplossing. Dit biedt nieuwe perspectieven en tevens komen nieuwe middelen beschikbaar. Dit kan resulteren in acceleratie van het proces en toenemende inbedding en integraliteit van de oplossing (Koppejan en Klijn, 2004). Wanneer een bestaande koppeling geen zin (meer) heeft is ontkoppelen een goede ingreep. Koppelingen hebben geen nut wanneer partijen belang hebben bij het voortbestaan van het probleem, partijen geen nieuwe perspectieven of middelen in het proces inbrengen of als er stagnatie of conflict is ontstaan. Ook een slimme ontkoppeling (actoren stappen uit het proces, stopzetten samenwerking of verminderen van interactie tussen arena's en actoren) kan leiden tot een nieuwe impuls voor het proces.

C. Structuur

Het onderdeel structuur behandelt de organisatorische kwaliteit van de besluitvorming; de mate waarin actoren hun interactie arrangeren (Teisman, 1995). Effectieve samenwerking gaat niet vanzelf. Partijen moeten hiervoor moeite doen en niet alleen hun eigen doelen aanpassen aan de afhankelijkheden in het netwerk (inhoud) maar ook hun manier van werken op elkaar aanpassen. Hiervoor kunnen zij bijvoorbeeld impliciete of expliciete werkafspraken maken. Koppejan en Klijn (2004) beschrijven verschillende sets van afspraken, bijvoorbeeld over doelen, agenda en voorwaarden, deelname, toetreding en verlaten van het spel, besluitvorming, tijdsplanning en deadlines.

Voor een werkbare samenwerking is het verder belangrijk om het aantal deelnemers te beperken en deze stuk voor stuk zichtbaar en aanspreekbaar te maken (transparantie). Ook de werkvorm en het type management dat hierbij gekozen wordt speelt een belangrijke rol (zie leiderschap en werkvormen). Dit soort werkafspraken kan vorm krijgen in een projectorganisatie, samenwerkingscontract of een financieringsbeschikking. Ook zijn meer informele arrangementen mogelijk zoals een periodiek overleg. De werkvorm en de organisatie van de interactie wordt gedifferentieerd naar de mate van formalisatie, het organisatieniveau, en type relatie tussen de actoren.

4.3.3 Verbindend vermogen

Samenwerking met meerwaarde krijgt vorm wanneer er sprake is van verbindend vermogen. Verbindend vermogen ontstaat op het moment dat actoren hun acties op elkaar afstemmen en deze met elkaar harmoniëren, zodat er een samenhang ontstaat (Teisman, 2005: 91) We kunnen dit ook duiden als een 'nieuwe heelheid in het systeem'. Praktisch gezien neemt het de vorm aan van ketens (vraaggericht) en/of netwerken (gericht op gemeenschappelijke wilsvorming).

De assumptie is dat eigenstandige organisaties en regelsystemen nooit die meerwaarde kunnen bieden voor breed gedragen issues. Ketens en netwerken zullen zich voortdurend ‘formatteren en herformatteren’. “Verbindend vermogen treedt op zodra actoren hun acties op elkaar afstemmen en zo met elkaar harmoniseren dat er samenhang ontstaat, nieuwe heelheid in het systeem” (Teisman, 2005: 91). Dit kan op een drietal momenten organisch groeien:

- Tijdens gebeurtenissen;
- Verbinding in een reeks gebeurtenissen;
- Inbedding in omliggende processen.

Verbinding ontstaat niet door (opgelegde) coördinatie vanuit de top, maar ontstaat (organisch) door zelfsturing en zelforganisatie. Cruciale voorwaarde is een vervloeiing van feiten, beelden en wilsvorming.

Schaalvervlochten en doelvervlochten

Om verbindend vermogen te duiden zijn de begrippen schaalvervlochten en doelvervlochten van belang.

- *Schaalvervlochten*: centraal staat het vervlochten van taken en verantwoordelijkheden tussen schaalniveaus, in plaats van het strikt verdelen van de taken over de schaalniveaus (Teisman, 2005: 23). Met schalen bedoelen we de klassieke indeling van overheid (rijk-provincie-gemeente), maar ook gemeentelijke samenwerkingsverbanden, gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden en bovenregionale structuren. Het gaat om bestuurlijke schaalvervlochten die we kunnen duiden als ‘gezamenlijke meerlagige beleidsvoering’, wat vrij vertaald ook kan worden benoemd als ‘multi-level governance’. Teisman: “In de bestaande bestuurscultuur wordt multi-level governance maar al te vaak geïnterpreteerd als een vraagstuk van ‘beter verdelen van taken’ en ‘decentraliseren van alles wat je zelf niet kunt of wilt’ (over de schutting gooien)” (Teisman, 2005: 24). Netwerkvorming maakt het onmogelijk het juiste schaalniveau te vinden. Dit komt doordat er sprake is van 1) wederzijdse afhankelijkheid (interdependency), ook tussen de verschillende schaalniveaus, en 2) massieve vervlochten (massive entanglement) waardoor alles met alles samenhangt (Teisman, 2005).
- *Doelvervlochten*: Het gaat om het maximaliseren van de gezamenlijke winst, door het verzoenen van individuele doelen. Het is een interactief proces waarbij de kwaliteit van de onderhandeling van groot belang is (Teisman, 1995). Naast het realiseren van de eigen doelen, staat de vraag centraal of de interactie meerwaarde heeft opgeleverd in de vorm van nieuwe doelen (Teisman, 1995: 80). De vervlochtenprocessen treden zowel gelijktijdig als achtereenvolgend op. In paragraaf 4.8 ‘Lerend vermogen’ en subparagraaf 4.7.1 ‘Game management’ wordt doelvervlochten nader uitgewerkt.

Als actoren in hun activiteiten op elkaar afstemmen, als er sprake is van schaalvervlochten, en wanneer doelen samenvloeien, spreken wij van ‘samenwerking met meerwaarde’.

Heelheid ontstaat niet door de bestaande, gegeven eenheden (regelsystemen), maar is een groei- en constructieproces. “De basisgedachte van het heelheidsconcept is wederzijdse meerwaarde. Het geheel is meer dan de som der delen, terwijl in de bestaande fragmentatie het geheel minder is dan de som der delen” (Teisman, 2005: 80). Er wordt gestreden om de schaarse middelen, waardoor effectiviteit verloren gaat, waarmee ‘bestuurlijke drukte’ wordt versterkt. Gemeenschappelijk kunnen actoren door het aangaan van verbinden meer en betere producten maken.



Governance capacity

4.4 Governance capacity

In deze paragraaf kijken we naar de institutionele context van samenwerken in netwerken. We starten met een korte positionering van theorie (paragraaf 4.4.1) en in paragraaf 4.4.2 zoemen we in op de vier niveaus van governance capacity.

4.4.1 Context en positionering

Met governance capacity bedoelen we het (be)sturend vermogen binnen beleidsnetwerken, ketens of processen van gezamenlijke wilsvorming. Het zijn capaciteiten waarover een instituut of een netwerk moet beschikken om in een governance systeem effectief te handelen. Dit vermogen wordt niet alleen opgebouwd binnen de samenwerking. Ook het vermogen om zowel in als buiten de organisatie samen te werken, de capaciteiten van de organisatie an sich en de persoon die deze vertegenwoordigt spelen hierbij een rol. Naast het vermogen om binnen het netwerk of de keten iets voor elkaar te krijgen, behelst governance capacity ook het vermogen om dit resultaat in de eigen organisatie te borgen.

Innes en Booher (2003) gebruiken in hun werkdefinitie een beschrijving toegespitst op gemeenschapsvorming, die als equivalent van governance capacity gezien kan worden: “Community capacity is the interaction of human capital, organizational resources, and social capital existing within a given community that can be leveraged to solve collective problems and improve or maintain the well being of a given community. It may operate through informal social processes and/or organized effort” (Chaskin, 2001: 295, in Innes & Booher, 2003).

Uit deze beschrijving willen we de nadruk leggen op de volgende aspecten:

- *Interactie*, en hiermee samenhangend communicatie, is een eerste cruciaal onderdeel van governance capacity. Het betreft interactie tussen actoren en tussen individuen (menselijk kapitaal), organisaties en hun middelen, en sociaal kapitaal;
- De interactie vindt plaats middels *informele sociale processen of is doelbewust georganiseerd*;
- De aanpak van *gedeelde problemen* en het verbeteren van het welzijn van een gemeenschap staat centraal.

Evaluatie

Evenals Teisman (1995) benadrukken Innes en Booher (2003) dat bij samenwerkingsprocessen niet de vooraf vastgestelde doelen het uitgangspunt (bij evaluatie) kunnen vormen. Tijdens een besluitvormingsproces met de kenmerken van governance, kunnen leerprocessen optreden en omstandigheden veranderen, die ertoe leiden dat het eindresultaat bevredigend is, terwijl de vooraf bedachte doelen niet zijn gehaald. Het vergelijken van de vooraf vastgestelde doelen met de behaalde resultaten is niet bruikbaar bij het evalueren van governance capacity.

Wat is dan wel een bruikbaar uitgangspunt voor evaluatie van een samenwerkingsproces? Innes en Booher (2003) nemen bij evaluatie het functioneren van het governance systeem als uitgangspunt: *de mate waarin het netwerk zichzelf organiseert, intelligent is en zich aanpast aan de omstandigheden*: “The central way to assess long term collaborative planning is in terms of the degree to which it helps to build capacity of an organization or governance system to be self-organizing, intelligent, innovative and adaptive to changing conditions” (Innes en Booher, 2003: 10).

4.4.2 Vier niveaus

De mate waarin organisaties, ketens of netwerken beschikken over governance capacity kan benaderd worden door afzonderlijk te kijken naar de vier niveaus van waaruit governance capacity is opgebouwd. Het (be-)sturend vermogen begint dan niet bij het proces, de inhoud of de structuur, maar bij de individuen die de interactie aangaan. Governance capacity wordt opgebouwd vanuit vier niveaus (Foster-Fisherman et al, in: Innes en Booher: 2003):

- A. het niveau van het individu (persoonlijke eigenschappen);
- B. in de organisatorische structuur (samenwerkend vermogen van organisaties);
- C. interorganisatorisch;
- D. binnen de programma's of samenwerkingsverbanden (samenwerkend vermogen binnen programma).

A. Persoonlijke eigenschappen

Op het eerste niveau gaat het om de persoonlijke eigenschappen van de individuen die deel uitmaken van het beleidsnetwerk en de interacties die daarbinnen geïntegreerd worden. Een netwerk is zo sterk als de zwakste schakel. Voor de hand liggende vaardigheden van een persoon die succesvol zal opereren in een governance systeem zijn: analytisch vermogen, creativiteit, zelfbewustzijn en goed kunnen luisteren. Bovenal belangrijk op het individuele niveau is dat hij zijn rol in het geheel en de gevolgen van zijn acties in het netwerk kan overzien. De persoon met samenwerkend vermogen is goed in het werken met mensen, omdat hij zich ervan bewust is dat samenwerking zijn macht vergroot (Booher en Innes, 2001). Inspirerend leiderschap is van belang, evenals initiatief nemen en anderen van dienst zijn bij de ontwikkeling van hun eigen capaciteiten. (Innes en Booher, 2003).

B. Samenwerkend vermogen van organisaties

Het tweede niveau betreft de organisatie waarbinnen het individu opereert. Een organisatie met een groter samenwerkend vermogen kan snel reageren doordat (Innes en Booher, 2003: 16): gebruik wordt gemaakt van ideeën en informatie van alle leden; ook intern in hoge mate wordt samengewerkt: informatie en vaardigheden worden gedeeld en er is sprake onderling vertrouwen en gedeelde waarden; er sprake is van effectieve communicatie: informatie kan gemakkelijk zowel naar boven als naar beneden 'stromen' door de organisatie; fouten kunnen worden besproken en er geleerd wordt van experimenten; benodigde informatie 'real-time' opgevraagd kan worden, zodat strategieën hierop kunnen worden aangepast.

Knelpunten in een hiërarchische organisatie

Innes en Booher geven aan dat het vermogen om effectief samen te werken, gefrustreerd wordt in een strak hiërarchische organisatie. Binnen netwerken moeten individuen snel kunnen anticiperen op veranderende en onverwachte omstandigheden, dan is het ondoenlijk als je beslissingen vanuit de top moeten komen en je te maken krijgt met standaard procedures.

Om de spanning op te vangen die vanwege de benodigde flexibiliteit, snelheid en improvisatievermogen in een hiërarchische organisatie ontstaat, is goed informatiemanagement van belang. Hiermee bedoelen we het laten stromen van kennis en informatie door de organisatie, het overdragen en gebruiken van elkaars informatie. Nog belangrijker in zo'n organisatie is de cultuur en de manier van werken. Deelnemers weten van de hoed en de rand, en van de gevoeligheden, zodat zij onafhankelijk kunnen opereren, op tijd terug koppelen en niet steeds de regels hoven te checken of toestemming hoeven te vragen (Innes en Booher, 2003).

C. Interorganisatorisch

Ook tussen organisaties is het samenwerkend vermogen gebaseerd op het delen van informatie. Daarbij is ook een constructieve dialoog van belang: actoren werken aan een gedeeld begrip van de problemen en zijn bekend met elkaars gedeelde en tegengestelde belangen. Dit betreffen dan niet alleen de belangen van de partijen die de meeste macht hebben (zoals bij het corporatisme), maar ook minderheidsbelangen zijn betrokken (Innes en Booher, 2003). Partijen moeten handelen vanuit een gezamenlijk belang, in plaats van het eigen belang (Teisman, 1995). Hierbij helpt het als partijen wat met elkaar hebben, kunnen terugvallen op één of meerdere gedeelde waarden of gezamenlijke historie. Inlevingsvermogen en begrip voor elkaar zijn essentieel om succesvol te zijn in samenwerking.

D. Samenwerkend vermogen binnen het netwerk

Het vierde niveau waarbinnen governance capacity zich manifesteert is het governance systeem (in casu veelal een netwerk) an sich, wat zich uit in gezamenlijke planning en actie. "Een governance systeem heeft meer vermogen wanneer het meer wordt gekarakteriseerd door gezamenlijke planning en actie en minder door verlamdende conflicten en impasses" (Innes en Booher, 2003). Het brede spectrum van belanghebbenden is vertegenwoordigd. Afwijkende geluiden en verschillende belangen worden aangemoedigd hun stem te laten horen en hun rol te spelen in governance. De samenwerking is sector- en grensoverschrijdend. Zoals beschreven bij het interorganisatorisch niveau, worden de verschillende (tegengestelde en overeenkomstige) belangen herkend en erkend. Resumerend geven we nog de kern van het verschil tussen het derde en vierde niveau: op het derde niveau (interorganisatorisch) worden kennis en competenties uitgewisseld. Op het vierde niveau (binnen het governance systeem / netwerk) worden kennis en vaardigheden van verschillende partijen gecombineerd om tot oplossingen voor gedeelde problemen te komen.

4.5 Lerend vermogen van actoren en arena's

Een geslaagde samenwerking kan soms verklaard worden uit factoren waar het toeval een rol speelt: een inspirerende voorman (hier gaan we in hoofdstuk 5 'Leiderschap' nog nader op in), een persoonlijke 'klik', een 'momentum' of onvoorziene omstandigheden. Innes en Booher (2003) geven aan dat voor het lange termijn van het samenwerkingsproces, het lerend vermogen van het governance systeem van bepalend is.

4.5.1 Kenmerken van een complex lerend systeem

Het lerend vermogen van een effectief complex lerend systeem heeft drie kenmerken (Axelrod en Cohen, 1999, in: Innes en Booher, 2003):

1. Diversiteit: er zijn verschillende typen informatie en perspectieven binnen de organisatie aanwezig, bijvoorbeeld ervaringskennis en wetenschappelijke kennis. De organisatie is in staat de spanning die de creativiteit voedt, vast te houden.
2. Hoge mate en kwaliteit van interactie: participanten kennen elkaars verschillende perspectieven en ervaringen. Contacten zijn binnen de organisatie laagdrempelig, snel en gemakkelijk gelegd ("well-networked"), zodat informatie vrij kan bewegen. Er is vertrouwen en sociaal kapitaal aanwezig om met de informatie om te gaan.
3. Mechanismen voor selectie: de organisatie moet kunnen experimenten en strategieën kunnen uitproberen, en hiervan kunnen leren (testen en evalueren). Hierdoor kan bepaalde context de meest effectieve oplossing geselecteerd worden.

4.5.2 Leerprocessen in netwerken

Ook Koppejan en Klijn (2004) geven aan dat in beleidsnetwerken het lerend vermogen essentieel is. Zij stellen zelf dat de kwaliteit van (op probleemoplossing gerichte) processen afgemeten kan worden aan de mate waarin partijen geleerd hebben. analoog aan de drie typen onzekerheden binnen netwerken, kunnen ook op drie verschillende vlakken leerprocessen optreden: cognitief, strategisch en institutioneel.

- Cognitief leren: toegenomen kennis over het probleem, de oorzaken, effecten en mogelijke oplossingen. Deze vorm van leren resulteert in een proces van gezamenlijke beeldvorming (bijvoorbeeld een gezamenlijke probleemstelling) en een stap hierna ook in doelvervlochten (Fisher and Ury, 1982; Teisman 1995; Koppejan en Klijn, 2004).
- Strategisch leren: toegenomen kennis en inzicht in elkaars belangen, wat resulteert in een grotere bewustwording van elkaars wederzijdse afhankelijkheid. Hierdoor kan binnen het netwerk op meer effectieve wijze worden omgegaan met conflict en belangentegenstellingen. Om tot strategisch leren te komen, is een zekere mate van vertrouwen vereist. Om een te zeer intern gerichte blik en 'negotiated nonsense' te vermijden is het belangrijk dat het proces toegankelijk is voor andere actoren (bijvoorbeeld van minderheidsbelangen), dat de besluitvorming transparant is en dat democratische platforms in de besluitvorming zijn ingebouwd.
- Institutioneel leren: toegenomen kennis over elkaars manier van werken. Dit resulteert in een meer georganiseerd proces met eigen regels en taal waarin partijen op elkaar zijn ingespeeld. In een degelijk proces is de samenwerking efficiënter en meer voorspelbaar.

4.6 Tussenconclusie

De ontwikkeling van de netwerksamenleving en toename van complexiteit hebben ook impact op het publieke domein. Complexe systemen zijn zowel ingewikkeld als samengesteld. Enerzijds is het systeem samengesteld van karakter, grillig groeiend en plotseling krimpend, anderzijds bestaat het uit ingewikkelde maar wel mechanisch geordende begrensde en (meer of minder) voorspelbare subsystemen. In zo'n complex systeem zijn afwisselend en (combinaties) van orde en wanorde waarneembaar. Bij orde is de opgave een ingewikkelde reeks van activiteiten samen te brengen op een voorspelbaar en beheersbaar ontwikkelingstraject. Bij wanorde kan achteraf de (ogenschijnlijk) chaotische samenhang als proces kan worden geduid.

De toegenomen complexiteit zien we in het openbaar bestuur terug in het ontstaan van governance en netwerken. We spreken van governance wanneer er geen sprake is van een formele hiërarchie, het systeem op verschillende manieren is gekoppeld aan de formele besluitvormingsstructuren en het belanghebbenden bindt die voorheen buitenstaander waren.

Bij netwerken staan de actoren en hun onderlinge relaties centraal. De interactiepatronen worden bepaald, ontstaan en voortbestaan door de afhankelijkheid tussen de verschillende actoren. Specifieke kenmerken voor stedelijke netwerken zijn: deze zijn organisatorisch onbegrensd, fundamenteel schaalloos en hebben geen eenduidige vaste kern of centrale eenheid. Netwerk zijn an sich niet vrijblijvend en vragen om wederzijdse aanpassing, wat soms pijn zal doen.

Het pluricentrisch perspectief biedt een manier om besluitvorming in ingewikkelde en samengestelde systemen te bekijken. Om voortgang te maken en concrete resultaten te boeken, hebben de actoren voor hun ambities middelen nodig waarover anderen wel (volledig of gedeeltelijk) beschikken en zij zelf niet. Het pluricentrisch perspectief biedt dan (analytisch gezien) ruimte om 'bevredigende doelen' van alle deelnemende actoren te realiseren (gemeenschappelijk belang, in plaats van eigen belang). Hierbij staat het interactieproces tussen actoren centraal (niet de actor zelf). Tenslotte is het hierbij van belang dat de scoringsmogelijkheden van alle betrokken actoren

benut worden. Het is natuurlijk niet altijd mogelijk zal zijn om alle doelen van alle actoren te realiseren, immers bepaalde doelstellingen kunnen tegenstrijdig zijn.

Ons lineaire denken belemmert het vrij kunnen denken over verandering en samenwerking met meerwaarde. Systeemdenken, met als uitgangspunt dat iedereen verantwoordelijkheid deelt voor problemen binnen het systeem, biedt mogelijkheden om in samenwerking meerwaarde te realiseren. Bij institutionele complexiteit is er sprake van een toenemend aantal instituties, formele en informele besluitvormingsarena's en verschuivende relaties tussen actoren.

Bij samenwerking met meerwaarde is het gemeenschappelijk belang de toetssteen. Doel hierbij is een voor alle partijen bevredigend resultaat waarmee het gemeenschappelijk belang wordt gediend. De voldoende drie elementen duiden op zo'n resultaat (Teisman, 1995):

1. Inhoud. Hoge kwaliteit van interactie en inhoudelijke samenwerking wat tot uiting komt in de formulering van nieuwe gezamenlijke doelen;
2. Proces. Open en transparant proces met effectieve koppelingen, er zijn koppelingen gemaakt tussen actoren, doelen en middelen;
3. Structuur. Organisatorische kwaliteit van de besluitvorming.

Bij samenwerking met meerwaarde zijn organisaties in staat om verschillende belangen met elkaar te verknopen en te verbinden aan (nieuw te formuleren) gezamenlijke doelen. Dit noemen we verbindend vermogen, waarbij een 'nieuwe heelheid in het systeem' ontstaat. Concreet kan dit de vorm aannemen van ketens (de vraag als uitgangspunt voor de inrichting van het proces waardoor de kwaliteit verbetert en de kwaliteit toeneemt) en/of netwerken (gericht op gemeenschappelijke wilsvorming waarbij middelen worden gebundeld en effectiever kunnen worden ingezet).

De herkenning van meerwaarde in een samenwerking, geeft nog geen volledige verklaring *waarom* het ene proces wordt gekarakteriseerd als een "praatcircuit" en het andere resulteert in een resultaat dat uitstijgt boven het kunnen van de individuele deelnemers.

De mate waarin individuen, organisaties en netwerken beschikken over governance capacity is een verklaring voor de mate van gerealiseerde meerwaarde bij samenwerking. Governance capacity vertalen wij vrij als (be)sturend vermogen van individuen en organisaties in netwerken. Governance capacity wordt opgebouwd op vier niveaus: de persoon, de organisatie, interorganisatorisch en het systeem. Voor elk van deze niveaus geven Innes en Booher aan wat het 'besturend vermogen' inhoudt. Kernwoorden hieruit zijn interactie, informatiemanagement, constructieve dialoog, gedeeld begrip, gezamenlijke planning & actie en lerend vermogen.

Duurzaamheid is een achilleshiel van governance processen. Op lange (middellange) termijn is het lerend vermogen van het governance systeem bepalend. Dit vraagt het nodige van de bestaande organisatie (het regelsysteem) en het netwerk. Er moet ruimte zijn voor diversiteit, een hoge mate en kwaliteit van interactie en van mechanismen voor selectie. Met name strategisch leren is van belang om op een meer effectieve wijze om te gaan met conflict en belangentegenstellingen.



Leiderschap

5. Leiderschap en werkvormen

Het afsluitende hoofdstuk van het theoretisch kader gaat over het belang van leiderschap voor veranderingsprocessen en de werkvormen die zij kunnen kiezen om resultaten te behalen. In paragraaf 5.1. gaan wij in op leiderschap, in paragraaf 5.2. komen werkvormen aan bod.

5.1 Leiders

In deze paragraaf schetsen we het belang van leiderschap bij veranderingsprocessen. In subparagraaf 5.1.1 starten we met de officieuze leiders, als tegenhanger van de officiële leider. In 5.1.2 'Twee perspectieven op leiding geven', bouwen we verder op de inzichten uit hoofdstuk 4. In subparagraaf 'Managers' wordt de relatie met verbindend vermogen gelegd. De paragraaf sluiten we af met de subparagraaf 5.1.4 'Omgaan met onzekerheden'.

5.1.1 Officieuze leiders

Leiderschap in complexe systemen wordt volgens Teisman (2005) bepaald door de manier waarop het geheel van leidinggevende acties van een reeks actoren op elkaar inspeelt. Er zijn twee opvattingen over wat of wie leider is in een netwerk, proces of systeem (Teisman, 2005). De officiële leiderschapsopvatting gaat (alleen) uit van acties van de officiële gezagsdragers. Hierbij wordt het systeem vanuit één standpunt beschouwd, en van daaruit probeert de officiële leider greep te krijgen op de besluitvorming, op zoek naar eenheid. Deze leiders worden verondersteld greep te hebben op het proces van besluitvorming en kunnen dan ook verantwoordelijk gehouden worden.

Naast de officiële leiderschapsopvatting herkennen wij ook officieuze leiders. Acties van andere contribuanten aan de besluitvorming kunnen ook leidinggevend zijn. Dit perspectief gaat uit van heelheid: er bestaan verschillende waarheden die een deel van de gehele waarheid betreffen. Zij hebben een sterk bewustzijn van het geheel en van het samengestelde karakter van systemen. Wie het initiatief neemt, heeft de leiding. Deze officieuze leiderschapsopvatting is gebaseerd op vier aannames (Teisman, 2005: 5):

1. processen en systemen van collectieve wilsvorming ontwikkelen zich relatief onafhankelijk van individueel handelen;
2. processen en systemen ontwikkelen zich door de interacties tussen handelingen van officiële en officieuze leidinggevendenden;
3. het handelen van gezagsdragers krijgt werking doordat beslissingen van anderen daarop inhaken (versterkend, ontwijkend of ontkrachtend);
4. leiderschap resulteert uit de interacties tussen officieel en officieuze leidinggevendenden, waarbij niemand een doorslaggevende invloed heeft.

5.1.2 Twee perspectieven op leiding geven

De wijze waarop (officiële en officieuze) leidinggevendenden aankijken tegen de complexiteit van het systeem is bepalend voor de wijze waarop zij hiermee omgaan. Analoog aan de twee verschillende noties van het begrip complexiteit (samengesteld versus ingewikkeld) onderscheidt Teisman (2005) twee typen leiderschap. Een leider die orde zoekt en hiervoor onzekerheid probeert te reduceren, en een leider die de complexiteit aanvaardt en zich richt op het leggen van verbindingen. In onderstaande tabel zijn deze twee objecten van leidinggeven getypeerd.

	ordezoekend handelen type I leiderschap	complexiteitsaanvaardend handelen type II leiderschap
effectief handelen door:	creëren van eenheden, zodat deze posities kunnen innemen en de eigen taken kunnen uitvoeren.	samensmeden van eenheden tot gehelen, zoals ketens, netwerken en processen
omgang met complexiteit:	complexiteit is reduceerbaar; om effectief te zijn moeten leiders zich eraan onttrekken; complexe situaties zijn stuurbaar	het geven van leiding vindt plaats in complexiteit, actoren kunnen leiding geven door verbindende interventies
leidinggevend en richten zich op:	maken van onderscheid aanbrengen van begrenzing rationele kennisontwikkeling over eenheden in een stabiele context behoefte representeren zich via gekozen representanten en ontstijgen het eigen belang produceren via generieke lijnen en projecten vanuit feitenkennis en stabiele kwaliteitscriteria	aanbrengen van verbindingen ondoorlaatbaar maken van grenzen gemeenschappelijke kennisontwikkeling in specifieke contexten behoefte representeren zich in combinaties van eigen belang en gemeenschappelijk belangrijk organiseren van kennis- en kwaliteitscriteria in ketens, netwerken en processen.
snelheid wordt gemaakt door:	Snel besluit nemen dat anderen uitvoeren	snelheid maken door te verbinden
slim organiseren door:	taken verdelen en scheiding aanbrengen	ketens, stromen en processen faciliteren
verantwoording:	scheiden en toewijzen	partijen ruimte geven tot verantwoordelijk gedrag
bevorderen consistent gedrag:	ambities vastleggen en daaraan vasthouden	gedrag in overeenstemming brengen met context
uitwisseling van kennis:	eigen doelen benoemen en oplossingen kiezen	kennis laten stromen en kwaliteiten combineren.

Tabel 5.1: Twee objecten van leidinggeven getypeerd (Teisman, 2005: 136)

Met de bril op voor dichtbij, het ordezoekend perspectief, kan de manager bij het zoeken van orde zowel kijken naar besluiten, als naar besluitvormers. Bij het kijken naar besluiten staat de rationele afweging en causaal (lineair) denken centraal. Als wordt gekeken naar besluitvormers, wordt de loop van de besluitvorming verklaard (en voorspeld) vanuit rollen en posities van besluitvormers die de eigen identiteit en ego als drijfveer voor handelen hebben (Teisman, 2005: 106)

De bril voor veraf richt zich op het geheel van beslissingen, actoren die beslissingen nemen en interacties tussen de vele beslissers. Naast rationele overwegingen en overwegingen van identiteit, is ook een grote rol toebedacht voor toeval (Teisman, 2005: 104). Door de ingewikkeldheid en het samengestelde karakter van het systeem en de onderlinge samenhang (interrelaties en verbanden) is de complexiteit zo groot dat bovengenoemde verklaringen niet voldoende zijn om de loop van het proces te verklaren.

In subparagraaf 5.2.1 koppelen we de twee vormen van leiderschap aan lijn- en projectmanagement en keten- en procesmanagement.

5.1.3 Managers

Hoe kunnen managers processen in samengestelde systemen volgen en sturen? Managers moeten in ieder geval beschikken over verbindend vermogen, zij moeten in staat zijn verbindingen te leggen en koppelingen te maken. Bij het maken van koppelingen spelen gebeurtenissen een belangrijke rol. De werking van die gebeurtenissen neemt toe naarmate ze meer opbouw en samenhang vertonen en voor meer actoren betekenisvol worden (Teisman, 2005: 108).

Managers geven leiding in het ingewikkelde en samengestelde systeem door communicatie, consolidatie en afstemming. Tijdens gebeurtenissen moeten zij interconnectiviteit organiseren door enthousiasme te kweken, betrouwbaar te zijn, partijen helpen hun ambities scherper voor ogen te krijgen. Resultaten moeten overgebracht worden in nieuwe gebeurtenissen en deelprocessen (Teisman, 2005: 108)

Onderstaand is opgenomen hoe managers het benodigd verbindend vermogen dien en te realiseren.

benodigd verbindend vermogen	wat te doen	hoe te doen
interconnectiviteit via communicatie tijdens gebeurtenissen	organisatie vooraf; agendering; werkvormen.	verwachtingen ophelderen; gespreksleiders; verzoek tot binding aan proces.
interconnectiviteit door verbinding in een reeks van gebeurtenissen	samenhang in de reeks; samenhang in te leveren producten; verwachtingen van participanten	verslaglegging; voortgangsbewaking; bijstelling naar aanleiding van inbreng.
interconnectiviteit via inbedding in omliggende processen en anticiperen op vervolprocessen	voortbouwen op eerdere processen; ontwerpen van overgangsregelingen; ontwerpen van verbindingsmechanismen met processen die gelijktijdig spelen	consolideren opbrengsten eerdere processen; plegen nazorg om proces te hechten en opbrengsten in vervolg te consolideren; verkennen omgeving, realiseren koppelingen.

Tabel 5.2: Handelings- en ontwerp opdrachten voor managers (Teisman, 2005: 109)

5.1.4 Omgaan met onzekerheden

In het vorige hoofdstuk constateerden we dat in complexe samenwerkingsprocessen, waar geen sprake is van formele hiërarchie, actoren te maken hebben met een verschillende onzekerheden. We hebben gekeken naar de drie typen onzekerheden: substantieve, strategische en institutionele onzekerheid (Koppejan en Klijn, 2004). In deze paragraaf zoomen we in op de mogelijkheden hoe in samenwerkingsproces met die onzekerheden wordt omgegaan en wat de invloed is op de effectiviteit en de uiteindelijke meerwaarde van die samenwerking.

Traditioneel perspectief: standaardreactie

Een standaardreactie, wanneer actoren in praktijk worden geconfronteerd met complexiteit, zal vaak resulteren in stagnatie van het samenwerkingsproces (Koppejan en Klijn, 2004). Met een standaardreactie bedoelen we terugdringen van complexiteit door bijvoorbeeld een aantal actoren uit te sluiten, besluitvorming naar je toe te trekken of aanvullende onderzoeken uit te laten voeren. Kenmerken van een standaardreactie zijn: centralisatie van besluitvorming (top down sturing), interne focus op het probleem, verder onderzoek en informatieverzameling, vermijden van risico's. Dit kan resulteren in dialoog tussen doven (actoren spreken langs elkaar heen over problemen en oplossingen), verwarring door tegenstrijdige onderzoeksresultaten, actoren die een go-alone strategie kiezen of actoren die op elkaar wachten.

Ook een neo-corporatistische aanpak rekenen Koppejan en Klijn tot de standaardreacties. In deze aanpak wordt vooraf overlegd met een (vaste) elite; vertegenwoordigers van de gevestigde partijen. De uitkomst van dit overleg wordt daarna ter consultatie aan een bredere groep voorgelegd. Voordeel van deze aanpak is dat strategische onzekerheid wordt beperkt; besluitvorming snel kan gaan en partijen weten wat zij aan elkaar hebben. Problemen ontstaan wanneer de achterban van de gevestigde partijen afkalft.

Breder perspectief: managen van complexiteit

Welke aanpak is mogelijk om op effectieve wijze om te gaan met complexiteit? Koppejan en Klijn (2004) benoemen vier mogelijkheden om complexiteit in een besluitvormingsproces te managen, zonder terug te vallen in een standaardreactie en zo stagnatie te vermijden of op te lossen. Deze verschillende aanpakken kunnen in aanvulling op elkaar worden toegepast, het een sluit het ander niet uit. De vier verschillende aanpakken voor het managen van complexiteit (Koppejan en Klijn, 2004):

1. Strategie aanpassen: als partijen afspreken om te komen tot *gezamenlijke* actie, en dus niet alleen afzonderlijk actie ondernemen, reduceren zij hiermee de strategische onzekerheid in het proces. Angsten en weerstand tegen een strategie van samenwerking kunnen overkomen worden door te communiceren (interactie). In voorgaand hoofdstuk is dit ook aan bod gekomen toe we 'kwaliteit van inhoud en interactie' bespraken (Teisman, 1995).
2. Leren: de complexiteit van processen maakt leren binnen deze processen noodzakelijk. Het gaat hierbij om leren op cognitief, strategisch en institutioneel vlak (zie ook paragraaf 4.5).
3. Game management: sturen van het besluitvormingsproces zodat er gezamenlijke actie ontstaat en het gewenste resultaat dichterbij komt. Hieronder wordt hier dieper op ingegaan;
4. Koppelen en ontkoppelen: betreft het betrekken van nieuwe actoren om het proces nieuwe impulsen te geven, of juist het selectief verbreken van koppelingen (zie ook voorgaand hoofdstuk).

Game management

Zoals gezegd richt game management zich op het sturen van het besluitvormingsproces in de gewenste richting. Dit doet een actor door de (informele) spelregels, het gedrag van andere actoren en de sfeer in het spel te beïnvloeden. Het samenwerkingsproces wordt hierbij gezien als een (beleids-) spel.

Doel van de samenwerking is om strategische onzekerheden te reduceren en verschillende 'go-alone' strategieën te transformeren tot gecoördineerde actie. Om dit voor elkaar te krijgen moeten de karakteristieken van het spel bekend zijn en moet hierop worden ingespeeld. In onderstaand overzicht zijn de karakteristieken van het spel onder elkaar geplaatst en, en wordt ernaast aangegeven hoe deze te gebruiken om de uitkomsten van het proces te beïnvloeden.

Karakteristieken van het spel	Vereisten voor goed game management
Ontbreken van hiërarchie, vrijwilligheid	Creëer impulsen voor samenwerking door te zoeken naar doelvervlochten en (gedeelde) winstmogelijkheden
Meerdere / meervoudige actoren percepties en doelen	Vroege selectie en vastleggen van doelen moet worden vermeden (houd partijen zo lang mogelijk betrokken).
Strategische en institutionele onzekerheid	Overeenstemming over de regels van de procedure (het spel) is noodzakelijk om transactiekosten en strategische risico's te verminderen.
Dynamische en onvoorspelbaar proces	Flexibiliteit is noodzakelijk door parallele ontwikkeling van probleemformulering en het zoeken naar oplossingsalternatieven; genereer substantieve variëteit.
Complexiteit, 'bounded rationality' en middelen	Selectiviteit wat betreft inhoud, participatie en investering in tijd en moeite is onvermijdelijk.
Risico en ongelijke representatie afschuiven	Besteed aandacht aan openheid, transparantie en accountability.

Tabel 5.3: Bouwstenen voor game management (Koppejan en Klijn, 2004: 187)

Game management bestaat volgens Koppejan en Klijn (2004) voornamelijk uit (1) koppelen en ontkoppelen van actoren, arena's en beleidsspelen, (2) gezamenlijk bepalen van de 'regels' van het spel, en (3) faciliteren van het spel door een procesfacilitator.

De mogelijkheden van game management zijn niet onbegrensd. Zo leidt interactie niet altijd tot een verbetering van de bestaande situatie of bestaande oplossingen. Ten tweede moet je de transactiekosten van game management in de gaten houden. Je kunt je niet altijd op alles en iedereen richten, game management heeft daarom betrekking op een (een deel van) een ronde van het beleidsspel.

5.2 Meervoudige managementbenadering

In deze paragraaf besteden we aandacht aan de soorten van management, in subparagraaf 5.2.1 komen lijn- en projectmanagement en keten- en procesmanagement aanbod. Gezien het belang van programmamanagement om tot verbindend vermogen te komen, besteden we in subparagraaf 5.2.2 aandacht aan drie soorten programma's. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een tussenconclusie.

Soorten van management

Het object van management (een proces, project, lijnorganisatie, netwerk, programma of keten) en het perspectief van de leidinggevende hierop, zijn bepalend voor management dat gekozen wordt.

We bouwen verder op subparagraaf 4.1.2 waar twee perspectieven op leiding geven aan bod zijn gekomen. Type I management (zie ook tabel X) richt zich op lijnorganisaties en projecten; opgaven die gekenmerkt worden door een zekere mate van ingewikkeldheid. Type II management heeft ketens, processen of netwerken als object van sturing en leiding geven. Deze systemen worden gekenmerkt door een samengestelde complexiteit. Bij systemen die zowel samengesteld als ingewikkeld zijn, moeten type I en type II management gecombineerd en afgewisseld worden (Teisman, 2005).

Voordat we verder ingaan op deze meervoudige managementbenadering, gaan we eerst kort in op deze twee typen management.

5.2.1 Lijn- en projectmanagement

Type I management heeft als doel het zoeken van orde binnen een afgebakende organisatie door middel van regels en procedures; het scheppen van een afgegrensde en bekwame eenheid die efficiënt de afgesproken maatschappelijke doelen kan bereiken (Teisman, 2005: 113). Binnen type I management wordt lijn- en projectmanagement onderscheiden.

De belangrijkste reden waarom alleen lijn- of projectmanagement bij het realiseren van meerwaarde bij gezamenlijke wilsvorming niet effectief is, is omdat in deze situaties de omgeving vaak minder stabiel is, en het uiteindelijke doel nog ongewis. Dit maakt het onmogelijk om er een project van te maken waar gestuurd wordt op inhoud, middelen en tijd. Deze zaken zijn immers nog niet door de betrokken partijen overeengekomen. Daarbij is lijnmanagement gerelateerd aan de hiërarchische organisatie, wat spanningen oplevert bij samenwerking in netwerken (zie ook Innes en Booher, 2003).

5.2.2 Keten- en procesmanagement

Type II management richt zich op het aanbrengen van een veelheid aan verbindingen om zo tot samenhang te komen in grotere gehelen. Er wordt effectiviteit verwacht van beheerst en adaptief handelen binnen onbeheersbare stelsels en processen. Binnen type II management worden keten- en netwerkmanagement en procesmanagement onderscheiden. De keten- en netwerkmanager geeft leiding aan subsystemen die organisatiegrenzen overschrijden, maar geen projectkarakter hebben (bijvoorbeeld samenwerking in de veiligheidsketen). Hierbinnen behouden organisaties alleen positie wanneer ze toegevoegde waarde genereren (Teisman, 2005: 115). In de keten staat de vraag centraal, sturend vanuit het eindproduct redeneert de ketenmanager terug in de keten.

Netwerkmanagers geven leiding aan een veelheid van relaties. Onderlinge afhankelijkheid vormt voorwaarde voor netwerkvorming, maar omdat het geen objectief gegevens is, laat het zich

managen. De netwerkmanager beschikt over drie mogelijke strategieën om netwerken te bouwen en samenhang te managen: 1) veranderen van percepties / percepties verbinden van actoren binnen netwerk, 2) inbrengen of deactiveren van actoren en 3) stimuleren van samenwerking door interventies in posities en regelsystemen (Klijn en Teisman, 1997, in Teisman, 2005: 125).

Netwerkmanagement “richt zich op de vraag of er vormen van concurrentie bestaan die niet ten koste gaan van een ander en vormen van samenwerking bestaan die niet ten koste gaan van het eigen belang. Het zien van verbindingsmogelijkheden is een *state of mind*, meer dan een *fact of life*” (Teisman 2005: 125).

Een procesmanager werkt aan processen van wilsvorming, kennisontwikkeling en kwaliteitsontwikkeling. Hij geeft leiding aan doorlopende interactie, legt verbindingen tussen kluwens van reeksen gebeurtenissen die ontwikkeling tot stand brengen. De vier kernelementen van procesontwerp zijn volgens De Bruijn (De Bruijn et al., 2002: 56):

- openheid;
- beschermen van de kernwaarden van de betrokken partijen;
- voortgang;
- inhoud van processen;

Voor besluitvorming in een netwerk, is procesmanagement de aangewezen werkvorm (De Bruijn et. al., 2002). In een netwerk met horizontale verhoudingen vindt de besluitvorming plaats in rondes. Actoren treden in en uit, en gedragen zich strategisch, dat wil zeggen dat gedrag en interactie ten dienste wordt gesteld van anderen om zelf een maximaal resultaat te behalen. Een proces, heeft in tegenstelling tot een project, geen duidelijk begin- of eindpunt.

De Bruijn et. al. (2002) geven geen afgebakende definitie van procesmanagement, maar geven wel aan dat procesmanagement van toepassing is op: veranderingsprocessen met meerdere partijen die functioneren in een netwerk van afhankelijkheden; complexe problemen waarvoor geen enkelvoudige oplossing bestaat; en processen waarvan de probleemdefinitie, de doelen en planning vooraf niet duidelijk zijn. Een procesaanpak betekent vervolgens dat (De Bruijn et. al., 2002: 14-15):

- Partijen vooraf afspraken maken over de wijze waarop het besluitvormingsproces verloopt;
- Het accent in deze afspraken vooraf verschuift van de inhoud van de verandering naar de manier waarop deze tot stand zal komen;
- De procesafspraken voor elk van de betrokken partijen voldoende ruimte bieden om de eigen belangen te dienen.

De kern van procesmanagement is het effectief managen van tegengestelde waarden (management of competing values, (Quinn 1998, in De Bruijn et. al., 2002). De organisatie is pas effectief als ze recht doet aan tegengestelde waarden zoals centraal of decentraal; hand on of hands off sturing; hiërarchie of netwerk; jouw belang of mijn belang; bedrijfsmatig belang of reizigersbelang; natuur of landbouw. De tegengestelde waarden kunnen elkaar in tijd afwisselen, elkaar aanvullen of met elkaar concurreren waardoor dynamiek en spanning ontstaat (De Bruijn et. al., 2002: 33).

Het opgetelde voordeel van alle partijen is het grootst bij hybriditeit van waarden. Vermenging van tegengestelde / concurrerende waarden levert een voordeel op dat bij eenzijdige waardeoriëntatie niet kan worden bereikt” (De Bruijn et. al.: 34, 2002). In een organisatie met concurrerende managementstijlen bestaat een vruchtbare spanning (Quinn, 1998 in De Bruijn et.al. 2002), waardoor er flexibiliteit ontstaat en sneller kan worden ingespeeld op veranderende en verschillende omstandigheden.

Hoe de combinatie van het ordezoekende en het wanordebenuttende perspectief tot uiting kan komen in competenties van managers, is weergegeven in de volgende tabel.

	algemeen slagvaardig handelen, slim organiseren, dragen van verantwoordelijkheid en het afleggen van verantwoording, consistentie in gedrag en kennis van zaken	
type leider	ordezoekende leider / scheidend leiderschap	wanorde benuttende leider / verbindend leiderschap
Perspectief	begint vanuit de eigen orde	redeneert vanuit ketens, netwerken en processen
Beslissingen	neemt beslissingen die zowel het eigen belang dienen als anderen verlokken tot co-evoluerende beslissingen	geeft verbonden innovatieve beslissingen zo vorm dat ze betekenisvol worden voor de eigen achterban
organisatie	past de eigen organisatie zo aan dat die aansluit bij de eigen ambities, maar ook meerwaarde heeft in ketens en netwerken	draagt bij de vorming van ketens, netwerken en processen ook bij aan het beter functioneren van de constituerende delen. Maakt zichtbaar hoe de gehelen bijdragen aan de organisatiedoelen.
verantwoording	benoemt eigen verantwoordelijkheid helder en maakt afspraken over hoe verantwoording wordt afgelegd, maar wel met de ambitie om te komen tot een manier om gezamenlijk verantwoording te nemen	benadrukt gezamenlijke verantwoordelijkheid, maar expliciteert ook de verantwoordelijkheid van elke afzonderlijke actor.
consistentie	legt helder vast wat ambities en koers van de eigen organisatie zijn, maar maakt wel uitzonderingssituaties mogelijk voor koerswijzigingen	handelt naar bevind van zaken, maar sluit zo mogelijk wel aan bij afgesproken schema's of past hier binnen.
kennismanagement	heeft eigen kennisfunctie op orde, maar zoekt toch verbinding met andere kennisproducten.	dynamiseert kennis, maar houdt daarbij rekening met de interne logica van de verschillende contributanten.

Tabel 5.4: Competenties van leidinggevenden: ordezoekend en wanorde benuttend perspectief (naar: Teisman, 2005: 165)

5.2.3 Programmamanagement

In programmamanagement worden kenmerken van zowel hiërarchische sturing en governance (oftewel netwerksturing) teruggevonden. Het is algemeen aanvaard dat een programma is opgebouwd uit series van projecten. Voortbouwend op de definitie van een project is een programma dan (Ferns, 1991:149): “a group of projects in a coordinated way to gain benefits that would not be possible were the projects to be managed independently”. Programma management is dan de gecoördineerde ondersteuning, planning, prioritering en monitoring van projecten waarmee veranderende doelen worden behaald.

Dietrich (2007: 1) definieert een programma als een tijdelijke organisatie opgebouwd uit verschillende aan elkaar gerelateerde projecten en opgezet vanwege een specifiek doel dat mogelijk op een hoger abstractieniveau is geformuleerd.

Mandell introduceert het begrip programmastructuur en definieert het als: “a new corporate structure that emerges out of the symbiotic interdependence of the separate organisations” (Mandell, 1994: 100). De organisaties van waaruit een programmastructuur ontstaat, verdwijnen niet en blijven naast de (tijdelijke) programmastructuur bestaan.

Ferns (1991) onderscheidt drie soorten programma's:

1. Strategisch programma. Karakteristieken van dit model zijn:

- resulteert uit een verandering in missie of doelen
- projecten wordt top down geformuleerd door bestuur met minimale input van management.
- bestaat uit verschillende cross-departementale en multidisciplinaire projecten
- projecten hebben een overkoepelend gezamenlijk thema of zijn gericht op nieuwe doelen.

2. Paraplu-programma. Projecten zijn gericht op het verbeteren van de 'over all' prestaties van de organisatie, kan ook multi-project management genoemd worden.
3. Enkelvoudig-doel-programma oftewel het macroproject. De omvang ervan maakt het een programma in plaats van een project.

Programma's worden opgesteld om toegevoegde waarde te creëren door het management van geïsoleerde projecten te verbeteren (Lycett et al. 2004, Ferns, 1991). Die toegevoegde waarde kan liggen in efficiency en effectiviteit en / of het aanbrengen van een strategische focus. Bijvoorbeeld het dichterbij brengen van de overeengekomen ambities, zoals het vergroten van het concurrentievermogen van de Randstad. Dit is een verschil met procesmanagement waar nog geen duidelijke gezamenlijke focus is vastgesteld.

Verhouding project- proces en programma management

Kenmerkend aan zowel een programma als een proces is dat soms tegenstrijdige doelen nagestreefd kunnen worden, en dat de doelen van een programma gedurende het proces kunnen wijzigen. Een project is afgebakend in tijd en inhoud. Programmamanagement is, net als procesmanagement, geen lineair proces, maar waar programmamanagement gericht is op een 'ensemble' van doelen die niet allemaal exact definieerbaar zijn (het wat), is procesmanagement gericht op het organiseren van het besluitvormingsproces of het proces van gezamenlijke wilsvorming (het hoe) (Weggeman et al, 2006). Deze processen vinden plaats voorafgaand of parallel met de realisatie van het programma. De leidinggevende in functie als proces- of programmamanager dient het systeem niet te beschouwen vanuit één vast bepaald standpunt, hij moet zich ter dege bewust moet zijn van het totaal.

5.3 Tussenconclusie

Naast formele leiders zijn, met name in ingewikkelde en samengestelde processen ook informele leiders essentieel. We onderscheiden twee typen leiderschap: ordezoekend handelen en complexiteitsaanvaardend handelen. Het eerste type wil onzekerheden reduceren, het tweede type wil verbindingen aangaan in het proces. Verbindingen in een proces kunnen tot stand komen via interconnectiviteit via inbedding in omliggende processen en anticiperen op vervolprocessen, door verbinding in een reeks van gebeurtenissen of via communicatie tijdens gebeurtenissen.

De manier waarop de partijen die deelnemen aan een beleidsnetwerk of -spel omgaan met onzekerheden en de complexiteit die dit met zich meebrengt, is van invloed op de mate van meerwaarde bij samenwerking. We veronderstellen meer meerwaarde bij samenwerking wanneer partijen hun strategie op elkaar aanpassen, game management gebruiken, slim koppelen en ontkoppelen en leren.

Leiderschap en management vormen een belangrijke verklarende variabele in de vraag onder welke omstandigheden meerwaarde in samenwerking tot stand komt. Bij ingewikkelde en samengestelde systemen moeten wanordebenuttend en ordezoekend leiderschap gecombineerd en afgewisseld worden. In dit meervoudige management komen dan zowel lijn- als projectmanagement, naast en in combinatie met netwerk- keten- en procesmanagement voor. Deze combinatie kan de vorm hebben van programmamanagement.

Gaat het bij procesmanagement om het effectief managen van tegengestelde waarden, bij programmamanagement gaat het creëren van toegevoegde waarde door het management van geïsoleerde projecten. Programmamanagement kent een drietal vormen: strategisch programma, paraplu-programma of een enkelvoudig doel programma oftewel het macroproject. Voor zoiets als het OV-systeem in de Zuidvleugel van Randstad Holland, schatten wij in dat strategisch programmamanagement, in relatie tot procesmanagement, het meest relevant zijn.



Netwerk

6. Analysekader

In dit hoofdstuk vertalen we de theoretische uitgangspunten naar ons onderzoek. Als eerste stellen we theoretisch vast wat samenwerking met meerwaarde is. Daarna gaan we in op de variabelen die van invloed zijn op samenwerking met meerwaarde. In paragraaf 6.4 sluiten we af met een doorkijk naar het empirisch onderzoek.

6.1 Samenwerking met meerwaarde

Samenwerking met meerwaarde betekent dat partijen, door samenwerking, gezamenlijk en individueel meer realiseren dan zonder samenwerking. We spreken over samenwerking wanneer er twee of meer partijen hun acties op elkaar afstemmen en / of gezamenlijke actie ondernemen.

Samenwerking met meerwaarde vindt plaats in een governance-omgeving. Dit betekent dat er geen formele hiërarchische verhouding bestaat tussen de partijen. De besluitvorming, realisatie en verantwoording zijn op verschillende manieren gekoppeld aan formele besluitvormingsstructuren (government-omgeving zoals de Tweede Kamer of Gemeenteraad). Ten derde zijn in een governance-omgeving belanghebbenden betrokken die voorheen vooral buitenstaanders in de publieke besluitvorming waren (Innes en Booher, 2003).

Samenwerking met meerwaarde – zoals theoretische uiteengezet in hoofdstuk 4 – stellen we vast aan de hand van drie essentiële elementen (Teisman, 2005):

- A. **Inhoud:** hoge kwaliteit van interactie en inhoudelijke samenwerking. De samenwerkingspartners hebben nieuwe doelen geformuleerd voor de samenwerking (doelvervlochten) op basis van het gemeenschappelijk belang (dat de partijen hiervoor hebben geëxpliciteerd). In het nieuwe doel ligt de inhoudelijke meerwaarde van de samenwerking besloten.
- B. **Structuur:** naast het wederzijds aanpassen van de eigen doelen op elkaar, en het formuleren van nieuwe doelen (de inhoud component), moeten partijen ook hun manier van werken op elkaar aanpassen. De meerwaarde (nieuwe doelstellingen) wordt gerealiseerd door gezamenlijke planning en actie (schaalvervlochten). Zo krijgt de meerwaarde (nieuwe doelen) betekenis in praktijk, en daarom is de structuurcomponent zo belangrijk. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in impliciete en expliciete werkafspraken zoals overleg, samenwerkingsovereenkomst, tijdsplanning, et cetera.
- C. **Proces:** de kwaliteit van het proces betreft de koppelingen tussen actoren, doelen en middelen. Openheid en effectief koppelen en ontkoppelen zijn procesvoorwaarden voor samenwerking met meerwaarde. Met koppelingen bedoelen we structurele of incidentele en informele of formele relaties tussen actoren, waarna koppelingen op het gebied van inhoud of de structuurcomponent van de samenwerking kan worden gemaakt.

Deze drie elementen vormen samen samenwerking met meerwaarde en zijn zodoende de te verklaren (afhankelijke) variabelen.

De meerwaarde van een samenwerking tussen twee of meer actoren wordt bepaald door deze drie elementen; inhoud, structuur en proces. In het nieuwe doel is de inhoudelijke meerwaarde van de samenwerking besloten. Als we een doel zien als een stip op de horizon, dan is door het nieuwe doel de horizon verder verlegd of juist verbreed. Bij het verleggen van de horizon bereiken de actoren gezamenlijk door de samenwerking meer, bijv. meer reizigers. Bij het verbreden van de horizon bereiken de samenwerkingspartners samen meerdere doelen, bijvoorbeeld minder congestie en een betere kostendekkingsgraad van het OV.

Na het vaststellen van het gezamenlijk belang en het formuleren van een nieuw (gezamenlijk) doel, komt het realiseren ervan. Dit is het tweede essentiële element van samenwerking met meerwaarde.

Als de samenwerking eindigt bij het gezamenlijk formuleren van nieuwe doelen, dan komt er van de beoogde meerwaarde alsnog niets terecht. De structuurcomponent betreft het (wederzijds) aanpassen van de manier van werken op de nieuwe doelen en elkaar, wat tot uitting komt in bijvoorbeeld werkafspraken (arrangeren van interactie).

De kwaliteit van het proces is eveneens een essentieel element van samenwerking met meerwaarde. Een open proces is belangrijk, zodat ook nieuwe partijen tot het netwerk en de samenwerking kunnen toetreden. De procescomponent richt zich op de koppelingen tussen actoren, doelen en middelen. Naast slimme koppelingen kan het soms ook heel effectief zijn om te ontkoppelen.

Op basis van de theorieën in voorgaande hoofdstukken geven wij de volgende definitie aan samenwerking met meerwaarde: *“Het governance systeem is de omgeving waar samenwerking met meerwaarde tot stand komt. Verschillende actoren stellen gezamenlijk nieuwe doel(en) vast (doelvervlochten) en komen tot gezamenlijke planning, werkvormen en actie (schaalvervlochten). Het proces kent een grote mate van openheid en effectieve (ont)koppelingen van actoren, doelen, niveaus en middelen. Het eindresultaat is af te meten aan de mate waarin het gemeenschappelijk belang wordt gediend”.*

6.2 Verklarende variabelen

Het vaststellen van samenwerking met meerwaarde, geeft nog geen directe houvast voor wat je kunt doen of waar je kunt ingrijpen om meerwaarde in een samenwerking te krijgen. Wij onderscheiden op basis van literatuur van Teisman, Koppejan en Klijn, Innes en Booher en De Bruijn et. al. twee variabelen die van invloed zijn op samenwerking met meerwaarde:

1. Gemeenschappelijkheid;
2. Leiderschap.

Gemeenschappelijkheid heeft twee dimensies. Als eerste dat wat er op persoonlijk en sociaal-cultureel vlak gebeurt tussen de actoren. Het gevoel van gemeenschappelijkheid tussen de actoren, wat tot uiting komt in de mate en kwaliteit van interactie. Daarnaast gaat het ook om de governance capacity van de samenwerkende organisaties. Zijn organisaties gezamenlijk in staat – buiten en binnen de eigen organisatie – samenhang te creëren, nieuwe doelen te incorporeren en middelen te koppelen en tegelijkertijd open en adaptief te blijven voor de wereld buiten de samenwerking? Hierbij is ook van belang in welke mate personen en organisaties beschikken over lerend vermogen en van elkaar kunnen leren.

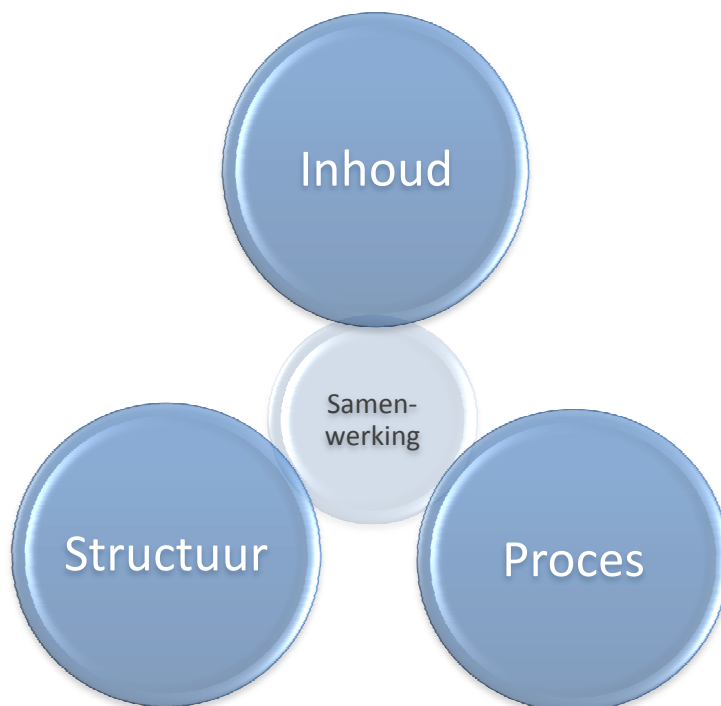
Tweede verklarende variabele is leiderschap. We bedoelen hiermee zowel formeel als informeel leiderschap. Niet alleen formele bestuurders en bewindvoerders nemen besluiten, in samenwerking wordt ook veel gestuurd door informele leiders die weten te schakelen, te verbinden en te scoren. Beide leiders moeten kunnen inspireren en verbinden. Een combinatie van wanordebenuttend en ordezoekend leiderschap (type I en type II leiderschap) is het beste toegesneden op het vaststellen en realiseren van samenwerking met meerwaarde. Een belangrijk aspect van leiderschap het managen van de spanning tussen gezamenlijkheid binnen het netwerk, openheid van het netwerk en de noodzaak om de eigen organisatie sterk en zichtbaar te maken. Wat betreft werkvormen sluiten proces- & programmamanagement hierbij het beste aan.

6.3 Conceptueel model

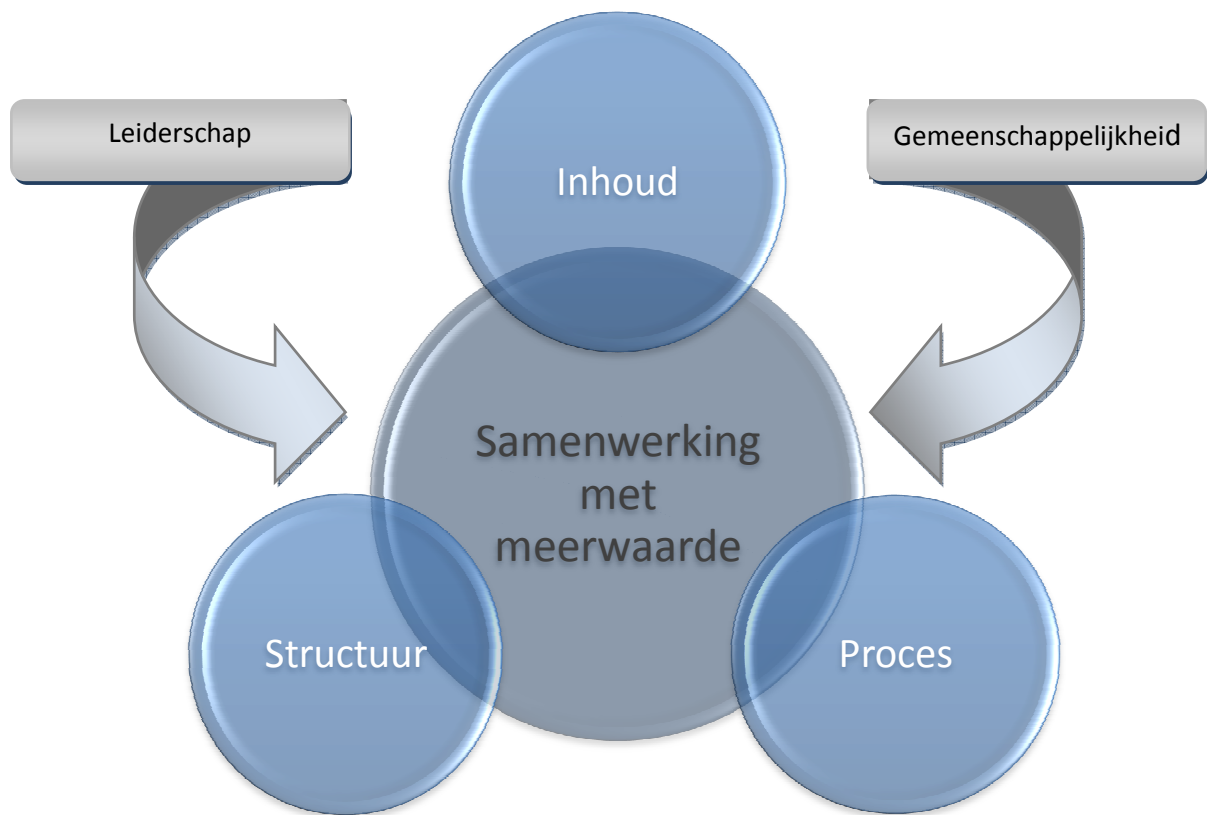
Samenwerking met meerwaarde wordt vastgesteld op basis van de elementen 'inhoud', 'structuur' en 'proces' en dit vormen dan ook de afhankelijke variabelen. Meerwaarde in een samenwerking ontstaat niet vanzelf, omdat bij partijen een centrifugale kracht bestaat ten aanzien van inhoud, proces en structuur. Partijen willen zich onderscheiden, nemen posities in: hierdoor neemt de overlap op inhoud af, zijn structuren niet in wederzijdse dienst en worden eigen processen gevolgd.

Wij veronderstellen dat gemeenschappelijkheid en leiderschap invloed hebben op inhoud, structuur en proces, en zodoende ook op samenwerking met meerwaarde. Gemeenschappelijkheid en leiderschap zijn de onafhankelijke (verklarende) variabelen. Deze twee variabelen hebben wel of niet het vermogen om de overlap in inhoud te laten toenemen, de match van structuren te vergroten en gezamenlijke processen te laten ontstaan.

In onderstaande figuur zijn de onafhankelijke en afhankelijke variabelen schematisch weergegeven. Wij geven een driedimensionaal model met twee tijdmomenten: $t=0$ en $t=1$. Bij $t=0$ is er geen sprake van samenwerking met meerwaarde: er is weinig overlap, koppeling en procesvervloeiing. Bij $t=1$ is onder invloed van de variabelen 'gemeenschappelijkheid' en 'leiderschap & werkvormen' sprake van samenwerking met meerwaarde. Er is sprake van schaal- en doelvervlechting, koppeling en procesvervloeiing.



Figuur: $T=0$, inhoud, structuur en proces zijn niet samengevloeid



Figuur: T=1, samenvloeiing van inhoud, structuur en proces

6.3.1 Relaties tussen variabelen

Gemeenschappelijkheid en leiderschap zijn van invloed op samenwerking met meerwaarde. In de onderstaande matrix staan de aspecten van de inhoud-, structuur- en procescomponent van samenwerking met meerwaarde, die beïnvloed worden door gemeenschappelijkheid en leiderschap. Door onderzoek naar de indicatoren opgesomd in deze matrix kijken wij of veranderingen in de variabelen gemeenschappelijkheid en leiderschap leiden tot nieuwe doelen, gezamenlijke planning, werkvormen en actie en open proces met effectieve koppelingen.

		Afhankelijke (te verklaren) variabelen		
		Inhoud	Structuur	Proces
Onafhankelijke	Gemeenschappelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> Hoge mate en kwaliteit van interactie Streven naar gedeelde nieuwe doelen / doelvervlochtening Erkennen afhankelijkheid van andere partijen. Gezamenlijk begrippenkader. Balans in gezamenlijk versus eigen belang. 	<ul style="list-style-type: none"> Mate waarin actoren interactie arrangeren Schaalvervlochtening Informatie wordt actief gedeeld. Informatie-management 	<ul style="list-style-type: none"> Open proces en netwerk Besef van urgentie Effectief (ont)koppelen

	Leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> • Focus op realisatie potentieel gezamenlijke belang. • Wanorde benuttend leiderschap smeedt eenheden tot gehelen • Formeel / informeel leiderschap initieert & beïnvloed interactie. • Gebruik ideeën van alle leden • Stimuleert lerend vermogen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ordezoekend leiderschap voor aansluiting op bestaande organisatie. • Afwisselend gebruik van proces- en programma management. • Leiders dragen bij aan vorming van ketens / netwerken • Heelheid door coördinatie en afstemming. 	<ul style="list-style-type: none"> • Voortdurend koppelen en ontkoppelen van doelen, middelen en relaties. • Verbindend leiderschap: faciliteren communicatie tijdens gebeurtenissen. • leiders stralen enthousiasme uit over nieuwe doelen • Positieve sfeer. • In hiërarchie mandaat op basis van gedeelde waarden en vertrouwen
--	--------------------	---	---	---

Gemeenschappelijkheid

Dat wat er bij een samenwerking gebeurt in de interactie tussen individuen en organisaties is van invloed op de meerwaarde die de samenwerking zal realiseren.

Als eerste is gemeenschappelijkheid, in de vorm van een gevoel van gemeenschappelijkheid tussen actoren, van invloed op de inhoud van de samenwerking. Een zekere mate van gemeenschappelijkheid is voorwaarde voor het formuleren van nieuwe doelen. Immers bij het formuleren van nieuwe doelen is het gemeenschappelijk belang de toetssteen (Teisman 1995). Het formuleren van het gemeenschappelijk belang, en op basis daarvan het formuleren van gezamenlijke nieuwe doelen, is alleen mogelijk wanneer partijen zich in elkaar kunnen inleven. Voor het voeren van een constructieve dialoog, moeten zij elkaar kunnen begrijpen (Innes en Booher, 2003). Een gedeeld begrippenkader en bekendheid met elkaars en (overlappende en tegengestelde) belangen (Innes en Booher, 2003). Wanneer er sprake is van een hoge mate van gemeenschappelijkheid, is het formuleren / expliciteren van het gemeenschappelijk belang gemakkelijker.

Een hoge mate van gemeenschappelijkheid is eveneens van invloed op de organisatorische kwaliteit van de interactie. Afspraken zijn sneller gemaakt wanneer er een zekere mate van gemeenschappelijkheid is. Gemeenschappelijkheid op het gebied van organisatiecultuur en werkwijzen is van belang bij implementatie van afspraken uit de samenwerking.

Tot slot is het natuurlijk duidelijk dat een zekere mate van gemeenschappelijkheid helpt bij het maken van koppelingen tussen personen, maar zeker ook bij het koppelen van middelen en doelen. Een gedeelde geschiedenis, gedeelde waarden of organisatiecultuur of gezamenlijke vijand kunnen als katalysator dienen en het verschil maken (Teisman 1995).

Een belangrijk aspect van gemeenschappelijkheid is het vermogen van het samenwerkingsverband om ook open te blijven voor dat wat er direct buiten de samenwerking afspeelt. Als een sterke mate van gemeenschappelijkheid omslaat in geslotenheid, beïnvloedt dit de samenwerking in negatieve zin. De actoren hebben elkaar dan zo goed gevonden, dat zij niet openstaan voor anderen en zo misschien interessante koppelingen missen. De grenzen van de bestaande samenwerking moeten van tijd tot tijd heroverwogen worden, zodat misschien nieuwe koppelingen gelegd kunnen worden. Dit vermogen komt tot uiting in de externe relaties die vanuit de samenwerking worden gelegd.

Het toelaten van nieuwe actoren tot het proces is van belang voor het maken van koppelingen (Koppejan en Klijn, 2004) en voor doelvervlochtening (Teisman, 1995, 2005). Het erkennen van de minderheidsbelangen is essentieel voor het voeren van een constructieve dialoog (Innes en Booher). Een te hoge mate van gemeenschappelijkheid (bijvoorbeeld in het corporatisme) belemmert het lerend vermogen van de samenwerkende actoren, doordat er dan te weinig spanning en diversiteit in de samenwerking is. Axelrod en Cohen (1999; in Innes en Booher, 2003) geven benadrukken diversiteit (in typen actoren en typen kennis) als essentieel kenmerk van het lerend vermogen van effectieve complexe lerende systemen. Er moet binnen de samenwerking een zekere spanning zijn, die de creativiteit voedt (Axelrod en Cohen, 1999; in Innes en Booher, 2003). De wijze waarop informatie stroomt door de organisatie en het netwerk wordt ook beïnvloed door gemeenschappelijkheid. Evenals kennismanagement en het lerend vermogen van de organisatie en het netwerk.

Leiderschap

Leiderschap is eveneens van invloed op inhoud, structuur en proces van samenwerking met meerwaarde.

Type II leiderschap is van belang bij het formuleren van nieuwe (gezamenlijke) doelen. Een type II leider smeedt verschillende eenheden tot nieuwe gehele (Teisman, 2005). Bij het formuleren van nieuwe doelen binnen een samenwerking is deze vorm van leiderschap voorwaarde. Dit hoeft niet aanwezig te zijn in de vorm van een officiële leider, maar kan zich ook (juist) ontpoppen vanuit informeel leiderschap.

Leiderschap is van invloed op de interactie tussen actoren, doordat leiders initiatief nemen. Een procesmanager geeft leiding aan het doorlopende proces van interactie, en probeert hier aldor een zo positief mogelijke invloed op uit te oefenen (De Bruijn et al. , 2002).

Taak van de procesmanager is het ontwerp en 'managen' van het proces. De vier kernelementen van procesontwerp zijn volgens De Bruijn et al (2002): openheid van het proces; beschermen van de kernwaarden van de betrokken partijen; voortgang in het proces en ten slotte de inhoud van het proces.

Doordat we hiervoor constateerden dat gemeenschappelijkheid die omslaat in geslotenheid belemmerend is voor de diversiteit in het proces en het lerend vermogen, is het van belang dat vanuit leiderschap maximale invloed wordt uitgeoefend op het proces. Dit verklaart tevens het belang van procesmanagement: de procesmanager moet de procesvoorwaarden (o.a. diversiteit en openheid) in de gaten houden.

Leiderschap vormt zich in interactie: het resulteert uit de interactie tussen formele en informele leidinggevend, waarbij geen van twee een doorslaggevend invloed heeft (Teisman, 2005). Procesmanagement en de wisselwerking tussen formeel en informeel leiderschap zijn van belang bij het managen van de spanningen die zich bij een samenwerking kunnen voordoen:

1. De spanning tussen de noodzaak de eigen organisatie sterk en zichtbaar te maken en dat wat er in de samenwerking gebeurt;
2. De spanning tussen de gezamenlijkheid binnen het samenwerkingsverband en de openheid richting wat zich in groter verband afspeelt.

Leiderschap is dan vooral of deze drie functies goed worden vervuld en met elkaar in balans worden gebracht. Dit kan afhangen van enkele mensen (persoonlijk leiderschap), maar ook goed van een duo, een groep of een netwerk van mensen die elkaar vertrouwen/opzoeken.

6.4 Operationalisering variabelen

We gaan in onze casus, het OV-systeem in de Zuidvleugel, onderzoeken in welke mate gemeenschappelijkheid en leiderschap aanwezig zijn en leiden tot nieuwe doelen, gezamenlijke planning, werkvormen en actie en open proces met effectieve koppelingen. Vervolgens geven wij advies over hoe de actoren kunnen meerwaarde in de samenwerking kunnen realiseren. Hiervoor hebben wij de twee genoemde verklarende variabelen geoperationaliseerd.

6.4.1 Gemeenschappelijkheid

Voor het vaststellen van de mate van gemeenschappelijkheid kijken wij naar de onderstaande punten.

Invalshoek: techniek, belang reiziger en geografisch gebied

- Betrokken actoren in de Zuidvleugel erkennen dat er sprake is van een Functional Urban Region (functionele relaties bestaan binnen de kernen van de Zuidvleugel);
- Actoren delen een bepaalde gemeenschappelijke identiteit (bijvoorbeeld ontleend aan geografische nabijheid of gedeelde klanten);
- Actoren onderkennen de verschillende technische systemen (gedeeld begrippenkader), kennen de vraagstukken die spelen en zien mogelijkheden om daar gezamenlijk uit te komen;
- Actoren streven een balans na in het realiseren van de eigen belangen en de gezamenlijke belangen (belang van de reiziger) en weet op beide vooruitgang te boeken;

Invalshoek: pluricentrisch perspectief (governance systeem / netwerk)

- Tussen actoren bestaat een hoge mate van interactie, er zijn koppelingen zowel op het inhoudelijke (informatie wordt gedeeld), als persoonlijke vlak (men kent elkaar);
- Actoren zijn gemotiveerd om samen te werken;
- Actoren hebben overlappende, gedeelde ambities en spreken die uit;
- Actoren ervaren een gevoel voor urgentie; ze delen dit gevoel voor urgentie;
- Actoren voeren een constructieve dialoog, passen hun doelen op elkaar aan, beschikken over inlevingsvermogen, begrijpen elkaars positie en doelen;
- Binnen het netwerk zijn werkafspraken, gestructureerde ontmoetingen, en worden afspraken gemaakt en nagekomen;
- Het netwerk is open voor nieuwkomers, er zijn verschillende belangen vertegenwoordigd, externe relaties worden onderhouden, actoren worden actief uitgenodigd en er is ruimte voor afwijkende geluiden.

Invalshoek: unicentrisch perspectief (regelsysteem / hiërarchische organisatie)

- Hiërarchische organisaties erkennen hun beperkingen binnen een governance systeem; deelnemers kunnen onafhankelijk opereren op basis van mandaat, eigen lokale kennis en binnen de organisatie gedeelde waarden;
- De organisaties (achter het netwerk) en het netwerk zelf kunnen intern en extern goed samenwerken en beschikken over lerend vermogen: informatie en vaardigheden worden gedeeld, er is ruimte voor debat, experiment en leren van fouten;
- De organisaties (achter het netwerk) erkennen het belang van het netwerk als sturingsinstrument, zijn zich bewust van de onderlinge afhankelijkheid en staan positief tegenover samenwerken.

6.4.2 Leiderschap

Voor het vaststellen van het element leiderschap kijken wij naar de volgende punten.

Invalshoek: vaardigheden & persoonlijke kwaliteiten

- Naast formele leiders worden ook informele leiders herkend, de combinatie van beide beschikt over algemene leiderschapscompetenties (slagvaardig handelen, slim organiseren, dragen van verantwoordelijkheid en afleggen van verantwoording, consistent gedrag en kennis van zaken).
- Formele en informele leiders weten de spanning tussen de eigen organisatie en de samenwerking goed te managen, wat tot uiting komt in het helder verwoorden van eigen verantwoordelijkheden, ambities en koers, en tegelijkertijd bijdragen aan ketenvorming en benadrukken van gezamenlijke verantwoordelijkheid en doelen en ambities.
- Formele en informele leiders brengen balans aan tussen gemeenschappelijkheid binnen het netwerk en openheid van het netwerk door op gezette tijden de grenzen van de huidige samenwerking te heroverwegen, relaties te leggen en onderhouden en actief actoren uit te nodigen.
- Leiders beschikken over vaardigheden voor verbindend leiderschap: zij faciliteren communicatie tijdens gebeurtenissen en brengen rust en stabiliteit voor eigen medewerkers;
- Leiders (formeel en informeel) zijn enthousiast en kunnen anderen enthousiasmeren;
- Organisaties zijn zich bewust van verschillende onzekerheden in het proces (substantieve, strategisch en institutioneel) en kunnen hiermee omgaan (reduceren/managen);

Invalshoek: methoden

- Leiders streven naar heelheid door coördinatie en afstemming van de diverse (sub)systemen en niet door de introductie van nieuwe (hybride) systemen;
- De leider is in staat doelen, middelen en relaties te koppelen en te ontkoppelen;
- Leiders combineren en passen afwisselend projectmanagement (ordezoekend perspectief) en procesmanagement (wanordebenuttend perspectief) toe (zie tabel 5.4).

6.5 Voorbereiding empirisch onderzoek

In paragraaf 5.4 hebben we de verklarende variabelen geoperationaliseerd. In deze paragraaf maken wij de volgende stap door de variabelen bruikbaar te maken voor het empirisch onderzoek. We gebruiken dit voor de opzet van de interviews en de analyse van de resultaten ervan en bij het bestuderen van de verschillende perspectieven bij het bureauonderzoek.

Dit is een kwalitatief (en dus geen kwantitatief) onderzoek waardoor het ontwikkelen van een meetlat met 'afstands aanduiding' niet passend is. We kiezen voor twee uitersten: positief of negatief om na de analyse relevante en juiste uitspraken te kunnen doen.

	<i>positief</i>	<i>Negatief</i>
Gemeenschappelijkheid		
Geografisch gebied	Erkennen van de Zuidvleugel als een aaneengesloten stedelijk gebied met functionele relaties en onderlinge afhankelijkheid hierbinnen.	Zien kernen (steden) in de Zuidvleugel als onafhankelijk opererende kernen, niet afhankelijk van anderen bij realiseren van eigen doelen.
Gemeenschappelijke identiteit	Actoren streven naar een bepaalde, herkenbare en herleidbare gezamenlijke identiteit in de vorm van huisstijl, bewegwijzering of reizigersinformatie.	Actoren zetten zich tegen elkaar af, creëren sterke eigen merken/brands. Zien geen overeenkomsten in identiteit of cultuur. Harde grenzen op concessiegebieden.

Belang gedeelde technologie	Erkennen dat vanuit klantperspectief gedeelde technologie een cruciale voorwaarde is voor succes, het gemak van de reiziger staat voorop. Er is een gedeeld begrippenkader, men begrijpt elkaars taal.	Actoren domineren met eigen technologie en zijn niet bereid om eigen perspectief te verlaten. Men praat langs elkaar heen, discussiëren over definities en feiten.
Eigen/gezamenlijk belang	Actoren streven een balans na in het realiseren van de eigen organisatie en gezamenlijke belangen op niveau van de Zuidvleugel (belang van de klant) en weet op beide vooruitgang te boeken	Actoren zien geen gezamenlijke belangen, het realiseren van de eigen belangen (wettelijk taak/intern bedrijfseconomisch) is de enige opdracht.
Interactie en koppelingen	Hoge mate van interactie op zowel inhoudelijk als persoonlijk vlak (van RvB tot monteurwerkplaats). Informatie wordt gedeeld, men kent elkaar.	Geen interactie, weinig [in]formeel overleg, zwakke koppelingen. Men is niet op de hoogte van elkaar en kent elkaar niet. Hooguit strategische afstemming. Tactisch en operationeel geen samenhang.
Motivatie actoren	Actoren zijn gemotiveerd om samen te werken. Zijn bereid te zoeken naar gedeelde meerwaarde voor reizigers en organisatiebelang.	Actoren zijn niet gemotiveerd in netwerk, alleen in eigen organisatie / werkgebied actief.
Ambities actoren	Actoren hebben overlappende /gedeelde ambitie, zoals meer reizigers, minder files, lagere gedeelde kosten en spreken die uit naar elkaar.	Ambities en wensen van actoren lopen uiteen, ambities worden niet of nauwelijks uitgesproken / geëxpliciteerd. Sterke interne focus.
Urgentie actoren	Nadrukkelijk ervaren actoren een urgentie en willen dit tot een gedeelde urgentie maken: "de tijd dringt" voor bijvoorbeeld een beter milieu, aanleg grensoverschrijdende lijnen en minder files.	Actoren ervaren geen urgentie en doen hun eigen ding binnen de eigen (organisatie en/of geografische) grenzen.
Constructieve dialoog in netwerk	Actoren beschikken over inlevingsvermogen, begrijpen elkaars positie en doelen en passen, na overleg met de achterba, doelen op elkaar aan: er ontstaan gedeelde, gezamenlijke doelen.	Actoren kennen niet of nauwelijks de doelen en motivaties van de andere actoren of begrijpen die niet. Actoren vinden dat anderen hun doelen op hen moeten aanpassen.
Regels en afspraken in netwerk	Er zijn werkafspraken, gestructureerde ontmoetingen, en worden afspraken gemaakt en nagekomen.	Werkafspraken (als die er zijn) staan steeds ter discussie, ontmoetingen zijn ad hoc en afspraken zijn vrijblijvend.
Openheid netwerk	Er zijn verschillende meerdere netwerken, die meerdere belangen vertegenwoordigen (wetgever, concessiehouders, concessienemers en klanten). Deze netwerken staan open voor elkaar. Deze worden actief uitgenodigd, er is ruimte voor afwijkende geluiden en het netwerk is open voor nieuwe deelnemers.	Er zijn meerdere, gesloten netwerk die het met elkaar eens zijn, afwijkende geluiden worden niet toegelaten en er zijn hoge drempels voor de toegang tot de netwerken.
Actief in governance systeem	Hiërarchische organisatie erkennen haar beperkingen binnen een governance systeem (beperking van klassieke regelsystemen). Deelnemers kunnen redelijk onafhankelijk opereren op basis van mandaat, eigen lokale kennis en binnen de organisatie gedeelde waarden.	De hiërarchische organisatie zien geen governance systeem en al helemaal niet hun rol daarin. Deelnemers hebben – als zij al eens participeren – geen mandaat, sturen niet en moeten voor iedere stap naar besluitvormer hoog in de organisatie.
Lerend vermogen organisatie	Uni- en multicentrische organisaties maximaliseren het lerend vermogen maximaal. Informatie en vaardigheden worden gedeeld, er is ruimte voor debat, experiment en leren van fouten (wordt beloond). Bouwen aan sterkere organisatie door samenwerking.	Organisaties en netwerk werken uitsluitend op eigen kracht. Informatie en kennis wordt blijft bij (een beperkt aantal) personen, er is geen twijfel, discussie en experiment mogelijk. Fouten maken wordt afgestraft.

Attitude tegenover samenwerken	Organisaties gebruiken het netwerk om mee te sturen, om beleidsontwikkelingen en/of bedrijfsresultaten positief te beïnvloeden en zijn zich bewust van de onderlinge afhankelijkheid. Staan positief tegenover samenwerken.	Organisaties sturen vanuit regelsystemen en subsystemen, werken individueel aan een afgebakende taken. Binnen de organisatie kijkt men nauwelijks over afdelingsmuren, buiten de organisatie kijkt men al helemaal niet.
Leiderschap (proces)		
Formele / informele leiders	Naast formele leiders worden ook informele leiders herkend, samen beschikken deze over algemene leiderschapscompetenties (slagvaardig handelen, slim organiseren, dragen van verantwoordelijkheid en het afleggen van verantwoording, consistentie in gedrag en kennis van zaken).	Leiderschap is een zaak van formele gezagsdragers (RvB, directie en MT), zij hebben greep op processen en besluitvorming en kunnen verantwoordelijke gehouden worden voor de werking ervan.
Spanning tussen de eigen organisatie en de samenwerking	Helder verwoorden van eigen verantwoordelijkheden, ambities en koers, en tegelijkertijd bijdragen aan ketenvorming en benadrukken van gezamenlijke verantwoordelijkheid en doelen en ambities.	Individuele bijdrage aan en rol in de keten blijven impliciet. Onderscheid tussen doelen samenwerking en doel eigen organisatie is onduidelijk, er wordt hierbij niet verwezen naar kernwaarden organisatie.
Balans tussen gemeenschappelijkheid binnen het netwerk en openheid van het netwerk	Gezamenlijkheid wordt benadrukt, en op gezette tijden worden de grenzen van de huidige samenwerking heroverwogen. Externe relaties worden gelegd en onderhouden, partijen worden actief uitgenodigd	Gemeenschappelijkheid binnen netwerk is zo sterk dat nieuwe actoren niet toe kunnen / mogen treden. Of het netwerk is zo open, dat er geen gemeenschappelijkheid wordt (h)erkend.
Verbindend leiderschap	Leiders faciliteren communicatie tijdens gebeurtenissen (overleggen, vergaderingen, spontane ontwikkelingen), verbinden reeksen van gebeurtenissen, bedden deze in in omliggende processen (met name eigen organisatie) en anticiperen op vervolprocessen.	Leiders vertegenwoordigen alleen het eigen standpunt tijdens gebeurtenissen, richten zich op het afbakenen en verdelen van taken t.b.v. de eigen organisatie.
Enthousiasme	Leiders (formeel en informeel) zijn enthousiast (ook buiten de arena) en kunnen anderen enthousiasmeren. Hebben inhoudelijk betrokken en stellen het bedrijfsbelang en gedeelde klantbelang in Zuidvleugel/Randstad voorop.	Formele leiders houden greep op het proces, uitten in en buiten de arena alleen enthousiasme over eigen doelen. Bedrijfsbelang staat voorop en klantbelang uitsluitend binnen eigen (technische) systemen.
Omgaan met onzekerheden	Organisaties zijn zich bewust van verschillende onzekerheden (substantieve, strategisch en institutioneel), accepteren ze en kunnen ermee omgaan. Open cultuur voor kennisdeling en leren.	Organisaties zien niet alle onzekerheden in het proces (zijn bang voor toekomst), accepteren ze niet en willen deze reduceren: defensief & agressief.
Perspectief voor heelheid / eenheid	Streven naar heelheid door coördinatie en afstemming van de diverse (sub)systeem.	Streven naar eenheid door de introductie van nieuwe (hybride) systemen en structuren
Koppelen / ontkoppelen	De leider is in staat nieuwe & oude doelen, middelen en relaties te koppelen en te ontkoppelen. Veranderingen kunnen zich in hoog tempo voltrekken, dit vraagt stevige vaardigheden van leiders.	De leider streeft naar heldere scheidingen, afgebakende taken en verantwoordelijkheden.

7. Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk beschrijven wij de manier waarop het operationeel onderzoek naar samenwerking op het gebied van openbaar vervoer in de Zuidvleugel is uitgevoerd.

7.1 Onderzoeksstroming

De variabelen die in dit onderzoek bestudeerd worden, zijn sociale constructen. Het OV-systeem van de Zuidvleugel, meerwaarde, gemeenschappelijkheid, de institutionele context en ook leiderschap zijn geen tastbare objecten maar bestaan als construct in de hoofden van mensen en tussen mensen. Dit type onderwerpen vraagt daarom om een interpretatieve benadering van onderzoek.

In interpretatief onderzoek bestudeert de onderzoeker de werkelijkheid vanuit het perspectief van het object van onderzoek. In dit onderzoek hebben wij daarom getracht te kijken naar samenwerking op het gebied van openbaar vervoer, door de ogen van de verschillende actoren. Daarna hebben wij hun perceptie beschreven aan de hand van de terminologie uit het theoretisch kader.

7.2 Case studie

Het object van onderzoek betreft een onderwerp dat is opgebouwd uit weinig eenheden (uniciteit), maar wel gekenmerkt wordt door een groot aantal variabelen (complexiteit) heeft. De onderzoeksstrategie die hierbij past betreft gevalstudie oftewel '*case study*' onderzoek (Van Thiel, 2007: 67, naar Swanborn, 1981: 276).

Een '*case study*' is onderzoek naar één of meerdere gevallen van het onderzoeksobject in ijn natuurlijke situatie (Van Thiel, 2007). De grenzen tussen het geval en de context zijn niet helder en er wordt meer dan één bron voor bewijsmateriaal gebruikt (Hakvoort, 1995: 132). De gekozen case betreft in dit geval de organisatie van het OV-systeem in de Zuidvleugel van Randstad Holland.

Casuselectie

De complexiteit van het object van studie, almede de gevraagde diepgang van het onderzoek in relatie tot de omvang ervan, leidde tot de keuze voor enkelvoudig '*case study*'-onderzoek. Bij de keuze van de casus hebben wij ons laten leiden door:

- De aard van de probleemstelling. Het onvoldoende presterende OV-systeem is een illustratie van de stagnerende samenwerking (zo je wilt bestuurlijke drukte) in Randstad Holland. Tegelijkertijd is het één van de oorzaken van de verslechterende internationale concurrentiepositie van Randstad Holland (OECD, 2007);
- De verwachting van de representativiteit van de casus voor andere situaties uit het domein. Zo kan verwacht worden dat bevindingen uit ons onderzoek naar samenwerking binnen het OV-systeem van de Zuidvleugel eveneens van toepassing zouden kunnen zijn op het OV-systeem van een ander functioneel samenhangend stedelijk gebied (bijv. het OV-systeem van Knooppunt Arnhem-Nijmegen) en mogelijk zelfs op dat van een ander samengesteld en complex onderwerp van samenwerking (bijv. toeristische productontwikkeling in Holland);
- De aanwezigheid van een zekere mate van dynamiek bij de actoren die een rol spelen in de casus. De actoren in de Zuidvleugel hebben in de periode tijdens en voorafgaand aan ons onderzoek hun opvattingen ontwikkeld over samenwerking met meerwaarde m.b.t. het OV-systeem van de Zuidvleugel. Dit maakt het onderzoek actueel, en de aanbevelingen (meer) relevant voor de betrokken partijen.

7.3 Onderzoeksmethoden en -technieken

De gebruikte onderzoeksmethoden zijn kwalitatief: semi-gestructureerde interviews en inhoudsanalyse. Kwalitatief onderzoek is passend bij interpretatief onderzoek waarbij een open blik op de complexe werkelijkheid en context nodig is. Door op meer dan één manier informatie te verzamelen (triangulatie) wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot.

Inhoudsanalyse

Voorafgaande aan en tijdens de periode van interviews (december 2008 – februari 2009) hebben wij informatie over het onderzoeksobject verzameld en geanalyseerd. We hebben dit ingestoken per actor. Van elke actor zijn een aantal documenten verzameld en geanalyseerd (jaarverslag, visiedocument, werkplan, nieuwsbrieven), welke input vormde voor het opstellen van de percepties van de actoren. Dit primaire onderzoeksmateriaal hebben we gebruikt voor het vaststellen van opvattingen en het reconstrueren van de gebruikte argumenten

Naast dit primaire materiaal hebben wij ook secundair materiaal verzameld: studies en onderzoeken met een bestuurskundige invalshoek over de case of vergelijkbare cases (zie lijst bronnen empirisch onderzoek). De bevindingen van deze studies hebben wij gespiegeld aan onze eigen analyse en bevindingen, waarna we verder onderzoek hebben gedaan.

Interviews

We hebben semi-gestructureerde interviews afgenomen van een aantal actoren. De topiclijst is gebaseerd op de onderwerpen uit het schema in paragraaf 6.5. Het grootste deel van de interviews is afgenomen in duo-verband, waardoor de onderlinge vergelijkbaarheid van de interviews vergroot werd. Van de gesprekken zijn, op basis van de notities tijdens het gesprek, verslagen gemaakt.

Insteek van de interviews was de denk- en leefwereld van de geïnterviewde. Wij hebben ons hiervoor ingeleefd in de situatie van de te interviewen actor en van hieruit vragen gesteld. Zodoende konden zowel informatie ontleen aan wat de geïnterviewde zei, als aan de manier waarop hij dat zei.

In de keuze van te respondenten hebben wij gekozen voor een breed spectrum van actoren, om te voorkomen dat slechts een beperkte werkelijkheid wordt geschetst. We hebben zowel gesproken met leidinggevenden, projectleiders, beleidsmedewerkers als informanten. Een lijst met geïnterviewde personen vindt u in de bijlagen.

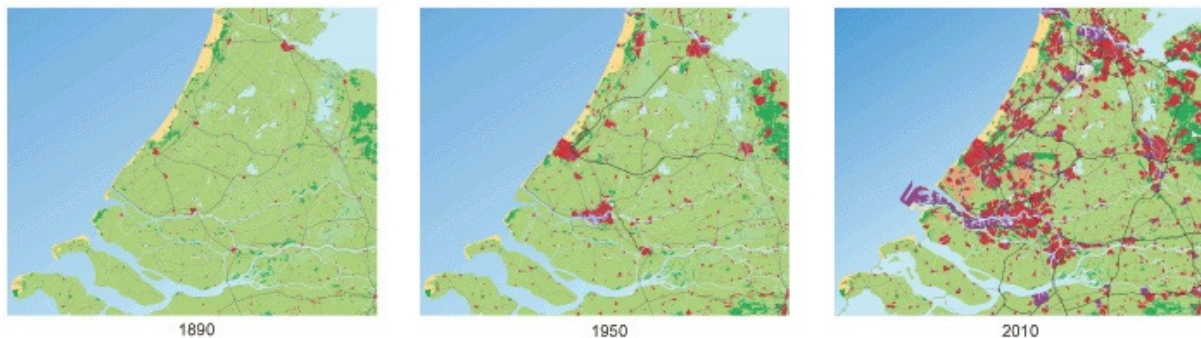
8. Casusbeschrijving: Openbaar Vervoer Zuidvleugel

In deze paragraaf beantwoorden we de vraag of we daadwerkelijk kunnen spreken over de Zuidvleugel als *'functional urban region'* of een *'daily urban system'* (8.1). In paragraaf 8.2 maken we een analyse van het openbaar vervoer en beoordelen we de potentiële voordelen van samenwerking (8.3) en benoemen we in paragraaf 8.4 de actoren en hun vervoerssystemen. In paragraaf 8.5 gaan we in op de knelpunten in het OV-netwerk van de Zuidvleugel. We sluiten af in paragraaf 8.6 met voorbeelden van samenwerking in het verleden en in 8.7 geven wij een tussenconclusie.

8.1 De Zuidvleugel

In de westen van Nederland ligt globaal tussen de Leiden en Dordrecht en Den Haag en Gouda het gebied wat de 'Zuidvleugel' is gaan heten. De twee grootste gemeenten zijn Rotterdam (585.000 inwoners) en Den Haag (475.000) inwoners. Middelgrote steden zijn: Leiden, Zoetermeer, Delft, Gouda en Dordrecht. Totaal wonen in het gebied zo'n 3 miljoen inwoners, en brengt ca 21% van het bruto nationaal product voort (CBS, 2004).

De ontstaansgeschiedenis van het begrip Zuidvleugel kan worden verklaard uit het gezamenlijk idee om "de internationale concurrentiepositie van de Zuidvleugel van de Randstad te verbeteren" (bron: website Zuidvleugel). Bestuurders en ambtenaren vinden het essentieel daarvoor het gebied integraal te ontwikkelen.



Figuur 8.1: Verstedelijking van Holland van 1890 tot 2010

8.1.1 Bestuur in de Zuidvleugel

Formeel heeft de Zuidvleugel geen juridische status en dus ook geen beslissingsbevoegdheid. Op basis van vrijwilligheid werken actoren samen in het 'Bestuurlijk Plaform Zuidvleugel' (BPZ), onder voorzitterschap van de heer Franssen (Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland). Actoren hierin zijn de Provincie Zuid-Holland, de gemeenten Den Haag en Rotterdam, de Stadsregio Rotterdam, het stadsgewest Haaglanden, de Drechtsteden, het Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Midden-Holland en de regio Holland Rijnland. Het gestelde doel van het bestuurlijk platform Zuidvleugel luidt: "De Zuidvleugel moet uitgroeien tot een vitale netwerkstad van bestuur en recht, kennis en logistiek" (BPZ, 2005: 3). Hiertoe zijn 8 topprioriteiten geformuleerd, die mooi geografisch zijn verdeeld:

1. Stedenbaan Zuidvleugel;
2. Kust Zuidvleugel;
3. As Leiden-Katwijk;
4. Den Haag Internationale Stad van Recht en Bestuur;
5. Zuidplaspolder;
6. Stadshavens Rotterdam;
7. Spoorzone Drechtsteden;
8. Greenports Zuidvleugel.

De bestuurders voelen de noodzaak voor verandering: "willen wij in de komende jaren een stuk scherper aan de wind gaan zeilen. Dat is nodig, omdat we anders nog verder achterop zullen raken in het klasement van Europese metropolitane regio's" (BPZ, 2005: 3).

8.1.2 Metropoolvorming

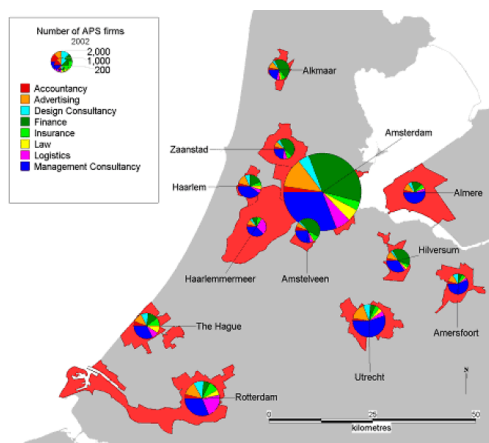
In een polycentrische metropool is altijd één gebied aan te wijzen dat qua gewicht boven de rest uitsteekt, in Randstad Holland is dat Amsterdam. Onderzoek van het voormalig RPB bevestigt deze aanname: "...is duidelijk één stad aan te wijzen die in metropolitane kenmerken boven de andere steden uitsteekt: San Francisco in de Bay Area, Düsseldorf in het Rhein- Ruhrgebied en Brussel in de Vlaamse Ruit. In de Randstad lijkt Amsterdam zijn positie als belangrijkste internationale stad eveneens te consolideren en te versterken" (Ritsema, Van Eck e.a. 2006, in: De Vries en Evers, 2008: 5).

Zuidvleugel in Randstad Holland

De Zuidvleugel zien wij, evenals de Noordvleugel of Metropoolregio Amsterdam, als een min of meer samenhangend stedelijk gebied en onderdeel van polycentrische metropool Randstad Holland. Het bestaan van het bestuurlijk platform Zuidvleugel geeft aan dat op het niveau van de Zuidvleugel samenhang wordt erkend. De vraag is of bewoners en bedrijven dezelfde belevenis hebben. Hiervoor analyseren we twee patronen: de 'flow of information' om de economische samenhang te duiden en de ' woon-werk relaties'. We maken hierbij gebruik van de theorieën, zoals omschreven in hoofdstuk 2. Hiermee operationaliseren we de ideeën van Castells over het ontstaan van de netwerksamenleving.

8.1.3 Zuidvleugel in economisch perspectief

De Randstad heeft twaalf dominante centra waar acht 'Advanced Producer Services' (APS) sectoren kunnen worden gedefinieerd (Hall, 2006). In totaal gaat het om 37.000 bedrijven en 300.000 banen. In de Zuidvleugel zijn twee centra gelegen: Den Haag en Rotterdam. Amsterdam steekt met kop en schouders uit boven de overige elf centra (zie figuur 8.2: APS in de Randstad). Op een goede tweede plaats staan Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Opgemerkt wordt dat in de vergelijking de activiteiten van nationale overheidsinstellingen én internationale organisaties in Den Haag niet zijn meegeteld.



Figuur 8.2: Advanced Producer Services in de Randstad

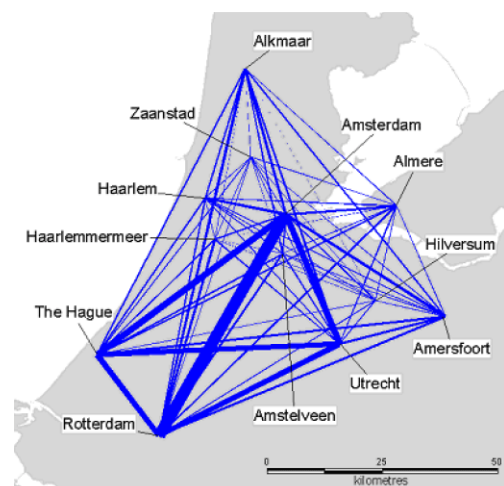
De functionele relaties tussen de bedrijven zijn beperkt: zij zien elkaar eerder als concurrent dan als collega. Alleen in de sectoren 'Advertising' en 'Financial' is er sprake van enige clustering. Voor het overige is er sprake van (hevige) concurrentie. Hetgeen ook voordelen met zich meebrengt.

Om de economische samenhang te analyseren heeft Hall 177 bedrijven met meer dan één kantoor onder de loep gelegd, die samen 436 kantoren in de twaalf centra van de Randstad hebben. Van deze bedrijven heeft 69% kantoor in Amsterdam, en minder dan 43% heeft een kantoor in Rotterdam. Op basis hiervan is de 'regional connectivity' geanalyseerd, de actieve relaties tussen de kantoren van de tien gemeten centra. Wij geven de G4-steden weer :

1. Amsterdam: 1,00
2. Rotterdam: 0,91
3. Utrecht: 0,71
4. Den Haag: 0,71

We zien dat de in de G4-gemeenten bijna driekwart of meer onderlinge activiteiten hebben. De samenhang tussen de vier grote steden is daarmee relatief groot. Hall's conclusie: "...at the regional and national scales high levels of connectivity are typically shared among the four largest cities in de the Randstad (...) at the European and global levels it is Amsterdam alone that quite clearly stands out as the region's international gateway city (although Rotterdam is not doing too bad as a runner-up)" (Lambregts et al, 2005: 10).

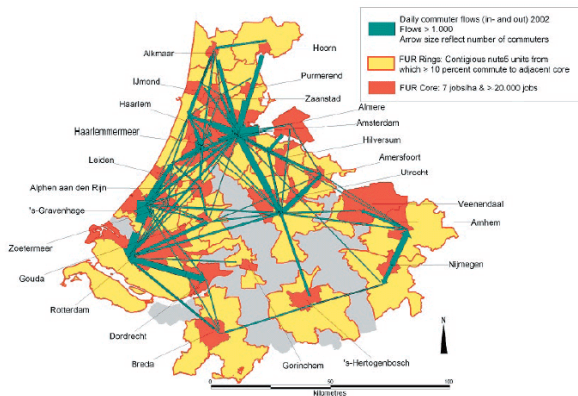
De economische samenhang binnen de Zuidvleugel, gemeten aan het aantal bedrijfsrelaties, is niet heel groot. De relatie tussen Den Haag – Rotterdam is beperkter van omvang dan die tussen Amsterdam – Rotterdam. Opgemerkt wordt dat in de Zuidvleugel een aantal steden niet zijn betrokken bij dit onderzoek, zoals Zoetermeer en Dordrecht. Hetgeen ook een verklaring kan zijn.



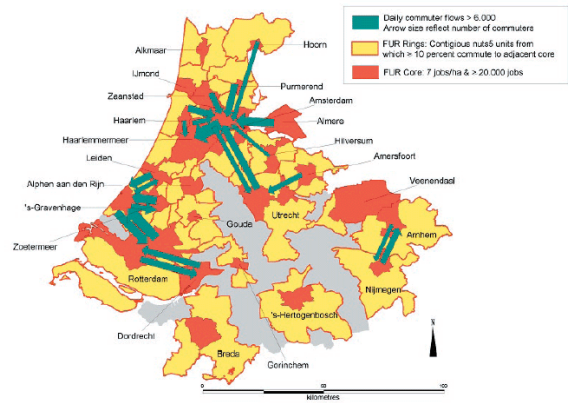
Figuur 8.3: Samenhang in Advanced producer services in Randstad Holland

8.1.4 Zuidvleugel gezien vanuit het perspectief van woon-werkrelaties

De samenhang in woon-werkrelaties is de parameter voor een 'daily urban system'. Hall onderscheidt in zijn analyse drie stromen: (1) alle reizigers, (2) meer dan 1.000 reizigers en (3) stromen meer dan 6.000 reizigers. In onderstaande twee schema's zijn de laatste twee stromen weergegeven.



Figuur 8.4: > 1.000 reizigers per dag

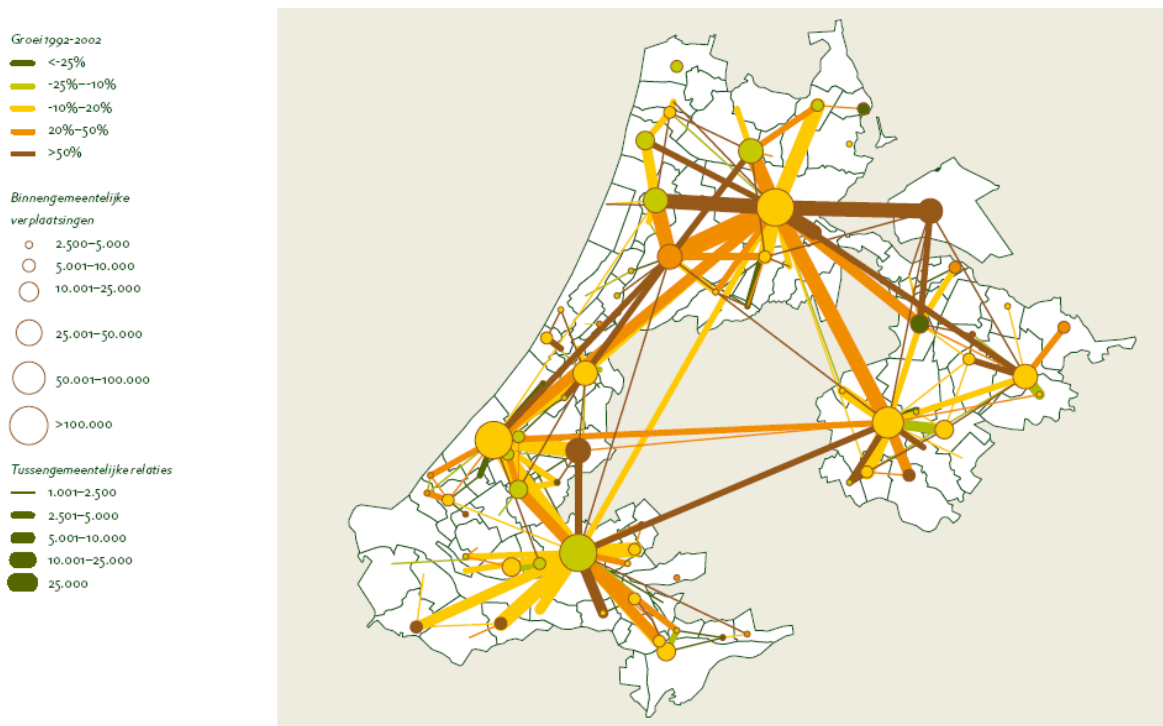


Figuur 8.5: < 6.000 reizigers per dag

Op basis van de dikste woon-werkstromen (rechter figuur, meer dan 6.000 reizigers) blijken er binnen Randstad Holland twee 'vleugels' te bestaan. Vanuit dit perspectief kan je de Randstad dan ook niet zien als één dagelijks, samenhangend stedelijk systeem. "Based on these figures we must even conclude that the northern and southern wing are, in terms of commuting, separate entities and that a functionally integrated Randstad does not really exist yet" (Hall, 2005).

Waar in de Noordvleugel Amsterdam een relatief sterke hiërarchische positie heeft, zijn de relaties in de Zuidvleugel meer gebalanceerd. "The southern wing, in contrast, is dominated by a small number of more or less balanced two-way relationships between the major centers in this region (Rotterdam, The Hague, Leiden, Zoetermeer and Dordrecht). As such the southern wing may be judged (slightly) less hierarchical and more balanced in terms of commuting flows than the northern wing" (Lambregts et al., 2005: 15-16).

Ook Van Eck deelt in een onderzoek het voormalig RPB deze opvatting: "de Noordvleugel en de Zuidvleugel zijn in vergelijking met de individuele stadsgewesten meer gesloten systemen, vooral wat betreft de uitgaande pendel: ongeveer 10 procent van de werknemers heeft een baan buiten de vleugel waar ze wonen" (Van Eck, 2006: 90). Wat preciezer: de Noordvleugel heeft 9,3 % uitgaande pendel en 18,3 % inkomende pendel. De Zuidvleugel heeft 10,5 % uitgaande pendel en 12,6 % inkomende pendel. We kunnen stellen dat de arbeidsmarkten in de vleugels van de Randstad redelijk gesloten zijn ten opzichte van elkaar.



Figuur 8.6: Pendelrelaties binnen Randstad Holland

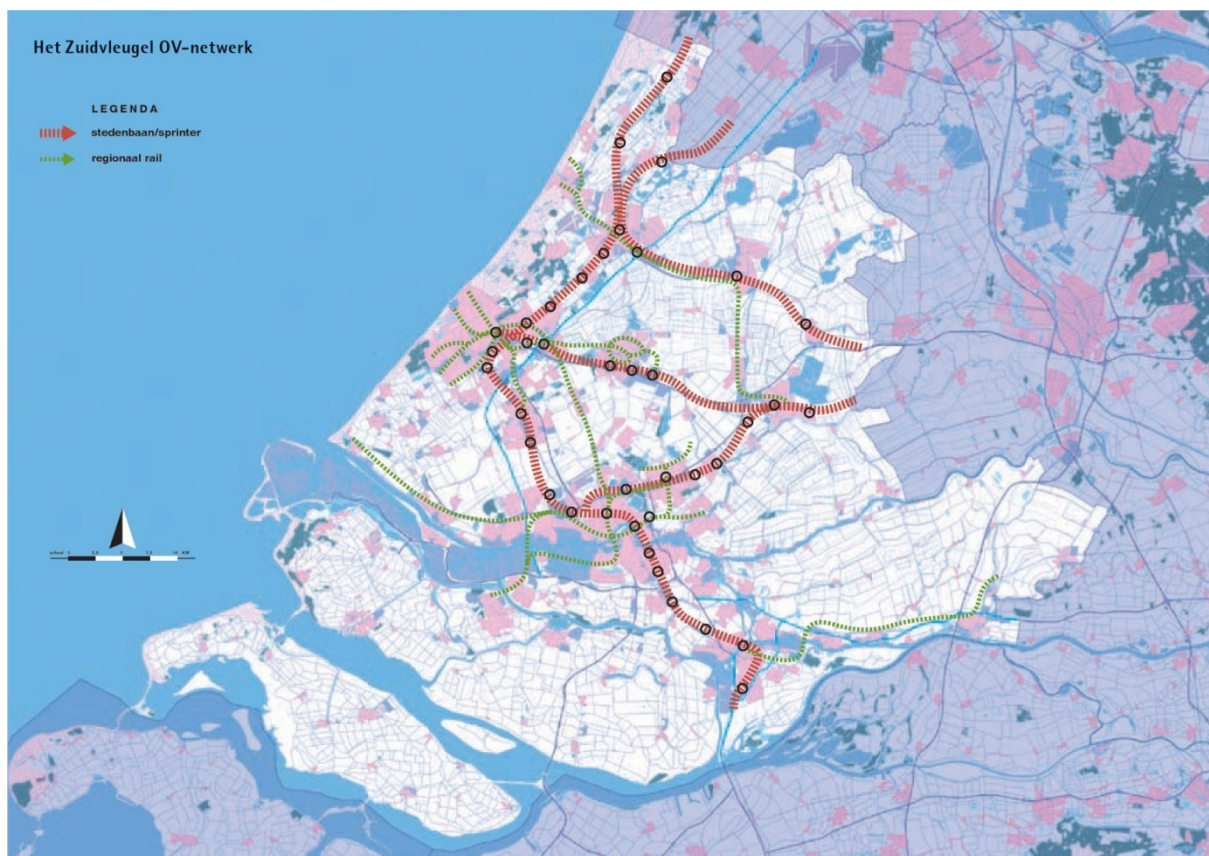
8.2 Openbaar Vervoer Zuidvleugel

In paragraaf 8.1 constateerden we dat de Zuidvleugel een *'daily urban system'* genoemd kan worden. In deze paragraaf beschrijven we het openbaar vervoersysteem van de Zuidvleugel.

8.2.1 Institutionele inrichting van het OV systeem

Binnen de Zuidvleugel onderscheiden wij vier schaalniveaus, op basis waarvan het openbaar vervoer in bestuurlijke- en juridische grenzen is geordend :

1. Hoofdspoor in Nederland: hier rijden de HogeSnelheidsLijn (HSL), InterCity (IC) en Sprinter;
2. Regionaal spoor in de provincie: dit zijn de "niet-rendabele lijnen" waarvan de concessie na de verzelfstandiging van de NS is overgedragen aan de Provincies;
3. Stads- & streekvervoer in WGR+ regio's: metro, Light-rail, (HOV)tram en stadsbus;
4. Streekvervoer in provincie: streekbus.



Figuur 8.7: Plattegrond Zuidvleugel met OV-netwerk

De bovenstaande plattegrond geeft het spoornet van de Zuidvleugel weer. De rode lijnen betreft het hoofdspoor, de dunnere groene lijnen het stedelijk- en regionaal railvervoer. Het is ogenschijnlijk een geordend, samenhangend en evenwichtig geheel.

8.2.2 Lappendeken van OV-autoriteiten & concessiegebieden

Vanaf 1988 is met de Wet Personenvervoer de uitvoering van het openbaar vervoer (met uitzondering van het hoofdspoornet) gedecentraliseerd. In 1998 is het gehele stads- en streekvervoer gedecentraliseerd. Hiervoor zijn in de Wp2000 zijn 48 concessiegebieden vastgelegd, die zijn verdeeld onder de 19 OV-autoriteiten (12 provincies en 7 WGR+ gebieden). Het landelijke hoofdlijnnet van de NS valt hierbuiten en wordt geregeld in de Spoorwegwet.

De OV-autoriteit is de concessieverlener, die voor een periode van 6 tot 8 jaar, een concessie voor uitvoering van vervoersdiensten gunt aan een vervoerder. Deze positie geeft een OV-autoriteit een behoorlijke verantwoordelijkheid, en een bijbehorende hoeveelheid middelen. Aan de gunning van het OV aan een vervoerder gaat een openbare aanbesteding vooraf. Het stadsvervoer in de steden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam vormt hierop een uitzondering. Deze drie WGR+ regio's mogen tot 2017 het stedelijk railvervoer onderhands gunnen (ook wel 'inbesteding' genoemd) mits er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Dit betekent dat zij het moeten inbesteden aan een vervoerder waarover zij in voldoende mate zeggenschap heeft (wat tot uiting komt in bezit van aandelen).

Deze uitzonderingspositie is verleend aan de grote steden vanwege de "grotere complexiteit van hun railvervoer" (bron: www.verkeerenwaterstaat.nl). Het argument van complexiteit is het formele argument, in 2006 is vanuit de vakbonden en OR van de vervoersbedrijven druk uitgeoefend op de Kamerleden om het GVB, de RET en de HTM in overheidsbezit te houden en niet te privatiseren.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is positief over het aanbesteden: “Algemene conclusie is dat de aanbestedingen hebben geleid tot meer en beter OV voor hetzelfde subsidiegeld (...) meer dienstregelingsuren, hogere frequenties, nieuwe(re) bussen en meer/betere reisinformatiesystemen.” (bron: www.verkeerenwaterstaat.nl). De kwantitatieve voordelen zijn:

- Kostenefficiëntie: 10 tot 20% lagere kosten;
- Klantentevredenheid: gemiddeld een 7,3 in de aanbesteedde regio’s en daarbuiten een 6,8.

Op onderstaand kaartje zijn de concessiegebieden gegeven. Opvallend is – in vergelijking met de rest van Nederland – de zeer hoge dichtheid aan concessiegebieden in de Zuidvleugel (acht concessiegebieden, de nummers 33 t/m 40).



Figuur 8.8: overzicht concessiegebieden in Nederland



Figuur 8.9: overzicht OV-autoriteiten

In onderstaand schema zijn de rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot het openbaar vervoer in de Zuidvleugel opgesomd (stand van zaken 1 januari 2009).

1. Hoofdspoor in Nederland

Concessiehouder	Ministerie van Verkeer & Waterstaat
a. Vervoerder Hoofdrailnet	NS
b. Vervoerder HSL-Zuid	High Speed Alliance (NS: 90% plus KLM: 10%)
Wettelijk kader	Concessiewet 2003 Spoorwegwet 2003

2. Regionaal spoor in Provincie Zuid-Holland

Concessiehouder	Provincie Zuid-Holland
a. Vervoerder Merwede-LingeLijn	Arriva
b. Vervoerder Rijn-GouweLijn	NS
Wettelijk kader	Wp2000 en BP2000
Aanvullende opmerking	Rijn-Gouwe-lijn: middels bestuursovereenkomsten worden partijen gehouden aan de ontwikkeling en uitvoering van het project. In december 2008 heeft Leiden deze nog niet getekend.

3. Stads- & streekvervoer in Stadsgewest Haaglanden

Concessiehouder	Stadsgewest Haaglanden
a. Haaglanden stad (34)	HTM (rail + stadsbus)
b. Haaglanden regio (35)	Connexxion en vanaf 12 juli 2009: Veolia
Wettelijk kader	Wp2000 en Bp2000
Aanvullende opmerking	Bijzondere positie HTM: tot 2017 exclusieve rechten voor stedelijk railvervoer.

4. Stads- & streekvervoer in Stadsregio Rotterdam

Concessiehouder	Stadsregio Rotterdam
a. Stadsregio Rotterdam (36)	RET (rail + stadsbus)
b. Streekvervoer Voorne-Putten (37)	Connexxion
c. Streekvervoer Stadsregio Rotterdam overig (38)	Qbuzz
Wettelijk kader	Wp2000 en Bp2000
Aanvullende opmerking	Bijzondere positie RET: tot 2017 exclusieve rechten voor stedelijk railvervoer.

5. Streekvervoer in Provincie Zuid-Holland

Concessiehouder	Provincie Zuid-Holland
a. Rijn- en Bollenstreek (33)	Connexxion
b. Hoeksewaard en Goeree-Overflakkee (39)	Arriva
c. DAV-gebied (40)	Arriva
Wettelijk kader	Wp2000

8.2.2 Beschouwing over actoren en hun posities

De Wp2000 heeft geleid tot een herschikking van spelers op het veld én efficiency & kostenbesparing, zo blijkt wel uit de reactie van het Ministerie (paragraaf 8.2.1). Kijken we echter verder dan zien we weinig tot geen geld voor innovatie uit de bedrijven zelf, vrijwel alle innovaties worden vanuit het departement of vanuit de stadsregio's gefinancierd. Voorbeelden zijn de ontwikkeling van de OV-chipkaart en Dynamische Reisinformatie.

De doelverschuiving van 'verhoging van de kostendeckingsgraad' naar 'lagere exploitatiekosten' betekent in feite de uitdunning van het netwerk. Met het oude doel werden ook onrendabele toppen gedekt, het nieuwe doel betekent de optimalisatie van rendabele lijnen. Kortom, naar een smaller netwerk dat zich meer richt op de hoofdvervoersassen. De fijnmazigheid van het netwerk is hiermee de afgelopen jaren afgenomen. Om de exploitatiekosten te drukken (en de efficiëntie van de RET te vergroten) is bijvoorbeeld in Rotterdam in 2005 een forse bezuinigingsoperatie doorgevoerd waarbij 20% van de tram- en buslijn is geschrapt. Dit zorgde voor een grotere daling in het aantal reizigerskilometers. Op dit moment werkt de RET een stuk efficiënter waardoor een aantal lijnen weer teruggebracht kon worden.

Het streven naar lagere exploitatiekosten heeft gezorgd voor verhoging van de efficiëntie bij de vervoersbedrijven. Het heeft echter ook een effect voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat: immers een lagere of beperkte verhoging van de jaarlijkse groei in exploitatiekosten is een mooie (verkapte) bezuiniging. Hetzelfde geldt voor de stadsregio's en provincies uiteraard: zij mogen immers zelf beslissen of de BDU wordt besteed aan exploitatiekosten of aanleg van nieuwe infrastructuur.

Een nuancerende opmerking is hier wel op zijn plaats. Wij zijn van mening dat het goed en noodzakelijk is om de efficiëntie van vervoer te vergroten. Bezuinigingen zijn hiervoor een uitermate effectief instrument. Dit moet echter zorgvuldig worden gedaan en de nadelige effecten moeten worden onderkend.

Lappendeken

Waar voorheen in de Wet Personenvervoer de 'reizigersopbrengsten gerelateerde systematiek' voorop stond, gaat het nu om de systematiek van 'regio gebaseerde kenmerken'. Dit betekent dat de OV-autoriteiten de nadruk leggen op het vervoer binnen het eigen gebied. Dit navelstaren is niet bevorderlijk voor een grotere samenhang van het OV-systeem in de Zuidvleugel. De OECD onderschrijft dit ook in haar Randstad Territorial Review: "A unified and coherent public transport system serving the Randstad as a unified area does not exist (...) metro and tram networks do not usually reach out into surrounding municipalities, making travelling within a city-region by public transport difficult (OECD, 2007: 16)". Een oorzaak die de OECD aanvoert is de decentralisatie van bevoegdheden: "Decentralisation of regional public transport to city-regions and provinces has made it more difficult to achieve coherence in public transport (OECD, 2007: 107). De gevolgen zijn helder: "This fragmentation is undoubtedly one of the elements that cause the relatively low usage of public transport when compared to other metropolitan areas in the OECD (PECD, 2007: 107)".

Wij moeten dan ook concluderen dat de beoogde doelstellingen Wp2000 voor een betere kwaliteit van het openbaar vervoer slechts ten dele zijn behaald. Hieronder bekijken we hoe de Wp2000 heeft uitgewerkt in de Zuidvleugel (op basis van de zes doelstellingen uit het evaluatieonderzoek Wp2000, Meurs, 2005).

Doelstelling	Effect in Zuidvleugel	Resultaat
Meer openbaar vervoer	Gerealiseerd op hoofdasen in de stedelijke gebieden, niet op gebieden met een lage(re) dichtheid.	Doelstelling gedeeltelijk behaald
Brede beschikbaarheid naar tijd en plaats	Hoe groter de stedelijkheid, hoe groter het aanbod.	Doelstelling gedeeltelijk behaald
Meer samenhang in OV-netwerken	Focus vanuit de OV-autoriteiten ligt vrijwel uitsluitend op de concessiegebieden, daardoor zijn er 'kromme' lijnen en slechte tangentiële verbindingen. Uitgezonderd RandstadRail.	Doelstelling niet behaald
Betere uitvoeringskwaliteit	Nieuwe concessies leiden tot nieuwe bussen. Afgelopen 10 jaar is hier een (zeer) grote slag gemaakt.	Doelstelling volledig behaald
Klantgerichter OV	Bij huidige reizigers is tevredenheid gegroeid. Aanwas nieuwe reizigers (behalve NS, Randstadrail & Metro) blijft echter achter bij mobiliteitsgroei.	Doelstelling gedeeltelijk behaald
Meer innovatie in OV	Aandacht lag afgelopen 10 jaar op efficiency & kostenbesparing. Marginaal middelen besteed aan innovatie, behalve via enkele stevige subsidies.	Doelstelling niet behaald

Tabel 8.10: Evaluatie doelstellingen Wp2000

Wat op de achtergrond in de Zuidvleugel meespeelt, is de ongelijke situatie tussen stads- en streekvervoer. Streekvervoer moet aanbesteed, voor stadsvervoer mag de politiek kiezen. Hierdoor constateerden wij in het veld spanning tussen de 'in house operators' (HTM en RET) versus de 'commerciële bedrijven' (Arriva, Veolia, Connexion, Qbuzz). De belangen lopen uiteen: realiseren van winst met goed OV gedurende de concessieperiode, versus goed openbaar vervoer en de mogelijkheden voor het bedrijf in de regio op de lange termijn. Bij de 'in house operators' is de marktprikkel minder aanwezig (RET) of krijgt het bedrijf van de aandeelhouder onvoldoende ruimte om als commerciële partij te operen (HTM). De commerciële bedrijven zijn minder gericht op samenwerking als het (bedrijfseconomisch) voordeel op zich laat wachten.

In Rotterdam heeft de raad zich overduidelijk uitgesproken voor investering. Alle aandelen van de RET zijn zeer snel over gegaan van de gemeente naar de stadsregio. De RET weet waar zij aan toe is. In Den Haag is die uitspraak minder duidelijk geweest. Er is nu een meerderheid voor investering, maar het hangt ook af van wat de andere gemeenten in de regio willen (mede met het oog op de verkiezingen 2010). De aandelen van de HTM zijn nog in handen van de gemeente. De toekomst is nog niet duidelijk en hierdoor is de toekomst van HTM eveneens onduidelijk.

Nieuwe ontwikkelingen

Wij zijn kritisch over het innoverend vermogen in het OV, geen actor buiten gesloten. Wij leggen de nadruk op drie nieuwe ontwikkelingen in de Zuidvleugel die in meer of mindere mate wel innovatief van karakter zijn:

1. *RandstadRail*: vervoerskundig is de ontwikkeling van light-rail de grootste vernieuwingsstap in het openbaar vervoer sinds de jaren '60. In West-Europa is Nederland één van de laatste landen die light-rail ontwikkeld, maar voor Nederlandse begrippen is dit een essentiële gebeurtenis;
2. *Stedenbaan*: op het aspect van samenwerking (governance) in het wespennest van de Zuidvleugel, werken initiatief van de Provincie gemeenten goed samen;
3. *BEREIK!*: is een brede samenwerking tussen overheden en bedrijfsleven voor auto en OV-bereikbaarheid van de stadsregio Rotterdam en stadsgewest Haaglanden.

8.3 Actoren en hun vervoerssystemen

We vinden in de Zuidvleugel zowel trein, tram, metro, light-rail als bus, waar een breed scala aan organisaties actief is. Evenals in paragraaf 8.2 onderscheiden wij hierin de concessieverleners / OV-autoriteiten en de vervoerders. Per actor geven wij in de paragrafen 8.3.1 en 8.3.2 een korte toelichting.

8.3.1 OV-autoriteiten

1. Ministerie van Verkeer en Waterstaat: het departement is concessieverlener voor het hoofdspoor. Zij heeft zowel de rol van wetgever, beleidsmaker als opdrachtgever. De staatssecretaris is verantwoordelijk voor de marktwerking in het openbaar vervoer en de sociale veiligheid. De minister is verantwoordelijk voor het vervoer en beheer van het hoofdrailnet. Het beleidsdictariaat-generaal Mobiliteit is onder andere verantwoordelijk voor de beleidsterreinen 'Spoorvervoer', 'Regionale bereikbaarheid' en 'Randstad urgent'. De begroting voor 2009 bedraagt € 10,318 miljard, waarvan € 5,016 miljard voor 'Openbaar vervoer en regionale infrastructuur'. Van dit budget wordt € 1,5 miljard uitgegeven aan spooronderhoud.
2. Stadsgewest Haaglanden: WGR+ regio en bestaat uit de gemeenten Den Haag, Delft, Zoetermeer, Westland, Leidschendam-Voorburg, Rijswijk, Pijnacker-Nootdorp, Wassenaar en Midden-Delfland. In het stadsgewest wonen: 996.000 inwoners. De begroting van het stadsgewest in 2009 is € 431 miljoen, waarvan € 335 miljoen beschikbaar voor openbaar vervoer.
3. Stadsregio Rotterdam: WGR+ regio en bestaat uit de gemeenten: Albrandswaard, Barendrecht, Bernisse, Brielle, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maassluis, Ridderkerk, Rotterdam, Rozenburg, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen en Westvoorne. Het inwoneraantal is: 1.124.000 inwoners. De begroting van de stadsregio in 2009 is € 560 miljoen, waarvan € 401 miljoen voor openbaar vervoer.
4. Provincie Zuid-Holland: in tegenstelling tot de andere provincies is Zuid-Holland een relatief kleine speler op het gebied van OV. Doordat de regio's Den Haag en Rotterdam de concessies beheren voor de stedelijke gebieden rest voor de provincie de landelijke gebieden in de omgeving van Leiden, Gouda en Dordrecht. Is de provincie zeer actief bij de ontwikkeling van Stedenbaan, zij is daarvan echter geen concessieverlener. Wel beheert zij de concessies van twee regionale spoorlijnen. In 2009 heeft de Provincie € 973,2 miljoen te besteden, waarvan € 101 miljoen voor openbaar vervoer.

8.3.2 Vervoerders met een monopolypositie

De vervoerders RET, HTM en NS hebben een monopoly op respectievelijk het Rotterdamse, Haagse en nationale net. Deze vervoerders spelen daarom een meer cruciale rol dan de andere vervoerders, die in principe elke zes tot acht jaar kunnen wisselen.

5. Nederlandse Spoorwegen: In 2007 had NS een omzet van € 4,040 miljard en telt 26.000 medewerkers. Aandeelhouder is de Staat der Nederlanden, in casu: het Ministerie van Financiën. NS Reizigersvervoer rijdt de Hogesnelheidslijn, Intercity's en Sprinters in Nederland. Strategische doelstelling: "Een bedrijf met een belangrijke publieke betekenis, dat samen met partners reizen van deur-tot-deur faciliteert, multimodale vervoersoplossingen biedt, de (trein)reis verzorgt en in samenhang daarmee knooppunten van (openbaar) vervoer en de daarmee verbonden verblijfsdiensten exploiteert". NS vervoert dagelijks 1,1 miljoen reizigers met 4.700 treinritten. NS Poort ontwikkelt knooppunten en is eigenaar van het horecaconcept Servex.
6. HTM: HTM opereert in het stadsgewest Haaglanden voor het openbaar vervoer met bussen, trams, light-rail en besloten vervoer. De gemeente Den Haag is 100% aandeelhouder van 'HTM Personenvervoer NV'. Er werken 2.400 medewerkers en jaarlijks worden meer dan 133 miljoen reizigers vervoerd. De omzet van HTM was in 2006: € 230 miljoen. Per 1 januari 2009 heeft HTM voor drie jaar de busconcessie voor Den Haag.
7. RET: RET is werkzaam in de Rotterdamse regio met bus, tram, metro en boot. De aandelen van RET N.V. zijn 100% in bezit van de stadsregio Rotterdam. Bij RET zijn in 2007 bijna 2.550 medewerkers in dienst en heeft in 2007 een jaaromzet van € 396 miljoen en vervoerde 162 miljoen reizigers. RET mag tot 10 december 2011 de bus in Rotterdam rijden.

8.3.3 Vervoerders onder vrije marktwerking

Het busvervoer (exclusief de stadsbussen in Rotterdam en Den Haag) wordt openbaar aanbesteed. Op dit moment zijn de volgende organisaties in de Zuidvleugel actief:

8. Veolia: de divisie Veolia Transport is onderdeel van het wereldwijd opererende Veolia Environment die ook waterzuiveringinstallaties (o.a. AWZI De Harnaschpolder) en energievoorzieningen beheert en actief is in afvalverwerking. Veolia Transport heeft een jaaromzet van € 5,6 miljard, 81.000 werknemers in dienst en is actief in 27 landen. In Nederland heeft Veolia Transport 4.300 medewerkers en een omzet van € 250 miljoen (2008).
9. Connexxion: is ontstaan in 1999 door een fusie van de busbedrijven: NZH, Midnet, ZWN en Oostnet en heeft in Nederland 14.600 medewerkers en een jaar omzet van ruim € 1 miljard. In 2007 heeft de Nederlandse staat haar belang van 66,67% in Connexxion Holding N.V. verkocht aan het Franse Transdev. Naast de eigen, herkenbare bussen rijden ook de bussen van Hermes, GVV en Novio onder de Connexxion vlag. Het bedrijf vaart ook enkele draagvleugelboten, exploiteert taxi's en touringcars en rijdt de sneltram tussen Utrecht en Nieuwegein. Ook heeft Connexxion een eigen onderhoudsbedrijf: Techno Service Nederland.
10. Qbuzz: een nieuwkomer op de busmarkt, opgericht in april 2008. Naast het streekvervoer in Rotterdam rijdt Qbuzz ook sinds 14 december 2008 in Zuidoost-Friesland. Qbuzz is opgericht door twee oud leden van de Raad van Bestuur van Connexxion. NS heeft een minderheidsaandeel van 49%. Doel van NS is hierin is het aanbieden van ketenmobiliteit, bijvoorbeeld door via de NS-kaartautomaat een treinkaartje aan te bieden naar het spoor- en stationloze Drachten. De concurrenten Connexxion en Arriva hebben fel gereageerd op samenwerking met NS: 10 rechtszaken gingen onder andere over vermeende 'onrechtmatige staatssteun'. In alle gevallen is Qbuzz vrijgepleit.
11. Arriva: een van oorsprong Brits bedrijf welke wereldwijd, in 2008 ruim 34.000 medewerkers in dienst heeft. In Nederland is Arriva een van de drie grootste openbaarvervoerbedrijven die ook touringcars exploiteert. In Nederland werken 2.240 medewerkers. De omzet van 'Arriva International' was in 2007: £ 2,064 miljard.

Hiernaast heeft ook ProRail een rol bij het spoor in de Zuidvleugel. Dit door het eigendom van de grond onder het spoor, opdrachtgever voor infrastructuur en onderhoud hoofdrailnet en het maken van capaciteitsanalyses. Daarnaast heeft ProRail de verkeersleiding op het spoor.

In onderstaand schema hebben wij de verschillende concessieverleners en vervoerders geplaatst tegenover de verschillende vervoerssystemen.

		Actoren							
		Concessieverleners				Vervoerders			
	Type vervoerssystemen	V&W	SGH	SRR	PZH	NS	HTM	RET	Overige
1	HSL	X				X			
2	IC (+Snelrein)	X				X			
3	Sprinter / Stedenbaan / Regionaal Spoor	X			X	X			X
4	Metro			X				X	
5	Light rail		X				X		
6	HOV-Bus		X						
7	HOV-Tram (Tramplus)			X				X	
8	Stadstram		X	X			X	X	
9	Stadsbus		X	X			X	X	
10	Streekbus		X	X	X				X

Tabel 8.11: Overzicht OV-modaliteiten, concessieverleners en vervoerders

8.4 Potentiële voordelen van samenwerking

In paragraaf 8.1 hebben we geconcludeerd dat de Zuidvleugel kan worden gezien als een 'daily urban system'. Uit de analyse in paragraaf 8.2 blijkt dat de Zuidvleugel een bestuurlijke- en juridische lappendeken is. In praktijk blijkt dat in het openbaarvervoersysteem van de Zuidvleugel nog veel winst te behalen valt. Enkele voorbeelden:

- Het 190 ha grote bedrijventerrein Spaanse Polder, met de Van Nellefabriek als icoon, is uitsluitend en rechtstreeks bereikbaar vanuit Rotterdam en met bijvoorbeeld (veel) overstappen vanuit Leiden of Naaldwijk;
- Rotterdam Airport is alleen bereikbaar per RET Airportbus vanaf Rotterdam Centraal, de koppeling vanuit Den Haag via het RandstadRail station Meijersplein is van matige kwaliteit;
- De bedrijven- en kantorenlocatie Plaspoelpolder (goed bereikbaar via A4 en A13) is bereikbaar met tram 17 vanaf Den Haag Hollands Spoor, een rit met het openbaar vervoer vanaf bijvoorbeeld Alphen a/d Rijn of Utrecht is buiten de spits tweemaal zo lang als per auto.

Bij planners en besluitvormers die op strategisch niveau werken aan het OV-systeem van de Zuidvleugel lijkt het kaartbeeld de Randstad van de jaren 50 nog dominant (Holland bestaat uit veel polders en enkele compacte steden; zie kaarten paragraaf 8.1). Het OV-netwerk van de Zuidvleugel is niet mee geëvalueerd met de ontwikkeling van de netwerkstad. Dit blijkt onder meer uit het kaartbeeld dat het projectteam Verkenning OV-Autoriteit Randstad op de voorpagina van haar eindpublicatie plaatste (NWB Spoor eerste kwartaal 2008) (Projectteam Verkenning OV-Autoriteit Randstad, 2008).



Figuur 8.12: Onderzoeksgebied Randstad OV-autoriteit (UPR programma 10)

Doordat het OV-systeem van de Zuidvleugel nog niet past bij een stedelijk systeem dat het kenmerk heeft van een polycentrisch netwerk zijn de tangentiële verbindingen en de rechtstreekse verbindingen naar subcentra schaars en beperkt. De focus ligt op de twee hoofdstations (Den Haag Centraal en Rotterdam Centraal), een aantal middelgrote stations (Leiden, Dordrecht, et cetera) en nog te weinig op de onderliggende knooppunten als Centrum-West (Zoetermeer), Slinge (Rotterdam), Leyweg (Den Haag) et cetera.

In paragraaf 3.2 ‘Strategisch doelen met openbaar vervoer’ hebben wij een in- en extern perspectief gegeven op de mogelijke doelstellingen met betrekking tot openbaar vervoer. In deze paragraaf betrekken wij dit op de Zuidvleugel.

Wij delen de opvatting van de OECD dat er prachtige kansen liggen voor meer samenhang in het OV-systeem van de Zuidvleugel: “There could be more coherence in all these initiatives. In the short run, better co-ordination between systems should be created, for example when it comes to waiting time, travelers’ information, tariffs and marketing. For the longer run, plans could be developed to create more connections between the actual systems (OECD, 2007: 16) en “Greater frequency and faster travelling times would increase the benefits that can be reaped from proximity in the Randstad” (OECD, 2007: 110).

8.4.1 Externe perspectieven

- *Ruimtelijke ontwikkeling*: openbaar vervoer kan sturend zijn voor ruimtelijke ordening: in de Zuidvleugel is Stedenbaan hét voorbeeld voor de realisatie van nieuwe activiteiten bij stationslocaties. Ook heeft RandstadRail een essentiële bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de VINEX locaties. Nieuwe ontwikkeling is de verzwaring van bestaande tramlijnen, als RandstadRail, metro of TramPlus, om de nieuwe mobiliteitsstromen bij (binnenstedelijke) verdichting te faciliteren. In de Zuidvleugel is dit goed tot bloei gekomen.
- *Congestie*: het openbaar vervoer is het instrument om de files in de Zuidvleugel te verminderen. Dit moet wel samenhangen met de invoering van het prijsbeleid voor de auto in ochtend- en avondspits. Door in de Zuidvleugel op knooppunten van onder andere InterCity, Stedenbaan, Metro en RandstadRail activiteiten te ontwikkelen wordt voor automobilisten (nuttige) toegevoegde waarde gecreëerd. Een integrale aanpak hiervoor ontbreekt vooralsnog.

- *Exploitatie*: Stedenbaan, Metro en RandstadRail zijn naar verhouding kostbare OV-systemen, zowel in investering (infrastructuur) als exploitatie. Door een hogere frequentie, realisatie van meer haltes en betere aansluitingen op knooppunten kan – door een betere benutting – voor vervoerders een betere prijs/kwaliteitsverhouding worden gerealiseerd. Een interessante aanvulling in de ‘groene gebieden’ van de Zuidvleugel is de HOV-bus die een directe aansluiting heeft op één van de 12 InterCity stations. Deze is nog nauwelijks in ontwikkeling.
- *Economie*: de koppeling tussen openbaar vervoer en economische ontwikkeling (en daarmee mogelijk in het verlengde vermindering van sociale uitsluiting) is volledig onderbelicht in de bestudeerde documentatie. Door deze koppeling kan economische groei (en daarmee extra welstand voor bewoners) de positie van de Zuidvleugel in de Randstad versterken en een grotere bijdrage leveren aan het BNP. Een illustratie hiervan is de matige OV-bereikbaarheid van de drie universiteiten en kenniscentra in de Zuidvleugel (TUDelft, Universiteit Leiden en Erasmus Universiteit Rotterdam).
- *Leefbaarheid*: fijnstof en geluidsoverlast verminderen de kwaliteit van het leef- en woonklimaat. Door het autoluw maken van straten en pleinen, in drukke gebieden de infrastructuur onder de grond te brengen (Souterrain Binnenstad Den Haag of boortunnel Rotterdam-Noord) wordt de leefomgeving aantrekkelijk. Deze aspecten (gezondheid, ruimtelijke kwaliteit) zijn nog te veel onderbelicht in planvorming. Veelal staat de frequentie- en capaciteitsvraag centraal en niet zozeer de kwaliteit van de openbare ruimte.

8.4.2 Interne perspectieven

- *Voertuigtype*: RandstadRail-voertuigen van HTM en RET hebben een krachtig design, evenals de nieuwe Sprinters van de NS. Ook de bussen van Qbuzz maken een einde aan het heersende OV-*imago* van ‘stinkende rammelbakken’. Helaas laat de kwaliteit van halten bij alle actoren te wensen over: matig onderhouden, winderig en een beperkte sociale veiligheid. Een kwaliteitsniveau van de ‘NS Hispeedlounges’ voor iedere halte in de Zuidvleugel is te veel gevraagd, maar een integrale upgrade van alle haltes is wenselijk om aansluiting te zoeken bij de kwaliteit van de nieuwe voertuigen. Knooppunten van InterCity, Stedenbaan, Metro en RandstadRail dienen een ‘huiskamerkwaliteit’ te krijgen. De ervaringen en kennis van het NS-proefstation in Leiden kunnen mooi worden gedeeld in de Zuidvleugel.
- *Huisstijl*: één identiteit van het openbaar vervoer in Randstad of de Zuidvleugel kan de eenheid, betrouwbaarheid én samenhang zichtbaar & voelbaar tot uiting laten komen in de kleurstelling en vlakindeling. De huisstijl is momenteel een ratjetoe aan kleuren en vormen op voertuigen, halten/perrons en communicatiemateriaal, zie bijlage 3 alleen al voor de beeldmerken. Krachtig voorbeeld is ‘Transport for London’ die voor de gehele metropool, al het openbaar vervoer, één huisstijl (‘design standards’) heeft. Laten de actoren krachten bundelen en op basis van het internationaal zeer gewaarde ‘Dutch design’ (met als voorbeelden Schiphol en NS) incrementeel een gedeelde huisstijl ontwikkelen.

De twee overige intern georiënteerde doelstellingen van OV-planning (netwerk en frequentie) worden niet specifiek benoemd, maar zijn verweven in bovengenoemde opsomming.

8.5 Knelpunten in het OV-net Zuidvleugel

Over de grootste knelpunten in het OV-net van de Zuidvleugel bestaat bij de hiervoor genoemde actoren is zekere mate van consensus. In de oafgelopen jaren zijn op dit gebied de nodige (gezamenlijke) analyses uitgevoerd. In deze paragraaf gaan we een samenvatting van de ‘Regionale Netwerkanalyse Zuidvleugel’, welke in de regio wordt gezien als een basisstuk (gedeelde analyse). In de paragraaf 8.5.2 en 8.5.3 komen de ‘Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse regionaal OV’ en ‘Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse Spoor’ aan de orde.

8.6. Geformaliseerde regionale samenwerking

In de bijlage 3,4 en 5 is een weergave gegeven van de ‘Regionale Netwerkanalyse Zuidvleugel’ en de twee uit de RNZ voortvloeiend processen: ‘LMCA regionaal OV’ en ‘LMCA Spoor Zuidvleugel’. In deze paragraaf geven wij een kernachtige samenvatting van deze drie documenten.

8.6.1 Regionale Netwerkanalyse Zuidvleugel

De RNZ vloeit voort uit de Nota Ruimte en is een gedeelde analyse van het ministerie van Verkeer & Waterstaat, het ministerie van VROM, stadsgewest Haaglanden, de stadsregio Rotterdam en de Provincie Zuid-Holland. Hoofdconclusie is dat de grootste vertraging optreedt in de romp van de Zuidvleugel. Dit is de corridor op de as Leiden – Den Haag – Delft – Rotterdam – Dordrecht.

Deze analyse is de enige gedeelde analyse en ontoereikend om vergaande conclusies over ‘samenwerking met meerwaarde’ te trekken.

Wij hebben twee punten van kritiek. Ten eerste de analyse is met name met een V&W bril geschreven, het hoofdrailnet van de NS staat centraal, niet de regionale netwerken, of de OV-bediening van stedelijke centra in Haaglanden en Rijnmond. Ten tweede zijn wij van mening dat niet zozeer de capaciteitsvraag centraal moet staan, maar: “wat is de beste manier om activiteiten van mensen (in het DUS) te verbinden”? De RNZ komt hier beperkt aan toe en de enige concrete acties zijn enige gedeelde ideeën voor gezamenlijke communicatie met ‘marketing’ en ‘informatie’.

8.6.2 Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse regionaal regionaal OV

De LMCA regionaal OV is een vervolg op de RNZ. Centraal staat de potentie, vraag- en capaciteitsontwikkelingen van het regionaal OV tot 2020. Een tweede doelstelling is “een kwaliteitsbeeld te formuleren dat mogelijkheden voor de regio’s aandraagt voor kwaliteitsverbeteringen in het regionaal openbaar vervoer”.

Belangrijkste conclusie in het LMCA regionaal OV is dat doelstelling van 2,1% groei van het aantal reizigers per jaar, zoals gesteld in de Nota Mobiliteit gehaald kan worden onder een aantal voorwaarden. De acties zijn niet zozeer investeren in nieuwe infrastructuur, maar in vijf ‘voorwaarden’:

1. Sneller regionaal OV;
2. Vraaggericht regionaal OV;
3. Ketenmobiliteit;
4. Reizigersbeleving;
5. Tariefbeleid.

Wij zijn van mening dat de LMCA regionaal OV met name is geschreven om aan te tonen dat nieuwe infrastructuur niet echt noodzakelijk is. Er worden geen concrete projecten genoemd (of indicaties gegeven), ook worden geen sturingsinstrumenten aangeboden.

8.6.3 LMCA Spoor Zuidvleugel

Parallel aan de ‘LMCA regionaal OV’ een analyse voor de Zuidvleugel uitgevoerd. Conclusie is dat de voornaamste knelpunten zitten op de corridor Den Haag – Rotterdam – Dordrecht. Om de capaciteitsuitbreiding (met railverdubbeling in Delft) te realiseren is een bedrag van € 300 miljoen nodig. Op advies van NS, ProRail en BRG is hiervoor slechts € 20 miljoen gereserveerd. Dit terwijl het beschikbare landelijk budget € 4,4 miljard is. Ter vergelijking: voor het ‘SAAL-traject’ (Schiphol – Amsterdam – Almere – Lelystad) ‘no-regret’ € 1,35 miljard is gereserveerd. In de Noordvleugel kan met deze middelen een zogenaamde ‘6/6 variant’ worden gereden. Oftewel: 6 IC’s per uur en 6 Sprinters per uur. In de Zuidvleugel is dit niet mogelijk: er wordt voorgesteld een ‘6/maatwerk’ variant te maken: 6 IC’s per uur en maatwerk voor de Sprinters (variant tussen 2 tot 6 Sprinters per uur). Deze opvatting is niet passend met de ambitie van Zuidvleugel partners verenigd in Stedenbaan om met 6 Sprinters per uur te rijden.

8.7 Stand van zaken in samenwerking in verleden en heden

In deze paragraaf gaan wij 20 jaar terug in de tijd: naar de jaren: 1989, 1995 en 1995. We beschrijven het ambitieuze plan 'OV x 2' en de start van het concept over RandstadRail in 1995 en de jaren daarna heeft vorm gekregen.

8.7.1 OVx2, Betere steden door beter vervoer in de Haagse regio

Om regionaal antwoord te hebben op de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, het Tweede Structuurschema Verkeer & Vervoer en het Nationaal Milieubeleidsplan hebben HTM, NZH, Westnederland, NS en de Gemeente Den Haag (dienst Stedelijke Ontwikkeling en Grondzaken) een in 1989 de publicatie uitgebracht met als titel: 'OVx 2, Betere steden door beter vervoer in de Haagse regio'.

De Haagse regio wordt gedefinieerd als het (huidige) stadsgewest en de regio Leiden. Rotterdam is niet in beeld en Randstad en Zuidvleugel behoren niet of nauwelijks tot het begrippenkader. Doel van de nota is een verdubbeling van het openbaar vervoer tot 2010. Hiervoor is een bedrag noodzakelijk van f 3,5 miljard, omgerekend (zonder 20 jaar inflatiecorrectie): € 1,6 miljard. Hiermee kunnen tunnels en vrij liggende banen worden gerealiseerd.

Het regioplatform, waar de gemeente Den Haag, Provincie Zuid-Holland, Gewest 's-Gravenhage (heden: Haaglanden), HTM, NZH en Westnederland (heden: Connexion), Rijkswaterstaat en NS zijn vertegenwoordigd, reageert terughoudend. "Het regioplatform vraag zich echter af of de taakstelling niet ook en tegen geringere kosten kan worden bereikt...door flankerend beleid" (OVx2, 1989: 24).

Het platform realiseert zich ook tegenstellingen die kunnen ontstaan bij de uitwerking en uitvoering: "De belangen in deze van de verschillende sectoren van overheidszorg (EZ, RO, VH, Verkeer en Vervoer) kunnen tegenstrijdig zijn. Ook kunnen de overheden binnen een vervoersregio belast met de uitvoering van het flankerend beleid, uiteenlopende belangen hebben". Wij concluderen dat 20 jaar later de context nog goed vergelijkbaar is, evenals de invoering van het prijsbeleid voor de auto: "De technische problemen rond het rekeningrijden zijn overigens nog niet opgelost" (OVx2, 1989: 24).

8.7.2 RandstadRail

In november 1995 is door HTM, RET, ZWN-Groep en NS een samenwerkingsverband opgericht: de stichting RandstadRail. Doel van de stichting: "... het ontwikkelen en tot stand brengen van een hoogwaardig regionaal / stadsgewestelijk railvervoer, als aanvulling op de bestaande openbaar vervoerssystemen met nadruk op reisafstanden tussen 10 en 30 km". Deze oprichting werd ondersteund met de brochure: 'RandstadRail: De oplossing voor het vervoer van de toekomst'.

Publicatie 'RandstadRail, de files voorbij'

De stichting RandstadRail publiceerde in juni 1995 'RandstadRail, de files voorbij'. De publicatie is een eerste ontwerp voor een nieuw vervoersconcept. Het een autonoom vervoerssysteem: gebaseerd op vrij liggende baanvakken, voertuigen van 125 meter lang en 2,70 meter breed en perronhoogten van 1 meter. In Rotterdam stad heeft RandstadRail grote overeenkomsten met de metro en kan relatief eenvoudig worden aangesloten. In Den Haag zijn stevige aanpassingen noodzakelijk. De trajecten Den Haag Centraal – Loosduinen en Den Haag Centraal – Scheveningen dienen tunnels en viaducten te worden aangelegd. Den Haag Zuidwest is niet in beeld. Tussen Zoetermeer en Rotterdam wordt nieuwe infrastructuur aangelegd. De kosten bedragen f 4,680 miljard, omgerekend (zonder 14 jaar inflatiecorrectie) is dit € 2,124 miljard.

De vervoerders bieden zichzelf een lonkend perspectief: “Geef de exploitant de vrijheid om zelf de tarieven te bepalen en het systeem wordt (exclusief de kosten voor de infrastructuur) kostendekkend geëxploiteerd” (Stichting RandstadRail, 1995: 21).

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is niet enthousiast over de plannen. Om enigszins tegemoet te komen aan de wensen van de ‘Stuurgroep RandstadRail’, waar naast de vervoerders ook het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam zijn toegetreden, wordt voorgesteld om te starten met een pilot. Het Tweede Kamerlid Rosenmöller stelt op 2 mei 1997 vragen over deze pilot waar eerder door de Stichting RandstadRail veel kritiek op is geuit. De Minister van Verkeer en Waterstaat (Jorritsma-Lebbink) antwoordt het volgende: “Het gaat hierbij in de eerste plaats om een marketingconcept; grote infrastructurele aanpassingen worden immers nog niet voorzien. Het doel van de pilot is kennis en inzichten op doen met het ontwikkelen van light-rail (Tweede Kamer, 1997: 1260)”. In 1998 wordt besloten dat de pilot geen doorgang vindt, de reden daarvoor: “het experimenteel karakter een groot aantal beperkingen en afbreukrisico's met zich meebrengt”. (bron: verkeerwaterstaat.nl). De partijen gaan weer met elkaar om tafel.

Op 6 december 2001 wordt de ‘Bestuurlijke overeenkomst inzake de aanleg en wijze van financiering van RandstadRail’ (NR. DGP/VI/U.01.03975) getekend door de minister van Verkeer en Waterstaat en de portefeuillehouders Verkeer en Vervoer van het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam.

Onderzoek startfase RandstadRail

De start van RandstadRail verliep verre van vlekkeloos. Ten Heuvelhof, TU Delft deed in opdracht van het stadsgewest Haaglanden onderzoek naar de twee ontsporingen en concludeerde: “Ook de technologie was niet zo vertrouwd als zij leek. (...) Techniek moest worden gekoppeld, systemen moesten worden verbonden en dientengevolge moesten voorheen separaat werkende organisaties intensief met elkaar gaan communiceren en samenwerken. Dat was nieuw en bleek problematisch. Dat gaat nooit in één keer vlekkeloos” (Ten Heuvelhof, 2008: 4).

Afsluitend, een scherp commentaar in het NRC Handelsblad van 7 februari 2007 na start exploitatie van RandstadRail. “RandstadRail, de prestigieuze light-railverbinding in Zuid-Holland, wordt geplaagd door tegenspoed. Niet zo vreemd, gezien het grote aantal overheden dat het eens moet worden (...). Onder deze bestuurlijke lappendeken ging er veel mis. Het dieptepunt was een ontsporing op 29 november bij de Haagse halte Forepark, waarbij zeventien mensen (licht)gewond raakten. De technische problemen zijn zichtbaar en trekken veel aandacht. Maar achter de schermen speelt de bestuurlijke overdaad. Volgens betrokkenen ligt daar de oorzaak van de problemen”.

8.7.3 Randstad OV-autoriteit

In deze paragraaf geven de stand van zaken van het project “één openbaar vervoer autoriteit” uit het programma Randstad Urgent. Centraal in dit project staat de vraag wat de mogelijkheden zijn voor een OV-autoriteit voor Randstad Holland, en gedurende deze kabinetsperiode moet hierover een besluit worden genomen. Voor dit project is het bestuurlijk duo Huizinga (Staatssecretaris V&W) en Verbeek (burgemeester Purmerend en voorzitter Stadsregio Amsterdam) verantwoordelijk.

Op dit moment zijn er in de Randstad een groot aantal OV-autoriteiten: provincies en kaderwetgebieden en het ministerie van V&W die concessies voor het openbaar vervoer verlenen. Door deze verantwoordelijkheid op één of andere manier anders te organiseren, kan het OV-systeem aan kwaliteit winnen. Meer samenhang tussen vervoersmodaliteiten en de aanpak van het openbaar vervoer in de verschillende regio's van de Randstad is de gedachte.



RandstadRail

Voor het overleg tussen het bestuurlijk duo is een voorbereidingsgroep opgesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van de kaderwetgebieden, het ministerie van V&W en een onafhankelijke adviseur heeft in 2007-2008 onderzoek uitgevoerd. Een probleemanalyse is opgesteld door Berenschot, het uiteindelijke voorstel is opgesteld door de voorbereidingsgroep / projectteam. Door middel van een klankbordgroep en focusgroepen is inbreng gevraagd van de andere betrokken partijen (o.a. vervoerders, consumentenorganisaties) (Projectteam, 2008: 33-34).

Probleemanalyse Randstad 2040

De opgave waar het OV-systeem voor staat, gebaseerd op de visie Randstad 2040, is niet gering: 1) leveren van een sturende bijdrage aan de samenhang van de Randstad, 2) leveren van een bijdrage aan de bereikbaarheid van de Randstad, en 3) versterken van de samenhang tussen de modaliteiten. Uit de analyse komen vijf probleemvelden naar voren:

1. Ontbreken van een gezamenlijk kwaliteitsbeeld en gedeelde kwaliteitsnormen;
2. Gebrek aan bestuurlijke synergie en bestuurlijke slagkracht;
3. De ontwikkeling van het OV en ruimtelijke ontwikkelingen zijn onvoldoende afgestemd;
4. (inter)regionale verbindingen en tangenten komen onvoldoende van de grond;
5. Gebrek aan samenhang in de keten.

Over de opgave en de probleemanalyse bestaat consensus. Opvallend is verder dat Berenschot concludeert dat er geen consensus bestaat over de vraag of de hoogste urgentie zich nu bevindt op het schaalniveau van de vleugels of juist tussen de vleugels van de Randstad.

Het onderzoeksbureau presenteert vervolgens drie oplossingsrichtingen waarin de mate van bevoegdheidsverdeling (bestaande structuur versus structuuraanpassingen) centraal staat.

- Samenwerking Plus: combinatie van een stimulerende rol en concentratie op de coördinatie van beleidstaken en gecoördineerd opdrachtgeverschap (met aanwijzende bevoegdheden).
- OV-Bureau Randstad: combinatie van een coördinerende rol, coördinatie op ontwikkelingstaken en gemeenschappelijk opdrachtgeverschap ten aanzien van de aansturing van regionaal OV (dus niet het hoofdrailnet). Een dergelijk OV-Bureau werkt in opdracht van de huidige OV-autoriteiten, analoog aan het OV bureau voor Groningen en Drenthe).
- OV-Autoriteit Randstad: combinatie van een regisserende rol, concentratie op ontwikkelingstaken (en optioneel ook uitvoerende taken) en gemeenschappelijk opdrachtgeverschap ten aanzien van de aansturing van regionaal OV (dus niet het hoofdrailnet, wel inclusief het sprinternet) (Buitendijk e.a. 2008: 40-41).

Bestuursvereenkomst

Het bestuurlijk duo presenteert eind 2008 een groeimodel, dat wordt onderschreven door de deelnemende partijen. Er wordt gestart met de samenwerking Plus variant (inclusief interbestuurlijke doorzetting met aanwijzigingsbevoegdheid van het Rijk), waarna het op termijn denkbaar is om te komen tot een OV-Bureau Randstad (Verbeek, 2008). Als belangrijkste argument tegen één Randstad OV-Autoriteit wordt aangedragen dat onder deze oplossing weliswaar op een aantal punten beter scoort, maar juist minder scoort op de samenhang tussen OV en wegverkeer en ruimtelijke ontwikkeling. Elke bestuurlijke herindeling ten behoeve van samenhang levert immers weer nieuwe grenzen en afstemmingsproblemen op.

De betrokken overheden zetten de volgende zaken in gang:

1. Opstellen van een gezamenlijk beeld van het OV-netwerk voor de Randstad;
2. Identificeren en (doen) realiseren van ontbrekende schakels op Randstadniveau;
3. Ontwikkelen en realiseren van voorstellen voor verbetering van de ketenmobiliteit;
4. Uitwerken van een grotere betrokkenheid van decentrale overheden bij de aansturing van het regionaal spoorvervoer.

Per 1 mei 2009 moet hiervoor een plan van aanpak zijn, waarin is uitgewerkt hoe de Samenwerking Plus eruit gaat zien, wat de precieze taakomschrijving wordt van het OV-bureau, wat de ijkmomenten en criteria zullen zijn en wat dit allemaal betekent in termen van personele en budget.

8.7.4 OV-Chipkaart

De OV-Chipkaart is bedoeld als één kaartje voor het openbaar vervoer, het vervangt op den duur de losse treinkaartjes, strippenkaarten, abonnementen en kortingskaarten. In 2005 is gestart met de introductie van de OV-chipkaart. De invoering van de OV-chipkaart gaat in fases: eerst als betaalmiddel naast de bestaande kaartjes voor bus, tram en metro, dan bij wijze van proef als enige betaalmiddel in de metro (vanaf 29 januari in Rotterdam), waarna de kaart ook in de trein wordt geïntroduceerd. Bij de landelijke invoering wordt de strippenkaart, en andere papieren vervoersbewijzen, gefaseerd afgeschaft. Over dit uitgangspunt is echter op dit moment discussie. De consumentenorganisaties, en ook Tweede Kamerleden, pleiten voor een duaal systeem. Ook de NS heeft recent aangegeven het papieren kaartje nog niet meteen te willen afschaffen.

De invoering van de OV-Chipkaart is verschillende malen vertraagd vanwege problemen met onder meer de veiligheid van de chip en samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen (bron: www.rover.nl). Om de verdere invoering soepel te laten verlopen is in december 2008 een geactualiseerd aanvalsplan OV-Chipkaart gepresenteerd door staatssecretaris Huizinga. In de invoering van de chipkaart is een belangrijke rol weggelegd voor de decentrale overheden (provincies en stadsregio's, de concessieverleners) en voor de vervoerders.

De partijen die bij de eerste invoering van de chipkaart betrokken zijn: RET, Stadsregio Rotterdam, Stadsregio Amsterdam, GVB, Stadsgebied Haaglanden en HTM, Connexion en NS, vormen een implementatiegroep onder leiding van de voorzitter van Stadsregio Amsterdam. Zij stemmen af over de invoering van de chipkaart en verzamelen kennis voor invoering in de vervolggebieden. De decentrale overheden hebben een Stuurgroep Decentrale Implementatie OV-chipkaart ingesteld, waarin ook het IPO en het SkVV zitting hebben en die eveneens onder leiding staat van de voorzitter van de Stadsregio Amsterdam. De Stuurgroep heeft een (decentrale) opdrachtgevende rol. Vertegenwoordigers vanuit het stads-, streekvervoer en de NS worden in een adviserende rol uitgenodigd bij de stuurgroep.

De consumentenorganisaties (ANWB, Consumentenbond, samenwerkende ouderenorganisaties CSO en ROVER) volgen de invoering van de OV-chipkaart zeer kritisch. In september 2008 stapten zij uit het overleg over de invoering van de kaart omdat de kaart veel nadelen voor reizigers met zich mee zou brengen. Zij pleiten voor een duaal systeem, naast de chipkaart ook papierenkaartjes, en voor het wettelijk vastleggen van een aantal voorwaarden waaraan de chipkaart moet voldoen zodat de reizigersbelangen gewaarborgd worden.

De stadsregio Rotterdam is pilotregio voor de invoering van de chipkaart. De invoering van de chipkaart als enige betaalmiddel in de metro onder grote belangstelling van de pers op 30 januari 2009, ging zonder grote problemen. Later dit jaar wordt chipkaart ook het enige betaalmiddel in de metro van Amsterdam en RandstadRail in Haaglanden. Omdat er in de Zuidvleugel drie concessieverleners zijn, en 8 concessiegebieden, is niet bekend wanneer de chipkaart in de gehele Zuidvleugel ingevoerd zal zijn.

8.8 Potentiële meerwaarde van samenwerking

Welke meerwaarde kan samenwerking concreet opleveren? In deze paragraaf gaan we in op intern effect: de bedrijfseconomische effecten die samenwerking met meerwaarde oplevert voor OV-bedrijven. Daarnaast treedt er ook een macro-effect op: een groei van het Bruto Regionaal Product van de Zuidvleugel. Op voorhand merken wij op dat wij geen kwantitatieve analyse hebben gedaan.

De potentiële meerwaarde van samenwerking op het gebied van OV in de Zuidvleugel, kan ook verklaard worden met de gedachte van 'co-opetitie' van Brandenburger en Nalebuff (1997), waarbij het gaat om zowel competitie als coöperatie. Door samenwerking – niet omdat je van elkaar houdt, maar elkaar nodig hebt – wordt de 'gezamenlijke pot' vergroot. Dit kan zijn: groei aantal reizigers of een groter aantal reizigers OV in de 'modal split'. Daarna kunnen actoren onderling met elkaar in concurrentie voor verdeling van die pot.

8.8.1 Bedrijfseconomische voordelen

Het gaat hierbij om een directe commerciële meerwaarde voor de vervoerders en indirect voor de concessiehouders. Het idee is dat met hetzelfde middelen meer kwaliteit kan worden aangeboden aan de reiziger, waardoor het OV-product als geheel aantrekkelijker wordt en meer reizigers trekt. Meer reizigers, betekent meer omzet, wat betekent meer dividend / winst voor de aandeelhouder (bij de HTM en de RET zijn dat de gemeente en de stadsregio) en een efficiëntere exploitatie voor het OV (winst voor concessieverlener).

De aanname is dat door nauwere samenhang van (bedrijfs)processen van OV-bedrijven in de Zuidvleugel overheadkosten worden beheerst/verminderen en middelen zodoende kunnen worden aangewend aan het primaire proces: reizigersvervoer. De beginfase zal een incidentele stijging van kosten met zich meebrengen, waar na verloop van tijd (2 à 5 jaar) zal bij integratie van ICT-systemen (o.a. reizigersinformatie), ondersteunende diensten (bijvoorbeeld ingenieursbureaus) en materieelonderhoud kunnen significante voordelen worden behaald.

Afgelopen jaren zijn interessante resultaten behaald met de ontwikkeling van 'Shared Service Organisations'. An sich leveren deze geen incasseerbaar efficiencyvoordeel op, maar is een positieve toename van kwaliteit en volume (bijvoorbeeld groei reizigers) goed zichtbaar (Yacht: 2008). Het levenscyclus model voor 'Shared Service Organisations' kent globaal vijf ontwikkelingsfasen die drie vormingsfasen kennen.

- Concentreren personeel & middelen (periode: vormen);
- Ontwikkeling klant-leverancier relatie (periode: vormen);
- Sturen op efficiency (periode: volharden);
- Innoveren toegevoegde waarde (periode: vergroten);
- Vergroten marktaandeel (periode: vergroten).

8.8.2 Versterken regionale economie

Bereikbaarheid is belangrijk voor de bloei van de regionale economie. De regionale economie komt tot uiting in het bruto regionaal product (BRP) “om een de som van alle toegevoegde waarde die gevormd is in de bedrijfstakken van een provincie of regio” (bron: www.cbs.nl). De Zuidvleugel heeft een BRP van € 90 miljard en heeft ruim 19% werkgelegenheid van Nederland (bron: www.zuid-holland.nl). In tijden van economische neergang is een relatief goedkope investering, middels intensivering van samenwerking, een waardevolle aanvulling voor de aanpak van de financiële crises.

In Europees perspectief staat de groei van het BRP in de Randstad en dus ook van de Zuidvleugel onder druk. Dit wordt mede veroorzaakt door de congestie in de Randstad: “The costs of congestion have a substantial economic impact on the Randstad (OECD, 2007: 72)”. De ‘Adviesdienst Verkeer en Vervoer’ heeft berekend dat in 2020, bij ongewijzigd beleid, de files € 1,7 miljard aan kosten veroorzaken, waarvan het merendeel in de Randstad (AVV, 2004).

Verbetering van de bereikbaarheid, mede door versterking van het OV, is van positieve invloed op het BRP. Deze aanname wordt ondersteund door de OECD (2007: 96): in order to become a fully functional area, a substantial improvement in accessibility needs to take place as the Randstad suffers from increasing infrastructure obstacles such as congestion. Onze inzet is – in lijn met het OECD advies over de Randstad – meer samenhang in het OV-netwerk te realiseren: “Main recommendations on making better use of proximity: Increase the co-ordination of regional public transport systems” (OECD: 133). Door ‘te versterken wat sterk is’ en ‘sterk maken wat zwak is’ in het OV-netwerk zullen investeringen (bijvoorbeeld meer samenwerking, of nieuwe infrastructuur) een positief effect hebben op de economische groei van de Zuidvleugel. In hoofdstuk 11 geven wij hiervoor aanbevelingen.

8.9 Tussenconclusie

In deze afsluitende paragraaf vatte wij de hoofdpunten uit hoofdstuk acht samen. We concluderen op basis van analyse van de interacties tussen bedrijven (‘flow of information’) en de woon-werkrelaties dat de Zuidvleugel als stedelijk gebied daadwerkelijk samenhang vertoont. Wij spreken dan ook van een ‘daily urban system’. Hieraan ontleen wij de legitimiteit om onderzoek te doen naar samenhang binnen het openbaar vervoer in de Zuidvleugel.

Harde grenzen tussen schaalniveaus

Het openbaar vervoer in de Zuidvleugel kent vier schaalniveaus die met harde bestuurlijke- en juridische grenzen die zijn geordend en gescheiden, met name tussen 1 en 2 t/m 4:

1. Hoofdspoor in Nederland;
2. Regionaal spoor in Provincie;
3. Stads- & streekvervoer in WGR+ regio’s;
4. Streekvervoer in provincie.

De Zuidvleugel kent 3 regionale OV-autoriteiten (Provincie Zuid-Holland, Stadsgebied Haaglanden en Stadsregio Rotterdam) en 8 concessiegebieden. Samen met het hoofdrailnet (de 9^e concessie onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Verkeer&Waterstaat) en de zeven verschillende vervoerders vormt dit een ingewikkeld patchwork van actoren achter het fysieke OV-netwerk van dienstregelingen, infrastructuur (spoor en lijnen), stations en andere voorzieningen.

In de WP2000 (wet personenvervoer 2000) is vastgelegd dat in de concessiegebieden het openbaar vervoer dient te worden aanbesteed, met uitzondering van het stadsvervoer in de steden Den Haag en Rotterdam. De stedelijke vervoersbedrijven (RET en HTM) mogen in principe niet buiten het gebied van hun eigenaar (Stadsregio Rotterdam en Gemeente Den Haag) werken.

De Wp2000 heeft geleid tot lagere exploitatiekosten, maar niet tot meer innovatie én heeft tegelijkertijd niet geleid tot meer samenhang in het OV-netwerk op het niveau van het 'daily urban system' (Zuidvleugel). Op de hoofdasen is meer openbaar vervoer gerealiseerd, dit ten koste van de buitengebieden. De sterke nadruk in het beleid op concessiegebieden is niet bevorderlijk voor een grotere samenhang van het OV-systeem in de Zuidvleugel, zo geeft ook de OECD (2007) aan in haar 'Randstad Territorial Review'.

Veelheid aan actoren met verschillende belangen werkt vertragend en soms verlamdend

Wij onderscheiden de volgende typen actoren:

- Concessieverleners / opdrachtgevers: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Stadsgewest Haaglanden, Stadsregio Rotterdam en Provincie Zuid-Holland;
- Vervoerders met een monopolypositie: Nederlandse Spoorwegen, HTM en RET;
- Vervoerders met vrije marktwerking: Veolia, Connexion, Qbuzz en Arriva;
- Reizigers, van wie de belangen worden behartigd door onder andere ROVER.

De concessieverleners zijn aardig bezig met vormen van samenwerking, maar dit blijft nog wat hangen in de "goede wil" fase. Desondanks levert samenwerking tussen de verschillende actoren levert in Zuidvleugel voordelen op. Op dit moment zijn hiervan al concrete resultaten te zien, twee voorbeelden:

- a) Stedenbaan: als het gaat om creëren van synergie tussen ruimtelijke planning en OV strategie op het schaalniveau van de polycentrische metropool met een veelheid aan actoren;
- b) RandstadRail: als het gaat om 1) vergroten van de modal split ten gunste van het OV, 2) verbeteren van de bereikbaarheid / tegengaan van congestie, 3) verbeteren van het exploitatieresultaat en 4) verhogen van de kwaliteit door inzet van nieuw materieel.

Hier bovenop valt er ook nog meerwaarde te boeken op het gebied van:

- Ruimtelijk-economische ontwikkeling: door het verbinden en verknopen van strategische locaties (kennisinstellingen, kantoorlocaties, universiteiten, HSL & IC-stations en vliegveld) en door het verder integreren van ruimtelijke en vervoersstrategieën;
- Verbeteren van de ketenmobiliteit en de kwaliteit van het OV totaalproduct: door bijvoorbeeld één abonnementssysteem, integrale informatievoorziening, abonnementsformules, in dunner bevolkte gebieden afstemming van dienstregeling, et cetera;
- Vergroten van de leefbaarheid in dichtbevolkte gebieden: doordat er van uitstoot van uitlaatgassen van rail-OV geen sprake is, de geluidsbelasting lager is en een mooie inpassing van rail (boven en/of ondergronds) een verhoging is van de belevingswaarde van de publieke ruimte;
- Branding van de regio en promoten van de OV product: door een sterke OV-identiteit en een krachtige eenduidige huisstijl;
- Verbeteren van de bereikbaarheid van economische centra: door sneller en beter openbaar vervoer, waardoor het aandeel OV in de 'modal split' toeneemt;
- Bedrijfseconomische voordelen en beter exploitatieresultaat van het OV.

Gedeelde analyse richten zich te veel op de capaciteitsvraag en niet op de klantvraag

De 'Regionale Netwerkanalyse Zuidvleugel', als uitvloeisel van de nota Mobiliteit, is de enige analyse waarover bij de verschillende actoren consensus bestaat. Conclusies hieruit zijn:

1. Over een beperkt aantal knooppunten verlopen veel verplaatsingen;
2. In het voor- en natransport zijn er lange reistijden van en naar hoofdknooppunten;
3. Imago, organisatie & klantgerichtheid op Zuidvleugelniveau is marginaal.

Uitgangspunt van deze analyse is de capaciteit van het huidige systeem, en niet zozeer de klantvraag ("wat is de beste manier om activiteiten van mensen te verbinden"). De samenhang in de geboden oplossingen, vanuit het perspectief van een integraal OV-systeem, lijkt beperkt. De bestuurlijk- en

juridische grenzen van de OV-autoriteiten blijven herkenbaar. De vraag is of dit de samenhang in het systeem en het verleiden van nieuwe reizigers ten goede komt.

In regionaal netwerkanalyse staat de regio niet centraal

De 'Regionale Netwerkanalyse Zuidvleugel' en de daaruit voortvloeiende LMCA Spoor Zuidvleugel brengt weinig goeds voor de Zuidvleugel. Opvallend is dat in de 'LMCA regionaal OV' het hoofdrailnet centraal blijft staan en niet het metro-netwerk van Rijnmond en het light-rail netwerk van Haaglanden, terwijl juist deze systemen zijn ontworpen en gedimensioneerd op afstanden tot 40 kilometer. Daarbij komt nog eens dat in de LMCA Spoor Zuidvleugel amper wordt geïnvesteerd in het hoofdrailnet.

Waar in de Noordvleugel fors in infrastructuur wordt geïnvesteerd kunnen door geldgebrek de ambities voor Stedenbaan in niet worden gehaald. NS en ProRail adviseren het ministerie van V&W geen geld te investeren in een viersporigheid bij Delft. De NS krijgt wel de mogelijkheid om met (winstgevende) 6 IC's per uur te rijden, terwijl het (verliesgevende) Sprinternetwerk beperkt kan worden uitgebreid: dit zal variëren van 2 tot 6 Sprinters per uur: kortom geen 'metro-dienstregeling' mogelijk.

Historie is kansrijk perspectief voor samenwerking

Samenwerking op het gebied van OV in de Zuidvleugel is niet nieuw. In 1983 ontwikkelden partijen in de Haagse regio ideeën voor een beter OV. Vijftien jaar geleden startten de vervoerders (RET, HTM, Connexion en NS) een samenwerking waarbij ze het concept RandstadRail introduceerden. De inzet was hoog: bijna f 5 miljard voor een metronetwerk Zuidvleugel. Wij trekken hier twee lessen uit: bestuurlijke drukte was 20 jaar geleden groot en is dat nu nog steeds. Als tweede: zet met meerdere partijen hoog in en wees gezamenlijk vasthoudend om resultaat te boeken, accepteer hierbij de aanpassing van je eigen doelen.



Percepties

9. Percepties

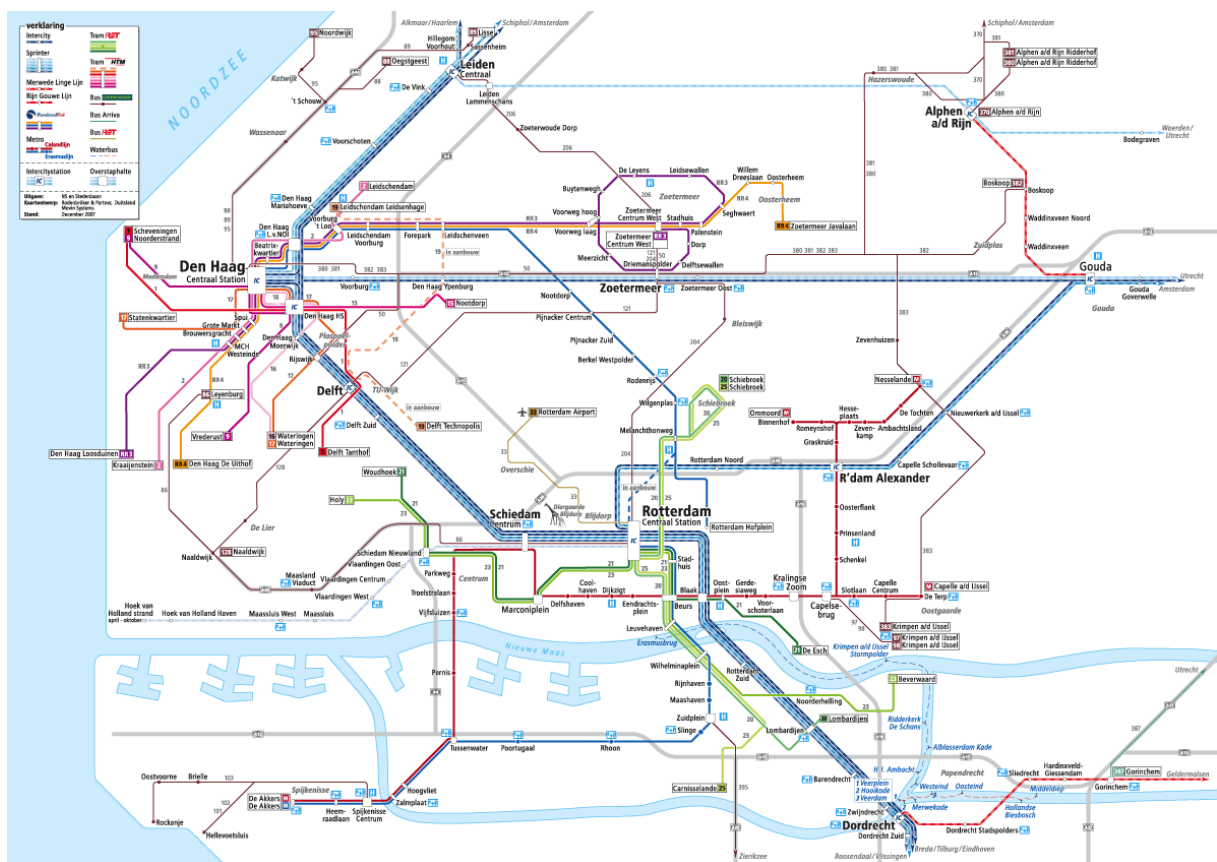
In dit hoofdstuk staan we stil bij de meest belangrijke actoren op het gebied van openbaar vervoer in de Zuidvleugel. Per actor beschrijven we de percepties van de verschillende actoren, een overzicht:

- 9.1 Ministerie van Verkeer & Waterstaat + Programmabureau UPR;
- 9.2 Stadsgewest Haaglanden;
- 9.3 Stadsregio Rotterdam;
- 9.4 Provincie Zuid-Holland;
- 9.5 Programmabureau Stedenbaan;
- 9.6 Nederlandse Spoorwegen;
- 9.7 HTM;
- 9.8 RET;
- 9.9 De klant, Vereniging Reizigers Openbaar Vervoer (ROVER).

De percepties zijn samengesteld op basis van bureauonderzoek (inhoudsanalyse) en interviews.

Gezamenlijke Zuidvleugel OV-kaart

NS en Stedenbaan hebben in december 2007, samen met RET, HTM, Connexion, Waterbus, Arriva en OV, een OV-kaart uitgegeven voor de Zuidvleugel. Doel van de kaart is een samenhangend beeld te geven van alle trein-, metro- en light-raillijnen en enkele buslijnen. De kaart is niet voor commercieel gebruik, maar gericht op de politiek- en bestuurlijke partners in de Zuidvleugel, om zo de eenheid in het netwerk zichtbaar te maken.



Figuur 9.1: OV-net Zuidvleugel, december 2007

9.1 Ministerie van Verkeer & Waterstaat

In deze paragraaf gaan wij in op de perceptie van het ministerie van Verkeer & Waterstaat. Binnen het ministerie onderscheiden we het programmabureau van het Urgentieprogramma Randstad (UPR). Voor het UPR is een Randstad Gezant aangesteld. Één van de projecten binnen het UPR is projectnr. 10 'OV-autoriteit Randstad'. Hiervoor is een bestuurlijk duo verantwoordelijk: Tineke Huizinga-Heringa (Staatssecretaris Verkeer & Waterstaat) en Leen Verbeek (voorheen portefeuillehouder verkeer van de Stadsregio Amsterdam als Burgemeester van Purmerend, nu Commissaris van de koningin in de provincie Flevoland). Ambassadeur is Jeltje van Nieuwenhoven, tevens is voor dit project binnen het departement een projectleider aangesteld.

In algemene zin willen wij opmerken dat wij een bepaalde 'gespletenheid' waarnemen bij het ministerie: enerzijds is er de 'beleidskoker' die verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer, anderzijds is er het programma UPR. De kokers zijn redelijk gesloten, wellicht conservatief te duiden, terwijl het UPR gericht is op het behalen van concrete en meetbare resultaten.

9.1.1 Gemeenschappelijkheid

De Zuidvleugel is voor het departement an sich geen entiteit, het is een soort van tussenstation is de al 400-jarige discussie over 'Gewest Holland'. De inzet is discussie voeren op de inhoud, niet op de instituties. "Wat is nodig?", moet het uitgangspunt zijn.

Er wordt een spanning geconstateerd en onderkend tussen schaalniveau en de maatschappelijke opgave. De metafoer is een spaghettibrij, door die te organiseren krijg je dingen voor elkaar. Het gedeeld begrippenkader op technisch vlak is minimaal: hoe die dingen voor elkaar komen is de verantwoordelijkheid van de OV-autoriteiten, van de vervoerders. Het departement wil niet te dicht op de uitvoering zitten. Het belang van gezamenlijke technologie wordt dan ook niet onderkend. Een gedeeld begrippenkader ("OV-taal") is bij het UPR aanwezig. Bij het departement blijft men veelal hangen in de klassieke driedeling van stedelijk openbaar vervoer: "bus, tram, metro", zoals blijkt uit de nota 'Mobiliteitsaanpak, Vlot en veilig van deur tot deur'. Het woord light-rail wordt slechts eenmaal genoemd, terwijl light-rail nou precies de afstand tot 40 kilometer, tot diep in de regio, kan overbruggen.

De Nederlandse Spoorwegen zijn de "de belangrijkste partner" voor het departement: zij zijn van deze vervoerder immers concessiehouder, de overige vervoerders vallen direct onder aansturing van de provincies of WGR+ regio's.

Positief is het departement over het verdwijnen van de harde grenzen van de provinciale/regionale concessiegebieden: "Dikke stiften worden langzaam potloodstrepen".

Het lerend vermogen op het departement is beperkt. Een voorbeeld is Stedenbaan, dit programma gingen drukken op institutioneel deel, waardoor "in Utrecht", bij de Nederlandse Spoorwegen een interessante beweging ontstond. Bij het departement in Den Haag nog niet, dit blijkt wel dat Stedenbaan geen onderdeel is van het MIRT projectenboek 2009. Regionet Amsterdam en de Rijn-Gouwelijn zijn dit bijvoorbeeld wel.

Verkeer & Waterstaat stuurt sterk vanuit de eigen regelsystemen en subsystemen. Het hanteert een sterk onderscheid tussen het hoofdrailnet en regionaal vervoer. De sturingsinstrumenten zijn:

- Wetten en regelgeving;
- Subsidies;
- Bijeenkomsten ("oploopjes");
- Politieke beïnvloeding via Minister of Staatssecretaris.

Ambtenaren hebben beperkt mandaat, sturen beperkt en moeten veelal voor iedere stap naar besluitvormer hoger in de organisatie. Het is echter wel een hiërarchische organisatie die haar beperkingen erkent binnen een governance systeem, met name trage informatiedeling. Het programma UPR is een nieuwe mogelijkheid om zich een plaats vinden in het netwerk. Met betrekking tot het MIRT gedraagt V&W zich als een 'bok op een haverkist'.

Het departement onderkent met het UPR project 10 'OV-autoriteit Randstad' de urgentie dat er wat gedaan moet aan het OV in de Randstad. Zij heeft een lastige/moeizame bemiddelde rol gespeeld in de uiteenlopende belangen en wensen (interactie arrangeren). Het UPR is een aanjager van een constructieve dialoog tussen de actoren in de Randstad, netwerkvorming staat centraal.

Het is vraag wat straks de positie wordt van het OV-bureau in de organisatie. Directeuren worden niet direct afgerekend op OV-bureau, het valt immers buiten het primaire proces. Dit zal mede de kracht én effect bepalen: de vraag zal zijn of het departement haar positie in het netwerk versterkt of deze kans aan zich voorbij laat gaan. Ook worden de wezenlijke vragen niet beantwoord in de vier geselecteerde onderwerpen.

Op de wijze waarop het gezamenlijk belang kan worden gerealiseerd heeft Verkeer & Waterstaat geen eenduidig beeld. Enerzijds acteert het ministerie door het scheppen van randvoorwaarden en de uitvoering overlaten aan gemeenten/regio's. Anderzijds wil ze redeneren vanuit de inhoud en moet ze de voortdurende spanning tussen verticaal en horizontaal voor lief nemen. Het risico van tunnelvisie is voortdurend aanwezig.

9.1.2 Leiderschap en werkvormen

Het UPR is een programmaorganisatie met vastomlijnde projecten en het heeft geleid tot meer interactie tussen formele bestuurders en informele leiders. De ambassadeurs vervullen een bijzondere, samenbindende rol. In zekere zin is er sprake van verbindend leiderschap op diverse niveaus in het netwerk, met heeft de ambitie meet- & zichtbare resultaten te behalen in een afgesproken periode. Binnen het UPR is wanorde benuttend leiderschap van belang, binnen het departement is het meer ordezoekend leiderschap. Bij de vorming van het OV-bureau is het afwachten in hoeverre heelheid door coördinatie en afstemming centraal zal staan.

Verkeer & Waterstaat is kritisch over het initiatief in de Zuidvleugel om een eigen OV-bureau te ontwikkelen, omdat dit losstaat van de afspraken die zijn gemaakt in UPR programma 10 voor een OV-bureau voor de Randstad. Leiders dragen beperkt bij aan de vorming van netwerken buiten de geplande/politiek overeengekomen afspraken voor de vorming/realisatie van ketens. Het OV-bureau Randstad – zo blijkt uit de onderzoekopdracht – dient heelheid te zoeken door het coördinatie & afstemming en niet door een nieuwe (hybride) systeemiaag te introduceren.

De verkokerde OV-bedrijven, die vooral de technische OV-taal praten, zijn nog niet aangehaakt bij het OV-bureau, terwijl de vragen juist hun verantwoordelijkheid raken. Vooral vraag 1 is voor de vervoerders relevant: "Het opstellen van een gezamenlijk beeld van een kwalitatief hoogwaardig netwerk voor het openbaar vervoer in de Randstad". Het koppelen en ontkoppelen van doelen, middelen en relaties zit nog een in een pril leerproces, maar bij het UPR staat men zeker open om te leren. De sfeer is positief en op de toekomstgericht. De aanpak is nog vooral projectmatig – met uitzondering van de aanloopfase, die kende voornamelijk een procesgerichte aanpak.



HOV-bus

9.2 Stadsgewest Haaglanden

In deze paragraaf geven wij een beeld van de perceptie van het stadsgewest Haaglanden op het openbaar vervoer in de Zuidvleugel. In paragraaf 9.2.1 gaan we in op gemeenschappelijkheid en in 9.2.2 leiderschap en werkvormen.

9.2.1 Gemeenschappelijkheid

Haaglanden ervaart de Zuidvleugel als een *'daily urban system'*, maar van een optimaal Zuidvleugel OV-netwerk is nog geen sprake. Ideaal gesproken is er dan één tarief, één informatievoorziening, goede afstemming in die gebieden zonder hoogfrequent vervoer en zo mogelijk één huisstijl. Om hier te komen is nog veel inspanning en tijd nodig. We moeten het niet forceren.

Het stadsgewest Haaglanden erkent daarmee enerzijds de functionele relaties en onderlinge afhankelijkheid van de actoren in de Zuidvleugel. Anderzijds is zij niet direct afhankelijk van anderen bij realiseren van eigen doelen binnen de WGR+ regio, zoals de realisatie het 'plan Netwerk RandstadRail', de uitbouw van het huidige RandstadRail.

Op inhoudelijke vlak zijn gezamenlijke, concrete doelen geformuleerd middels een aantal concrete projecten, bijvoorbeeld:

- Afronding RandstadRaillijn Den Haag Centraal – Rotterdam Slinge (gereed 2011);
- Bijdrage stadsgewest Haaglanden (aan buiten de regio gelegen) Rijn-Gouwelijn in 2009 met een bedrag van € 9,8 miljoen;
- Gedeelde analyse ontsluiting Valkenburg (5.000 woningen), samen met regio Leiden;
- Ketenbenadering en mobiliteitsmanagement, project: 'Verbeteren marketing OV in de Zuidvleugel' (trekker: Stadsregio Rotterdam, verwachte afronding: 2010). Budget: € 5 miljoen.

Er is hiermee enigszins sprake van vervlechting van eigen en gezamenlijk belang. Haaglanden heeft een hogere groeiambitie dan in de 'Regionale Netwerkanalyse' onderleiding van Verkeer & Waterstaat is ingezet. Het begrippenkader is helder aangegeven: de bestaande technologie in leidend, expliciet is uitgesproken geen (Rotterdamse) metro te ontwikkelen.

De actieve interactie tijdens de lobby voor spoortunnel Delft heeft partijen dichterbij elkaar gebracht: "je ziet elkaar". Ook de planstudie naar de viersporigheid Den Haag – Rotterdam versterkt de gezamenlijk door stadsgewest Haaglanden, stadsregio Rotterdam en Provincie Zuid-Holland (Movares doet het onderzoek, de rekening wordt gedeeld met z'n drieën).

Met het 'OV-net Zuidvleugel' wordt weer een nieuwe stap gezet om te komen tot doelvervlochten en de ontwikkeling van een gezamenlijk begrippenkader.

Haaglanden is van mening om samenwerking met meerwaarde te realiseren is initiatief, tijd en capaciteit (en dus niet per se veel geld) nodig. Dit is toch lastig, het dagelijks werk vraagt al veel aandacht en de vraag is: "wie neemt het initiatief".

Haaglanden maakt, vooral via portefeuillehouder Verkeer & Vervoer van de gemeente Den Haag gebruik van het netwerk om mee te sturen. Haaglanden gebruikt het governance systeem actief. Vanuit het perspectief van de negen gemeenten is Haaglanden zich sterk bewust van de onderlinge afhankelijkheid en staat op dat vlak positief tegenover regionale samenwerking: je hebt elkaar nodig om iets te bereiken.

In een Randstad OV-autoriteit ziet Haaglanden geen voordeel: op het niveau van de stadsregio's is juist gestart met het integraal bekijken van vervoer en ruimtelijke planning. Concessiegebieden kunnen wel groter, meer een homogeen gebied: Haaglanden bijvoorbeeld één (nu 2), Rotterdam bijvoorbeeld twee (nu 4). Er is wel sprake van een ongelijke behandeling tussen de gemeentelijke vervoersbedrijven en de commerciële bedrijven. De wens van Haaglanden: "geef de mogelijkheid van aanbesteden, niet de verplichting". Realiseer wel dat de omschakelingskosten hoog zijn (processen, nieuwe bussen, etc).

De samenwerking met het OV-bedrijf (HTM) is zakelijk. "De prestaties & pretenties zijn niet met elkaar in overeenstemming". De kwaliteit van het OV is bij lange nog niet vergelijkbaar met die van bijvoorbeeld in Japan (referentiebeeld).

9.2.2 Leiderschap en werkvormen

Het stadsgewest Haaglanden, met name bestuurlijk, is een ordezoekende organisatie, er zijn veel werkafspraken (veel papier), en veel gestructureerde ontmoetingen (verminderen onzekerheden).

De interactie is er zowel inhoudelijk als persoonlijk vlak. Politieke bestuurders ontmoeten elkaar met grote regelmaat. De directies en de hoofden Vervoer & Vervoer van de stadsregio's en de Provincie hebben onderling goede en frequente contacten.

Het koppellen van doelen, middelen en relaties buiten de formele besluitvormingsarena's gaat redelijk vloeiend: afspraken op ambtelijk niveau met de collegae in de Provincie Zuid-Holland en stadsregio Rotterdam lopen soepel, met weet elkaar nu goed te vinden: "we zijn van ver gekomen".

Men zit niet in elkaars vaarwater, over grensoverschrijdende zaken worden heldere, praktische afspraken gemaakt. Informele leiders (in casu: afdelingshoofden) spelen hierbij een belangrijke rol: zij faciliteren communicatie tijdens overleggen (gebeurtenissen). Op ambtelijk niveau zijn er vele projecten en programma's waarin Haaglanden samenwerkt met de Provincie Zuid-Holland, stadsregio Rotterdam, gemeente Lansingerland en ProRail. Informele leiders spelen een grote rol, er is sprake van verbindend leiderschap.

Het enthousiasme heeft de relatie met de NS de afgelopen jaren doen verbeteren: ontwikkeling van Moerwijk, Bleizo en Delft-Zuid zijn goede voorbeelden. Met het programmabureau UPR heeft Haaglanden korte lijnen.

Medewerkers worden instaat gesteld nieuwe ideeën te introduceren en te vertalen naar (potentieel) beleid. Dit wordt mogelijk gemaakt voor door de relatief beperkte omvang van de organisatie, korte lijnen en relatieve afstand van de politieke besluitvormingsarena's. Dit beïnvloedt het lerend vermogen positief. Sluipenderwijs – zonder afgebakende routekaart – ontstaat er nieuwe heelheid in de Zuidvleugel. Dit bloeit langzaam als een groei- en constructieproces, niet zozeer door de introductie van nieuwe systemen en structuren. Kortom: het is een organisch proces.

9.3 Stadsregio Rotterdam

Hieronder geven wij een beeld van de perceptie van de stadsregio Rotterdam op het openbaar vervoer in de Zuidvleugel.

9.3.1 Gemeenschappelijkheid

De stadsregio Rotterdam ziet de Zuidvleugel als een schaal waarop vervoerkundige en technische planning van openbaar vervoer logisch is: de Zuidvleugel functioneert als een dagelijks stedelijk systeem. Deze schaal moet je niet verwarren met de schaal van een concessiegebied: die moet juist kleiner zijn, om een bepaalde mate van concurrentie tussen vervoerders te waarborgen. Er is sprake van een gedeeld begrippenkader met de meeste actoren binnen het veld, met name als het gaat om technische aspecten (techniek van OV en OV-beleid).

Met de actoren binnen het Rotterdamse en met de 'collega'-concessieverleners Stadsgewest Haaglanden en Provincie Zuid-Holland bestaat een hoge mate van interactie. Er is regelmatig contact (wekelijks), zowel formeel als informeel en binnen alle lagen van de organisatie. De kwaliteit van deze interactie met de collega-concessieverleners komt tot uiting in een geëxpliciteerd gezamenlijk belang (vanuit reizigersperspectief één OV-systeem in de Zuidvleugel) en gezamenlijke nieuwe doelen (Zuidvleugel OV afstemming). De gezamenlijke ambitie bij deze afstemming is één reis van deur tot deur binnen de Zuidvleugel met één kaartje of abonnement, eenduidige reisinformatie en betere verbindingen. De samenwerking bestaat voor dit gezamenlijke doel waarbij de relatie met het eigen doel (OV in de stadsregio) helder en duidelijk is. Hierdoor ontstaat balans tussen eigen en gezamenlijk belang. De gezamenlijkheid tussen deze drie actoren vindt deels haar oorsprong in het gezamenlijk optrekken richting het Ministerie van V&W voor onderhandelingen over het MIRT.

Het aanhaken van de vervoerders (met name NS) aan de samenwerking tussen Haaglanden, de provincie en de Stadsregio gaat vooralsnog moeizaam. Vanuit de stadsregio zouden ze graag zien dat NS op een bepaalde manier aanhaakt, maar de samenwerking gaat nog niet zoals gewenst. Het bedrijfsmatige perspectief van de de NS (en andere vervoerders) is niet de natuurlijke omgeving van de stadsregio en andere actoren. De interactie gaat voornamelijk via de formele lijnen en heeft nog niet de gewenste frequentie en kwaliteit. Er wordt ervaren dat de cultuur bij NS anders is: hiërarchischer ("het moet toch via Utrecht").

De mate waarin de drie 'collega'-concessieverleners de interactie arrangeren is hoog, evenals de mate waarin de Stadsregio en RET de interactie arrangeren. In de verhouding RET en Stadsregio worden er formele afspraken gemaakt en vastgelegd over prestaties en functioneren. Met de drie 'collega'-concessieverleners worden werkafspraken gemaakt over bijv. wie pakt wat op, en hoe verdelen we de kosten. Van vervlechting van verantwoordelijkheden (schaalvervlechting) is sprake wanneer het gaat over de tactische en strategische aansturing van het OV tussen RET en Stadsregio. Ook bij de invoering van de OV-chip zien we een beperkte mate van schaalvervlechting: de Stadsregio neemt hierin (samen met de RET) het voortouw, andere actoren leren hiervan.

De mensen bij de stadsregio Rotterdam zijn gemotiveerd om te zoeken naar meerwaarde voor het OV-systeem van de Zuidvleugel. De afhankelijkheid van de andere partijen bij het realiseren van de ambitie wordt onderkend. Zij staan positief tegenover samenwerking en zoeken die op dit moment vooral in samenwerking met de provincie en Haaglanden. Deze samenwerking bevalt goed en groeit met de dag: hierbinnen kan nog veel mooist voor de Zuidvleugel gerealiseerd worden. Dit uit zich niet zozeer in een streven naar een gemeenschappelijke identiteit, eerder in het streven van gezamenlijke resultaten: een samenhangend OV-systeem voor de Zuidvleugel.

9.3.2 Leiderschap en werkvormen

Positief voor het lerend vermogen van de Stadsregio Rotterdam is dat het een compacte organisatie is (korte lijnen). Een deel van de capaciteit wordt ingekocht bij de gemeente Rotterdam en de RET, wat flexibiliteit als voordeel heeft, het nadeel daartegenover is dat delen van opgedane kennis weer wegvloeit. De medewerkers van de stadsregio zijn experts met relatief veel vrijheid om nieuwe ideeën te ontwikkelen; wat zij ook doen, met name samen met Haaglanden en de provincie. Vooral met deze twee actoren wordt actief kennis gedeeld. Ook via verschillende platforms (SkVV, Stedenbaan) wordt kennis actief gedeeld.

Dat de portefeuillehouder van de stadsregio tevens de wethouder verkeer en vervoer is van de stad heeft als voordeel dat het formeel leiderschap (in principe) eenduidig is. Na het aftreden van wethouder Baljeu, wordt haar taak door een andere wethouder overgenomen. Het informele leiderschap is in deze kleine en platte organisatie belangrijk en wordt ook als zodanig herkend. Vanuit verschillende medewerkers bij de stadsregio (informele leiders) komt een grote dosis enthousiasme, wat wordt versterkt door de goede samenwerking met de 'counter parts' bij Haaglanden en de provincie.

Mede door de strakke scheiding tussen de tactische en strategische aansturing van het OV (RET doet het tactische deel, de Stadsregio het strategische deel) lukt het de stadsregio om ketenvorming op Zuidvleugelniveau te promoten en tegelijkertijd duidelijk te zijn over haar verantwoordelijkheden en koers op het tactische niveau. Binnen de samenwerking met de collega-concessieverleners worden koppelingen gelegd tussen mensen, middelen en doelen, van heel pragmatisch (invulling zwangerschapsverlof) tot strategisch. Doelstellingen worden zo geformuleerd dat het resultaat al herkenbaar is en liefst niet al te ver weg in de toekomst gerealiseerd wordt. Op deze manier lukt het om de spanning tussen de eigen organisatie en de samenwerking te managen.

In de samenwerking staat het gezamenlijk belang voorop, er wordt gestreefd naar een vorm van heelheid door coördinatie en gezamenlijke actie. Het verbindend leiderschap richt zich (van alle drie de kanten) op de huidige goed lopende samenwerking. De goede samenwerking met de provincie en Haaglanden wordt benadrukt, waardoor de gemeenschappelijkheid binnen de huidige samenwerking sterk op de voorgrond staat. Dit roept, binnen deze samenwerking, een zekere spanning op tussen de gemeenschappelijkheid binnen en openheid van het netwerk.

9.4 Provincie Zuid-Holland

In deze paragraaf geven we inzicht in de perceptie van de provincie Zuid-Holland. In paragraaf 9.4.1 benoemen wij de gemeenschappelijkheid en in 9.4.2 leiderschap en werkvormen.

9.4.1 Gemeenschappelijkheid

De Provincie voelt zich medeverantwoordelijk voor de gehele Zuidvleugel, ook al heeft zij vrijwel geen bevoegdheden meer in de WGR+ regio's.

De Provincie heeft een aantal jaar geleden de ambitie uitgesproken om te komen tot een Zuidvleugelneta: "Het gaat om de afstemming van vervoerssystemen binnen hetzelfde regionale schaalniveau en tussen verschillende schaalniveaus. Nadrukkelijk streeft de Provincie naar schaalvervlochten binnen de Zuidvleugel. Aan de orde hierbij is het samenbrengen van light-train (stedenbaan), metro en tram (Randstadrail). Light-rail (Rijn-Gouwe-lijn) en snelbusverbindingen in één voor de reiziger herkenbaar systeem" (PZH PVVP (deel A), 2005: 72). Om dit ideaal te realiseren werkt de Provincie nauw samen met het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam. Met alle andere verbanden levert dit wel bestuurlijke drukte op, maar dit heeft naast nadelen, ook een groot voordeel: "je komt elkaar ook veel tegen". In de perceptie van de Provincie is "eigenlijk niemand de baas". Dit is lastig als er wat moet gebeuren: "wie neemt dan de regie?".

De Provincie erkent haar afhankelijkheid. Een metafoor die zij gebruikt om meerwaarde van samenwerking te duiden is het 'Senseo-denken': Douwe Egberts & Philips hebben samen een nieuw product gemaakt, dat hadden ze zelf nooit alleen gekund. Committent speelt hierbij een grote rol. Stedenbaan is zo'n voorbeeld. Het zijn geen 'communicerende vaten' (ruimtelijke ordening en vervoer), maar 'floating boats': het succes van de één bepaald het succes van de ander. Bij de Provincie leeft ook sterk de gedachte dat je "elkaar wat moet gunnen". Dit besef is zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk aanwezig.

Instrumenten die de Provincie tot haar beschikking heeft zijn beperkt: communicatie ('*management by speech*'), aangeven van de rode contouren middels de Provinciale Structuurvisie en beperkte financiële middelen. Een voorbeeld van dat laatste instrument is een bijdrage aan de Delftse spoortunnel (die in WGR+ regio Haaglanden ligt). De Provincie heeft de afgelopen jaren een bedrag van € 37 miljoen euro ter beschikking gesteld (PZH, 2009: 47).

Op de langere termijn streeft de provincie Zuid-Holland naar één vervoersautoriteit voor Zuid-Holland die verantwoordelijk is voor het stadsgewestelijke en regionale vervoer. Deze structuur geeft de mogelijkheid om in een stabielere omgeving dan heden het geval is interactie tussen actoren te organiseren. Overigens is niet gezegd dat de provincie Zuid-Holland zichzelf automatisch ziet als dé vervoersautoriteit.

Samenwerking met meerwaarde is voor de Provincie het hebben van een gezamenlijke visie, enthousiasme delen en daarvan genieten. Elkaar successen gunnen, door het zo te organiseren dat je ook de kleinste schakels mee neemt in het proces: het actief delen van informatie is dan van groot belang. Kortom: "geen ik, maar wij".

De rol van de Provincie heeft ten opzichte van de WGR+ regio's (waar de steden Den Haag en Rotterdam dominante spelers zijn) een relatief "onverdachte positie" positie in het vinden van eigen & gezamenlijk belang. Bijvoorbeeld heeft zij een neutrale positie bij een programma als Stedenbaan. De Provincie heeft (vrijwel) geen financiële belangen die gemeenten wel hebben via grondexploitaties, heeft geen aandelen in vervoersbedrijven en zij is niet verantwoordelijk voor het hoofdrailnet.

Aangegeven wordt dat de meerwaarde van samenwerking eindig is. Nu valt er nog veel winst te behalen, met name rondom de vorming van het OV-netwerk Zuidvleugel. Op den duur neemt de meerwaarde af en moet je misschien verder kijken naar andere oplossingen. Dragende kracht in de samenwerking binnen het OV-netwerk Zuidvleugel is het perspectief van de reiziger: "de reiziger dient één reis te maken".

9.4.2 Leiderschap en werkvormen

Balans zoeken, kijken naar wat verbindt is het credo. De Provincie staat (zeer) open voor netwerkvorming (realisatie potentieel gezamenlijk belang): verleidt en stimuleert dit ook subtiel. De houding tegenover samenwerken is positief, waarbij wordt opgemerkt dat de 'tijd wel rijp moet zijn' en/of 'het verhaal wel moeten kloppen'. Anders komt er weinig van de grond.

Vanuit het perspectief van de Provincie zijn er heldere werkafspraken, gestructureerde ontmoetingen en worden afspraken gemaakt en nagekomen. Dit heeft geleid tot een gedeelde startnotitie voor het OV-netwerk Zuidvleugel.

De relatie met NS-directie Randstad-Zuid is goed en constructief, er is regulier overleg op tactisch niveau. Met het hoofdkantoor in Utrecht (strategisch) zijn er politiek en ambtelijk weinig contacten. De contacten met het Ministerie van Verkeer & Waterstaat kunnen naar eigen zeggen, geïntensiveerd kunnen worden. De vervoerders staan nog buiten het samenwerkingsverband van het OV-netwerk. Via een klankbordgroep zijn zij wel benaderd en worden zij op termijn verder betrokken. De Provincie opereert omzichtig (maar wel redelijk effectief), beheerst de institutionele onzekerheid (met name ten opzichte van de steden Rotterdam en Den Haag) en het enthousiasme is groot, zowel bij de politieke- als de ambtelijke leiders. Informele leiders krijgen ruimte voor initiatief.

Verbindend leiderschap is cruciaal als instrument om effectieve resultaten te bereiken binnen de Zuidvleugel. Met name bij het OV-netwerk Zuidvleugel worden reeksen van gebeurtenissen gekoppeld en zo goed mogelijk ingebed bij de drie deelnemende partijen. Ook stimuleert de Provincie individuele gemeenten om een echt toegankelijk en aantrekkelijk OV-netwerken te creëren. De regio Holland-Rijnland heeft recentelijk een gezamenlijk beeld gecreëerd. Dergelijke processen worden aangemoedigd.

Als hiërarchische organisatie erkent de Provincie haar beperkingen binnen het governance systeem. Medewerkers krijgen ook de ruimte om grenzen op te zoeken, of zelfs voorzichtig over te steken. Het lerend vermogen is groot, doordat de organisaties elkaar “wat gunnen”, denken vanuit het lange termijn perspectief: om dit te realiseren krijgen medewerkers de ruimte.

Informeel leiderschap is van belang: samenwerkingsverbanden stimuleren creatief en daarmee innovatieve oplossingen. De Provincie poogt te streven naar heelheid door coördinatie en afstemming van de diverse (sub)systeem. Werkvormen zijn afwisselend project- en programmamanagement. Dit afhankelijk van de omvang en intensiteit van het issue.

9.5 Stedenbaan

Stedenbaan is een samenwerkingsverband in de Zuidvleugel, waaraan de volgende partners deelnemen: Provincie Zuid-Holland, de gemeenten Den Haag en Rotterdam, de Stadsregio Rotterdam, het stadsgewest Haaglanden, de Drechtsteden, het Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Midden-Holland en de regio Holland Rijnland. Doordat het al enige tijd actief is en omdat het een eigen programmabureau heeft (in feite de enige geformaliseerde netwerkorganisatie), is het inmiddels een institutie op zich. In deze paragraaf gaan wij in op de perceptie van het programmabureau Stedenbaan. Aan bod komen achtereenvolgens gemeenschappelijkheid en leiderschap & werkvormen.

9.5.1 Gemeenschappelijkheid

De programmaorganisatie Stedenbaan erkent een sterke onderlinge afhankelijkheid in de Zuidvleugel. Doel van het programma is het creëren van meerwaarde voor de deelnemers, met name op het gebied van vastgoedontwikkeling, gebiedsontwikkeling, ketenmobiliteit en verhogen van de Sprinterfrequentie. De programmaorganisatie is voor het realiseren van deze doelen – door actoren samen te brengen – geheel afhankelijk van derden. Zij beschikt immers zelf niet over de middelen, er is dan ook een hoge mate van interactie en koppelingen en de motivatie om meerwaarde te zoeken is hoog.

Een toelichting op de individuele belangen, gezien vanuit de perceptie van de programmaorganisatie Stedenbaan:

- **NS Poort:** kan als grondeigenaar ontwikkelkansen in stationsomgevingen benutten. NS Reizigers heeft een 5% groei-doelstelling per jaar en wil ook graag het sprinternetwerk beter benutten: deze zijn ten opzichte van de Intercity's minder rendabel, een hogere frequentie op het Sprinternet levert reizigerswinst op;

- **Stadsgewest Haaglanden:** bijna 50% van alle woningbouw ontwikkeling in Haaglanden zit langs Stedenbaan, de regio heeft bijna geen uitleglocaties meer. Bij Moerwijk heeft Den Haag Stedenbaan echt nodig om iets met de plek kunnen doen, dit geldt ook voor Delft Zuid.
- **Regio Holland Rijnland:** door Rijn-Gouwe-lijn is er minder aandacht voor Stedenbaan, maar heeft al wel de gehele Stedenbaan verstedelijkingsopgave vastgelegd in bestemmingsplannen.
- **Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Midden Holland:** de samenwerking hierin is vrij licht. Stedenbaan heeft hier ook weinig stations, Gouweknoop is in de tijd naar achtergeschoven vanwege lastige uitvoering op de spoorkruising Den Haag/Rotterdam.
- **Stadsregio Rotterdam:** ze vinden Stedenbaan heel belangrijk, maar het is moeilijk de actoren te koppelen aan Stedenbaan. Er zijn ook veel ontwikkelingen buiten Stedenbaan (waardoor het relatief gezien van minder belang is).

Samengevat: er is sprake van doelvervloechting op de doelen: vergroten aantallen reizigers & het doel: stedelijke verdichting.

Discussie over de gezamenlijke technologie is voor het programma is dan ook niet zo relevant, deze is er immers al: de light-train (Sprinter) van de Nederlandse Spoorwegen. Provincie, gemeenten en het programmabureau hebben hier geen invloed op. Verknoping op knooppunten is voor Stedenbaan cruciaal, met name aansluiting op de bus in de dunbevolkte delen van de Zuidvleugel vraagt de nodige aandacht.

Een eigen Stedenbaan imago (huisstijl, logo) ligt niet voor de hand. De mensen in de trein weten niet dat het Stedenbaan is waarin zij rijden, het is ook niet per se nodig om resultaten te boeken.

Stedenbaan bevindt nu in de fase dat partijen hun belang (gaan) erkennen. Nog niet iedereen gelooft in stationslocaties. Belangrijk hierbij is de verschuiving in de verstedelijkingsstrategie binnen de Zuidvleugel: 'van uitleg naar verdichting'.

De samenwerking levert ook wat op in de benadering van Verkeer & Waterstaat: voorheen klopten gemeenten, kaderwetgebieden en provincie individueel aan bij het departement, nu wordt een samenwerkingsinspanning gevraagd. De nieuwe regels van het MIRT helpen daar zeker bij: het afwegingskader wordt meer transparant. Dit helpt kwalitatief betere projecten te selecteren.

De bestuurlijke afspraken over Stedenbaan worden vastgelegd in vier uitwerkingsovereenkomsten. Op 10 december 2008 zijn de overeenkomsten 'Sociale Veiligheid', 'Kwaliteit stations, Stationsomgeving en Overstappunten' en 'Informatievoorziening' getekend tussen Zuidvleugelpartijen en NS & ProRail. Op 6 december 2007 waren de overeenkomsten 'Fiets' en 'P+R' tussen Zuidvleugelpartijen en NS & ProRail reeds getekend.

Het Stedenbaan programmabureau streeft naar een gedeeld gezamenlijk belang. Dit is niet altijd eenvoudig omdat de belangen van de actoren niet parallel lopen of zelfs tegengesteld kunnen zijn of er is sprake is van concurrentie (bijvoorbeeld de beperkte markt voor vastgoedontwikkeling). Zo staat het gegeven dat de NS wordt gestuurd op basis van reizigersgroei en winstgevendheid ('*return on investment*') niet automatisch gelijk aan de optimalisatie van het regionaal vervoer. Om de 5% reizigersgroei-doelstelling te realiseren zou het voor NS bijvoorbeeld goedkoper zijn om lege intercitytreinen te vullen met kortingskaartjes, dan extra treinen in de zetten op relatief korte (maar overvolle) regionale trajecten.

De openheid van het Stedenbaan-netwerk is relatief groot, er wordt veel informatie gedeeld. In de publicatie 'Ruimtelijke ambitie Stedenbaan 2020' is bijvoorbeeld een redelijk kritisch verslag gepubliceerd van een bijeenkomst met de op van vastgoedwereld. Het toetreden van nieuwe deelnemers – met name op locatieontwikkeling – wordt gestimuleerd.



Sprinter / Stedenbaan

9.5.2 Leiderschap en werkvormen

Het programmabureau van Stedenbaan is de spil in het web van het – grotendeels zelf gecreëerde – governance systeem. Door de Zuidvleugelpartners zijn drie regionale RO-coördinatoren aangesteld (Haaglanden, Rotterdam & Holland-Rijnland, Midden-Holland & Drechtsteden) die de schakel zijn tussen het programmabureau en de gemeenten. Zij stimuleren dat leden hun ideeën ook daadwerkelijk ter tafel brengen.

Informeel leiderschap is van cruciaal belang voor Stedenbaan, alvorens bestuurders hun handtekening kunnen zetten onder een uitvoeringsdocument. Binnen Stedenbaan worden programmamanagement toegepast, waarbij tevens veel aandacht is voor procesmanagement. Nadrukkelijk streeft het programma naar heelheid door coördinatie en afstemming: het is de levensader waarop ontwikkelingen mogelijk zijn. Dit versterkt ook het lerend vermogen van het gecreëerde netwerk. Partijen worden immers ‘gedwongen’ na te denken over elkaars belangen/standpunten. Hoe dit lerend vermogen in de individuele organisaties wordt omgezet in inhoud en mogelijk nieuwe structuren verschilt per geval.

We kunnen constateren dat leiders – met name de programmamanager – enthousiast zijn wat een positieve sfeer stimuleert. Het samensmelten van vastgoedontwikkeling, gebiedsontwikkeling, ketenmobiliteit en frequentieverhoging is de resultante van voortdurend (en intelligent) koppelen en ontkoppelen, wat de proceskwaliteit in hoge mate versterkt en leidt tot effectief resultaat.

9.6 Nederlandse Spoorwegen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de perceptie van de Nederlandse Spoorwegen op het openbaar vervoer in de Zuidvleugel. In paragraaf 9.6.1 analyseren wij de gemeenschappelijkheid en 9.6.2 de gebruikte leiderschap & werkvormen.

9.6.1 Gemeenschappelijkheid

De Nederlandse Spoorwegen onderhouden een landelijk treinnetwerk, opgebouwd uit een landelijk intercitynetwerk (hoofdnet) en regionale sprinterdiensten. Een vorm van gemeenschappelijkheid, gebaseerd op binding met de Zuidvleugel, is niet sterk aanwezig, afgezien van de bijdrage van NS aan Stedenbaan. De interactie met regionale partijen vloeit voort uit gezamenlijke projecten (zoals Stedenbaan) of formele overleggen (zoals het regionale bestuurlijk spoor overleg). In technisch opzicht is er sprake van een gedeeld begrippenkader.

De NS redeneert primair vanuit het landsdekkende hoofdrailnet, waarin zij Randstad, noch Noord- of Zuidvleugel herkent. NS Reizigers is organisatorisch wel opgedeeld in landsdelen (waaronder de Randstad), van waaruit decentraal wordt gewerkt en contacten met de regio worden onderhouden. Structurerend in het denken en plannen, zijn de dominante vervoersstromen (de drukste en meest rendabele treinverbindingen) zoals de Schiphol-Amsterdam-Almere-lijn (SAAL) of de A2 corridor (Amsterdam-Eindhoven). Voor de Sprinter wordt voor de toekomst gedacht aan een drietal regionale sprinternetten in de Randstad (Utrecht, Amsterdam, Zuidvleugel).

Er bestaat een hoge mate en kwaliteit van georganiseerde en ongeorganiseerde interactie met het ministerie van Verkeer en Waterstaat. NS sluit contracten met het ministerie van V&W over de concessie en levert een bijdrage aan de tactische en strategische planning van het railvervoer. Met het ministerie van Financiën heeft NS afspraken over de bijdrage van NS aan de schatkist. De interactie met actoren uit de regio's is niet gebaseerd op een wettelijke basis; formeel heeft NS weinig van doen met de regionale openbaar vervoerautoriteiten. Dit geeft NS als actor in het netwerk rondom regionaal OV in de Zuidvleugel een comfortabele positie.

De NS ziet dat zij, voor het aanleveren en wegwerken van reizigers op de stations, tot op zekere hoogte afhankelijk is van het onderliggend openbaar vervoer (de keten). Deze afhankelijkheid is echter niet volledig en NS legt hier geen nadruk op. Andere vervoerders zien NS (tevens) als concurrentie. Door verbreding naar andere vervoersmodaliteiten, zoals overname van OV-fiets, samenwerking met Qpark en een belang van 48% in Qbuzz, versterkt NS haar concurrentiekracht op de thuismarkt. In de Zuidvleugel doet de NS mee in Stedenbaan, en hiervoor tekende zij onder meer de overeenkomst 'Stedenbaan Zuidvleugel: Ketenmobiliteit – Fiets'.

Voor Stedenbaan zijn de gedeelde (nieuwe) doelen duidelijk: koppeling van doelen op het gebied van vervoer en stedenbouw. Voor wat betreft het OV-systeem van de Zuidvleugel is er wel overlap in de ambities en doelen, maar zijn (nog) geen gezamenlijke (nieuwe) doelen geformuleerd. NS is duidelijk en open over haar ambities ten aanzien van het OV over rail in 2020. Deze overlappen (deels) met die van andere vervoerders en vervoersautoriteiten. Voor samenwerking met andere actoren vormen de bedrijfsdoelstellingen van NS het kader. Dominant hierin is de harde randvoorwaarde dat NS op alles wat zij doet jaarlijks minimaal 8% 'return on investment' dient af te dragen aan het ministerie van Financiën. Mede hierdoor heeft NS bij al haar ontwikkelingen een scherpe bedrijfseconomische blik. Dit betekent bijvoorbeeld dat de vervoersketen zich rondom het Intercitynet (als meest rendabele netwerk) moet organiseren.

Van schaalvervlochtening is in de samenwerking met NS geen sprake: de verantwoordelijkheden van NS als vervoerder zijn eenduidig. NS is een bedrijf en functioneert als zodanig, het bedrijfsresultaat staat centraal. Het actief delen van informatie is in een aantal gevallen lastig, omdat NS een deel van de informatie (reizigersaantallen per lijn) als bedrijfsgeheim beschouwd. Als monopolist op het hoofdspoor net beschikt NS over een grote hoeveelheid kennis over het spoorwegsysteem. Deze gebruikt zij om "randvoorwaarden te creëren voor de uitbreiding van de spoorcapaciteit". Met andere woorden, het beïnvloeden van het Rijksbeleid ten aanzien van het openbaar vervoer. Andere actoren hechten veel waarde aan de adviezen en opvattingen van NS. NS laat zich hierbij leiden door het rendement van de investering gebaseerd op het verwachte aantal extra reizigerskilometers (over het hoofdspoor).

NS beziet (evenals het departement) het OV-systeem letterlijk en figuurlijk vanuit het hoofdrailnet. Deze perceptie wijkt af van de wijze waarop de actoren in de regio naar het regionale OV-systeem kijken en dit maakt de balans tussen gezamenlijk en eigen belang kwetsbaar. De NS ziet wel verschillende mogelijkheden voor het realiseren van gedeelde meerwaarde, onder meer op het gebied van kostenreductie en vergroting van de klanttevredenheid. Er is ook volgens NS ook veel te winnen als het gaat om ketenmobiliteit en de integratie van ruimtelijke ordening en vervoer.

Bij het arrangeren van interactie hecht NS veel waarde aan geformaliseerde afspraken en overleggen (bijvoorbeeld de convenanten Stedenbaan, geheimhoudingsbeding, en het bestuurlijk spooroverleg). Dit maakt NS in deze netwerken moeilijker benaderbaar.

9.6.2 Leiderschap en werkvormen

Als vervoerder, die met de concessiehouder contracten afsluit over de levering van vervoersdiensten, heeft NS in samenwerkingsprocessen met betrekking tot de organisatie van het OV niet vaak een initiërende of leidende rol op de voorgrond. Door haar autoriteit op het gebied van spoorvervoer, is NS zeker wel in staat zijn om anderen te enthousiasmeren. Binnen de organisatie spelen ook informele leiders een rol. Professionals hebben (binnen kaders) ruimte voor het ontwikkelen van ideeën. Interactie wordt echter georganiseerd vanuit de afdeling strategie.

Als het gaat om Stedenbaan is het duidelijk wat de bijdrage van NS aan de samenwerking is en wat de relatie is met de eigen doelen en missie van NS. Spanning tussen de samenwerking en de eigen organisatie ontstaat vanwege bedrijfseconomisch kader van NS, wat een essentieel uitgangspunt is.

De bijdrage van NS aan de vorming van ketens en netwerken wordt enerzijds geleverd door zelf deel te nemen in verschillende onderdelen van de keten/netwerk en anderzijds door samenwerking aan te gaan. Deze dubbele strategie laat zien dat naast heelheid door coördinatie en afstemming er ook een streven naar eenheid (in de hand houden van de keten) bestaat. NS ziet zichzelf als de top in de hiërarchisch geordende vervoersketen. Deze positie is bepalend bij het leggen van koppelingen. Proces- en programmamanagement worden bij NS minder toegepast; de lijn is dominant.

9.7 HTM

In deze paragraaf wordt een beeld gegeven van de perceptie van de HTM op het openbaar vervoer in de Zuidvleugel. Aan bod komen gemeenschappelijkheid (9.7.1) en in paragraaf 9.7.2 over leiderschap & werkvormen.

9.7.1 Gemeenschappelijkheid

HTM is zich als kleine vervoerder bewust van haar afhankelijkheid. Zij ziet de Zuidvleugel juist als een kans om groei te realiseren, bijvoorbeeld door het verder uitrollen van light-rail. Het belang van gezamenlijke technologie is door de realisatie van RandstadRail (fase I) erkend. Verschil in voertuigtype en perronhoogte – waar politieke bestuurders eerst zaten op systeemintegratie – is vanuit klantperspectief voor HTM goed opgelost.

HTM is als kleinste vervoerder van Nederland op zoek naar samenwerking: het concept LANS (Leefbaarheid, Activiteiten, Netwerk en Samenwerking) is een uitnodiging naar anderen. Met name de koppeling met activiteiten van reizigers (winkels, kinderopvang, et cetera) kan meerwaarde bieden. Bij Stedenbaan is dit helaas onvoldoende in beeld, dat legt te veel nadruk op het (traditioneel) verdichten van knooppunten. HTM wil meer light-rail ontwikkelen (Noord: richting Schiphol, Westen: richting Gouda en Zuiden: richting Naaldwijk/Schiedam). De betrokken actoren (vooral: ProRail en stadsgewest Haaglanden) hebben overlappende ambities om reizigersgroei te realiseren, alleen kiezen zij gedeeltelijk – naast light-rail – voor andere technologieën: Sprinter of HOV-bus. HTM ervaart een grote urgentie, mede om de toekomst van het eigen bedrijf veilig te stellen door uitbouw van de specialisatie light-rail.

De aandeelhouder (gemeente Den Haag) en het stadsgewest delen deze urgentie deels. Actoren hebben een redelijk constructieve dialoog: zij hebben kennis van elkaars positie en doelen. Het aanpassen van doelen is voor HTM lastig (wil als actieve marktpartij operen), dit gezien de beperking van de aandeelhouder dat HTM alleen binnen Haaglanden mag opereren. Het bedrijf spreekt zelf van een op “overleven gerichte strategie”.

Het al lang bestaande, hiërarchische trambedrijf beïnvloedt het lerend vermogen van HTM. Met de ontwikkeling van RandstadRail (fase I) zijn kennis en vaardigheden gedeeld, er was ruimte voor vernieuwing, voor experiment. Zowel het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam, in het bijzonder de gemeente Zoetermeer, HTM & RET en ProRail (als juridisch eigenaar van de ‘oude’ Zoetermeerstadslijn) waren betrokken. De ontwikkeling van fase I ging niet goed, wat te wijten was aan de infrastructuur en deels aan het ontbreken van een volwaardig proefbedrijf. Er is op een harde manier (tijd- & budgetoverschrijding en veel negatieve publiciteit) geleerd van fouten.

De attitude tegenover samenwerken is redelijk aanwezig, al prefereert het light-rail denken – als regionaal openbaar vervoersconcept – sterk de manier waarop. HTM gebruikt haar netwerken om mee te sturen, dat lukt binnen de regio, daarbuiten gaat het moeizaam.

Immers ProRail geeft de voorkeur aan de light-train Sprinter (zie bijlage 1 ‘Vervoersconcept’) en de stadsregio Rotterdam kiest er voor om de hogevloermetro (RandstadRail) aan te schaffen voor de Hoekselij.

Het netwerk op Zuidvleugel- of nationaal niveau waarin HTM opereert, kent een scheiding tussen de traditionele (stads)vervoerders (“de staatsbedrijven”) en de buitenlandse OV-bedrijven (“de commerciëlen”). De eerste is een gesloten netwerk, waarin nieuwkomers moeilijk tussen kunnen komen.

Tot 2016 hoeft HTM door de concessieverlening geen inmenging te vrezen op haar railnetwerk. HTM kan vanuit deze positie (eventueel) initiatieven ontplooiën voor intensievere samenwerking (doelvervlochten) met andere actoren, maar daar is ook niet direct noodzaak voor. Behalve wanneer de aandeelhouder instemt dat HTM haar marktaandeel in de Randstad mag vergroten.

9.7.2 Leiderschap en werkvormen

Op directieniveau is er interactie met bestuurders en directies van OV-bedrijven in de Zuidvleugel en op nationale schaal. Ook zijn er actieve koppelingen: van interactie op zowel inhoudelijk als persoonlijk vlak. Op tactische en operationeel niveau wordt informatie enigszins gedeeld. Er is vanuit het HTM perspectief een beperkte gemeenschappelijke identiteit met de Zuidvleugel. De stadsregio’s Den Haag en Rotterdam en de vervoerders HTM en RET delen de identiteit ‘RandstadRail’. De Provincie Zuid-Holland, de vervoerders Connexion en Veolia en de regio Holland-Rijnland en Gouda delen deze identiteit niet. De betrokkenen bij RandstadRail zijn gemotiveerd om samen te werken. Dit is operationeel ook noodzakelijk op het gecombineerde light-rail en metrotraject tussen Leidschenveen en Laan van NOI.

HTM is een hiërarchisch openbaar vervoersbedrijf met een duidelijke hiërarchische structuur, de klassieke machine bureaucratie, zeker waar het de aansturing betreft van trams, bus- en light-railbestuurders. Bij dit deel van de organisatie is er sprake van sterk formeel leiderschap. De ontwikkeling van LANS is een initiatief van onderaf: informele leiders in de organisatie hebben de mogelijkheid gekregen een nieuw concept te ontwikkelen.

De ontwikkeling van RandstadRail heeft “iets gedaan” met de organisatie. Nieuwe mensen zijn binnengehaald, HTM faciliteert bijvoorbeeld ook een promotieplaats van de TU Delft rondom de ontwikkeling van light-rail. Voorzichtig worden deze vernieuwingen ingebed in de omliggende processen van de bestaande organisatie. Van een sterk extern effect is nog geen sprake. Zo hebben RET en HTM beide nog hun eigen ingenieursbureau, is sprake van beperkte samenwerking op verbetering van sociale veiligheid en vind er nog geen gemeenschappelijk onderhoud plaats.

De formele leiders zijn enthousiast, maar slagen er – mede door de rol van de aandeelhouder – slechts met moeite in op tactische en operationeel niveau anderen te enthousiasmeren. Het werkgebied is immers geografisch beperkt.

Het streven naar heelheid/eenheid vind plaats door introductie van nieuwe (hybride) systemen en structuren en niet zozeer door coördinatie en afstemming van de diverse (sub)systeem. De nadruk bij werkvorm ligt op projectmanagement, welke binnen de ‘*span of control*’ van de eigen organisatie gerealiseerd worden.



HSL & InterCity

In deze paragraaf geven we een beeld van de perceptie van de RET op het openbaar vervoer in de Zuidvleugel. De RET rijdt metro, trams en bussen in Rotterdam. In paragraaf 9.8.1 analyseren wij de gemeenschappelijkheid en in 9.8.2 leiderschap en werkvormen.

9.8.1 Gemeenschappelijkheid

De RET is '*in house operator*' van de stadsregio Rotterdam, wat betekent dat zij uitgezonderd zijn van openbare aanbestedingsprocedures en dat zij alleen in de stadsregio mogen rijden. Voor de organisatie van het OV zien zij op dit moment de stadsregio als het ideale schaalniveau. Een sterke verbintenis met de Zuidvleugel als regio ervaren zij niet. De RET spreekt over Rotterdam en omgeving, en dit is ook waar de toekomst van de RET ligt. Binnen de stadsregio heeft de RET ambities op het gebied van vervoer over water, rail (Hoekselij) en nieuwe en opgewaardeerde tramlijnen (Tramplus). Op technisch gebied deelt de RET hetzelfde begrippenkader, op conceptueel en strategisch niveau niet.

Afstemming en interactie met actoren op Zuidvleugelniveau vindt vooral plaats op ad hoc basis: als er een probleem is, weet men elkaar te vinden. Met collega-vervoerder HTM was intensieve interactie over de Randstadrail samenwerking; voor beide partijen was dit een leerproces. Vanzelfsprekend heeft de RET een hoge mate en kwaliteit van interactie op zowel bestuurlijk, management- als beleidsniveau met de stadsregio. De Stadsregio is eigenaar van 100% van de aandelen van de RET, en de RET voor het stadsregio-gebied verantwoordelijk voor de tactische planning van het OV. Dit betekent dat de RET, in opdracht van en in samenspraak met de Stadsregio, het integrale vervoersplan van de stadsregio voorbereidt, welke als basis dient voor de aanbestedingen. Daarnaast heeft de RET ook een grote rol bij de uitvoering van de OV-chip pilot.

De RET ervaart geen sterke (onderlinge) afhankelijkheid van de andere actoren binnen het OV-systeem van Zuidvleugel. Zij zien voor zichzelf als bedrijf binnen de stadsregio voldoende toekomstmogelijkheden. Natuurlijk zijn zij zich wel bewust van de afhankelijkheidsrelatie met de stadsregio; die is 100% aandeelhouder en concessieverlener. Tegelijk is de stadsregio ook weer afhankelijk van de RET omdat de RET capaciteit en kennis waar de stadsregio niet buiten kan.

Hoewel de RET redeneert vanuit het Rotterdamse perspectief, met bijvoorbeeld de metro als dominant vervoerssysteem, is zij zich wel bewust van het Zuidvleugel OV-systeem, en kan ze zo een aantal potentiële voordelen van afstemming op Zuidvleugelniveau opsommen. De RET is in principe gemotiveerd om hieraan bij te dragen, maar het moet wel passen binnen het Rotterdamse / RET-systeem. De (gemeenschappelijke) drive hiervoor vindt de RET in het klantperspectief: het moet voor de klant wat opleveren. RET is dan ook betrokken bij het OV-netwerk Zuidvleugel. Dit initiatief wordt door hen gezien als een soort van tegenactie tegen de Randstad OV-autoriteit.

Het gezamenlijk belang (aanpak OV-systeem vanuit klantperspectief) is bij de RET wel bekend, maar nog niet vertaald in gezamenlijke visie, afspraken of actie op Zuidvleugelniveau. Zo kan er ook nog niets gezegd worden over de balans tussen het gemeenschappelijk en gezamenlijk belang.

De RET weet de andere actoren te vinden als dat nodig is, en spreekt hen zo nu en dan. Afgezien van de reguliere interactie met de Stadsregio, wordt er, ten behoeve van het gezamenlijk belang, geen interactie gearrangeerd. Met betrekking tot Randstadrail (rijd over grondgebied Haaglanden en samenwerking met HTM) en de tactische planning van het OV, vindt er schaalvervlochtening plaats. De RET is hier pragmatisch in.

De RET is hiërarchisch georganiseerd, toegespitst op het leveren van vervoersdiensten. Het intern lerend vermogen is vooral georiënteerd op technische en operationele aspecten, waarbij het metro-denken (de specialisatie van de RET) dominant is. Op het gebied van de OV-chipkaart (Rotterdam is pilotgebied) wordt informatie actief gedeeld, evenals op het gebied van metro en lightrail (Randstadrail). Doordat de RET het integrale vervoersplan voor de gehele regio maakt, heeft zij op dit vlak een exclusieve kennispositie. Een besef van urgentie over ketengeoriënteerde benadering van het OV-systeem van de Zuidvleugel is bij de RET niet sterk aanwezig. In de stadsregio valt voor de RET nog voldoende te doen.

De spanning tussen (mogelijk intensievere) samenwerking en de eigen organisatie is bij de RET (in potentie) aanwezig. De RET mag, als *in house operator*, hoofdzakelijk binnen de Stadsregio actief zijn. De RET is sterk geworteld in Rotterdam, sterk zichtbaar en een icoon van de stad. Het profiel van de samenwerking moet daarom steeds hieraan ondergeschikt blijven. Van een spanning tussen de gemeenschappelijkheid en openheid van het netwerk is op dit moment geen sprake. De RET heeft, evenals de andere vervoerders, nog geen vaste positie in het netwerk (van actoren) rond het OV-systeem van de Zuidvleugel.

9.8.2 Leiderschap en werkvormen

De RET focust zich op de realisatie van de eigen doelen, waarbij zij het (potentiële) gezamenlijke belang nog niet geëxpliciteerd heeft. De RET stuurt vanuit afgebakende regelsystemen (eenheden) en niet zozeer vanuit het netwerk van actoren en belangen. De werkvormen sluiten hierop aan: lijn- en projectmanagement. De leiding van de RET was in het recente verleden sterk gericht op de vormgeving (overleving) als bedrijf. Nu ze de status van *in house operator* heeft, kan de blik naar buiten gericht worden, en komen de gehelen in beeld.

Binnen de RET overheerst de formele leiderschapsopvatting, informele leiders spelen een rol op de achtergrond. Herverdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden (zoals een vervoersautoriteit voor de Randstad), daar ziet RET niets in. De RET is content met de bestaande situatie, haar positie als '*in house operator*' en de positie die hun kennis van het Rotterdamse OV-systeem hen geeft. Afstemming moet van bovenaf komen, of liever nog doen ze het zelf in de lichtst mogelijke variant (ad hoc). Belangrijk is dat elke vorm van coördinatie aansluit op de eigen organisatie (die is ingericht voor efficiënt OV), wat echter betekent dat coördinatie altijd afstemmingsproblemen met zich mee zal brengen.

Leiders zijn enthousiast over Rotterdamse doelen. Zij hebben nog geen (zichtbare) vaste positie in het Zuidvleugel-netwerk. Er kan daarom, uit de waarnemingen en onderzoek die wij hebben gedaan, weinig gezegd worden over de mate waarin verbindend leiderschap (in potentie) aanwezig zal zijn.

9.9 De klant, Vereniging Reizigers Openbaar Vervoer

In deze paragraaf wordt een beeld gegeven van de perceptie van de ROVER op het openbaar vervoer in de Zuidvleugel. Aan bod komen gemeenschappelijkheid (9.9.1) en leiderschap en werkvormen (9.9.2).

ROVER zet zich in voor de belangen van de reizigers in het openbaar vervoer. Zij nemen deel aan overleggen met vervoerders en concessiehouders over de dienstregeling, en doen daarnaast eigen onderzoeken en geven ongevraagd advies aan overheden en vervoersbedrijven.

9.9.1 Gemeenschappelijkheid

De interactie tussen ROVER en de andere actoren in het netwerk rond openbaar vervoer in de Zuidvleugel vindt voornamelijk plaats in geïnstitutionaliseerde overleggen, bijvoorbeeld de landelijke en lokale overleggen over de dienstregeling, de ROCOV's (Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer), en het informele vooroverleg dat hieraan vooraf gaat. ROVER onderhoudt de contacten met de vervoerders en concessieverleners, maar maakt geen permanent deel uit van het netwerk vervoerders tussen deze actoren; zij beslist niet mee. Wat er gebeurt met de adviezen en opvattingen van ROVER is aan de andere actoren. Er is wel regelmatige interactie, maar de kwaliteit daarvan is niet maximaal voor een grote mate van gemeenschappelijkheid.

Deze verhoudingen tussen ROVER en de andere actoren, kenmerkt ook de afhankelijkheidsrelatie. ROVER is meer afhankelijk van de andere actoren (concessieverleners en vervoerders) dan andersom. Om hierin een andere balans te brengen, pleit ROVER voor de instelling van een onafhankelijk arbiter, waarbij consumentenorganisaties in beroep kunnen wanneer hun adviezen onbeargumenteerd terzijde worden geschoven.

We concluderen dat de agenda van ROVER grotendeels overeenkomt met de samenwerkingsagenda van andere actoren in het netwerk. ROVER bekijkt het OV-systeem vanuit het oogpunt van de reiziger: dit betekent dat zij het OV-systeem als één integraal vervoersysteem ziet. Rover dringt aan op kwaliteitsverbetering van het OV op een aantal punten die (grotendeels) overeenkomen met de punten die aan ter sprake kwamen tijdens onze gesprekken met concessieverleners en vervoerders:

- Een regionaal dekkend en slim netwerk met perfecte aansluitingen;
- Adequate informatievoorziening;
- Deugdelijk en herkenbaar materieel;
- Rekening houden met aangrenzende concessies en contracten.

ROVER deelt het gezamenlijk begrippenkader; inhoudelijk zijn ze goed op de hoogte van de *'ins en outs'* van openbaar vervoerssystemen en planning op strategisch, operationeel en tactisch vlak. Ze kennen ook de beweegredenen van de andere actoren.

Voor ROVER zijn de stedelijke agglomeraties het ideale niveau voor de organisatie en planning van het openbaar vervoer. De Zuidvleugel is voor ROVER zo'n gebied. Bij beschouwing van het OV-systeem staat voor ROVER het klantperspectief centraal. Een gevoel van gemeenschappelijkheid kan voortkomen uit een gezamenlijke ambitie op het gebied van openbaar vervoer in de Zuidvleugel, maar is nu nog niet sterk ontwikkeld. ROVER ervaart wel een zekere mate van urgentie.

In de verhoudingen tussen ROVER als consumentenorganisatie en de andere actoren bestaan soms tegenstrijdige belangen, het belang van de reiziger, tegenover bijvoorbeeld het bedrijfseconomisch belang van de vervoerder. In zo'n situatie is geen constructieve dialoog mogelijk en van een expliciet gemeenschappelijk belang is dan geen sprake.

De interactie tussen ROVER en de andere actoren wordt gearrangeerd via de formele lijnen. ROVER neemt ook zelf initiatief tot actie en overleg. Informatie en onderzoek is voor ROVER een belangrijk middel in het 'spel'. ROVER verzamelt, ontwikkelt en verspreid kennis over openbaar vervoer, om hiermee invloed uit te oefenen. Het klantperspectief staat hierbij steeds centraal.

ROVER is open in het proces, informatie, standpunten en opvattingen worden naar buiten gebracht. ROVER pleit voor het leggen van koppelingen in de openbaarvervoerketen. Door haar afhankelijke positie in het netwerk, is zij niet echt in staat deze daadwerkelijke koppelingen te realiseren of af te dwingen. ROVER pleit voor afstemming en coördinatie in de OV-keten, maar vindt ook dat met name het Ministerie van Verkeer&Waterstaat verantwoordelijkheid hoort te nemen voor de integratie van de diverse vervoerssystemen (ROVER, 2004: 2). De Rijksoverheid zou op het gebied van 1) de OV-chipkaart; 2) reisinformatie en 3) precompetitieve marketing en reclame landelijke kaders moeten scheppen.

Rover is uitgesproken voorstander van gedecentraliseerd openbaar vervoer, maar geeft tegelijkertijd aan dat dit niet ten koste mag gaan van de herkenbaarheid, gebruikersgemak en service voor de reiziger. Vandaar deze rol voor het Rijk. ROVER geeft aan, evenals een deel van de andere geïnterviewden, dat er qua organisatie van het openbaar vervoer nu een 'gat' zit op het niveau van de stedelijke agglomeratie (Zuidvleugel). ROVER zou graag zien dat de stadsregio's nauwe betrokken worden bij de regionale sprinternetten. Zo zou de verantwoordelijkheid van stadsregionaal OV (inclusief stoptreinen) moeten liggen bij een regionale vervoersbestuurder die verantwoording aflegt aan regioraad en gemeenteraad. De sprinternetten zouden zelfs de basis moeten zijn de gehele dienstregeling van de trein. Want wie rijdt er nou 's morgens voor zijn werk van Groningen naar Den Haag?

9.9.2 Leiderschap en werkvormen

Rover kan je zien als een netwerkorganisatie die werkt met vrijwilligers en medewerkers die tevens expert zijn. Ideeën van alle leden worden gebruikt en de organisatie is klein en flexibel.

ROVER heeft in het netwerk een sterk afhankelijke positie, zij is meer afhankelijk van de vervoerders en concessieverleners dan andersom. Vanuit deze positie probeert ROVER resultaten te boeken voor het belang van de reizigers.

Coördinatie en afstemming spelen een belangrijke rol in de heelheid die ROVER voor de reizigers nastreeft, maar het ordenen van de eenheden is ook een stap die genomen moet worden. ROVER heeft opvattingen over de rol van het Ministerie van Verkeer&Waterstaat, en het instellen van mobiliteitsbureaus die de samenwerking tussen overheden en vervoersbedrijven versterken. Nog stap verder wordt gedacht aan de oprichting van overheids-NV's op het niveau van de vleugels, van waaruit het openbaar vervoer georganiseerd wordt.

Leiderschap bij ROVER is gericht op het uitdragen van het eigen standpunten, niet zozeer op het maken van koppelingen. ROVER maakt geen vast deel uit van het netwerk. Van spanning tussen de eigen organisatie en de samenwerking is dan ook geen sprake: ROVER ventileert haar standpunten duidelijk. Ook van spanning op het gebied van openheid of gemeenschappelijkheid binnen het netwerk, is wat betreft ROVER, geen sprake.

Ook, en vooral, informele leiders spelen een rol in de ogen van ROVER. Waarde wordt gehecht aan het informele overleg dat vooraf gaat aan de officiële adviesaanvraag aan de ROCOV's. Vanuit ROVER wordt enerzijds gehecht aan ordezoekend leiderschap om bijvoorbeeld de landelijke kaders te stellen door het oprichten van nieuwe structuren. Anderzijds wordt coördinatie, samenwerking en afstemming genoemd als wenselijke ontwikkeling om de kwaliteit van het OV voor de reiziger te verbeteren.

9.10 Waarnemingen over vormgeving

Wij sluiten dit hoofdstuk af met enkele waarnemingen met betrekking tot huisstijl. Zo zien wij in de grote verscheidenheid aan stijlen ook overeenkomsten. Het ontwerp van visuele informatie systemen in het openbaar vervoer betreft onder meer de bewegwijzering, netkaarten, uitvoering van de voertuigen, instructies voor reizigers, regels en richtlijnen en SOS- en informatiepalen. In Nederland is deze informatie overal verschillend.

Ons is opgevallen dat gedurende de afgelopen 11 jaar, er (vrijwel geruisloos) één gedeelde huisstijl voor ambulance- en brandweerorganisaties is gekomen. Deze organisaties konden, ondanks de bestuurlijke en juridische scheidslijnen toch één huisstijl realiseren, zie bijlage 4 voor achtergrondinformatie.

9.10.1 Één ontwerpbureau heeft voorkeur in de Randstad

Wat opvalt als we kijken naar de informatieontwerpen voor luchthavens, nationaal spoorvervoer en regionaal spoorvervoer, is dat deze gemaakt zijn door één ontwerpbureau, te weten: Bureau Mijksenaar uit Amsterdam. Zij hebben onder meer de volgende systemen ontworpen:

- NS (opdrachtgever: NS);
- Schiphol (opdrachtgever: Schiphol Group);
- Metro Rotterdam (opdrachtgever: RET);
- Metro Amsterdam (opdrachtgever: GVB);
- RandstadRail (opdrachtgever: Gemeente Den Haag);
- Tramstations Grote Markt en Spui (opdrachtgever: Gemeente Den Haag).

Twee voorbeelden van Bureau Mijksenaar:



Figuur 9.2: Metro Rotterdam / RandstadRail Den Haag



Figuur 9.3: Metro Amsterdam

9.10.2 'Transport for London' als voorbeeld

Krachtig voorbeeld van gedeelde eenheid in een metropolitaans gebied is London. De stad kent vele soorten vormen van transport (underground, tram, bus, water, et cetera) en heeft meerdere concessiegebieden. De underground is bijvoorbeeld al toegewezen aan twee concessienemers: a) Metronet (Bakerloo-, Central-, Circle-, District-, Hammersmith-, Metropolitan-, Victoria- en Waterloolijnen) en b) Tube Lines (Jubilee-, Northern- and Piccadillylijnen). Ondanks dat twee concurrerende bedrijven verantwoordelijk zijn voor exploitatie en onderhoud heeft het geheel één gedeelde huisstijl. Inclusief de overige vormen van openbaar vervoer.



Figuur 9.4: Huisstijl London

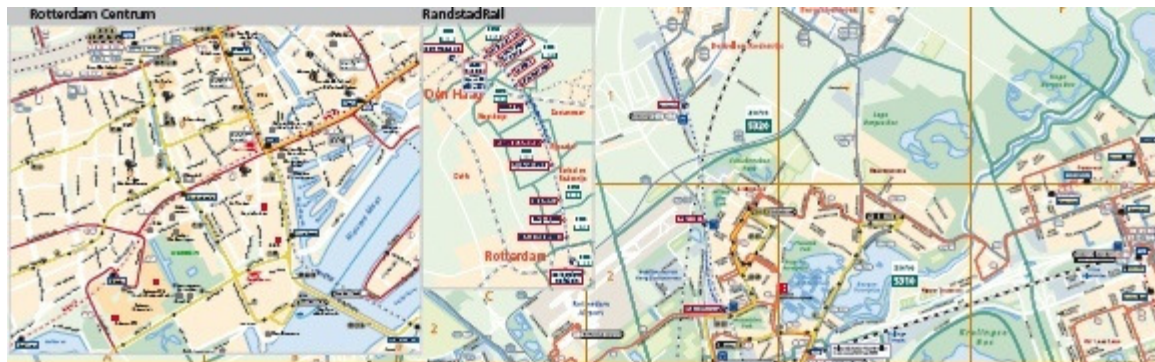
Om de kwaliteit van de huisstijl te bewaken zijn er 'design standaarden' ontwikkeld. De filosofie achter deze ontwikkeling: "Design standards are also useful for promoting safety by making sure our messages help passengers use the transport network with ease and confidence". Via huisstijlgidsen – die via internet beschikbaar zijn – is gedetailleerd aangegeven hoe onder andere voertuigen, bewegwijzering en kaarten moeten worden vormgegeven.

9.10.3 Wat laten de kaartbeelden in de Randstad zien?

De kaartbeelden die de verschillende actoren maken voor hun publiek, laten zien dat het letterlijk lastig is om over grenzen heen te kijken. De metro- & tramkaart van bijvoorbeeld Rotterdam houdt op bij Spaanse Polder en laat de drie kilometer verderop gelegen Technopolis in Delft niet zien. De tramkaart van Den Haag kijkt ook niet over de grenzen van het concessiegebied heen. Sinds dat RandstadRail rijdt, is deze lijn verdwenen van de kaarten (en informatiepanelen) van NS.

Hier liggen kansen voor het oprapen. Ook hier maken de vervoerders in de Zuidvleugel gebruik van dezelfde vormgevers. De lijnnetkaarten kaarten van HTM en RET zijn beide vormgegeven bij Carto studio (Amsterdam), evenals de kaarten van NS en Connexion. Ook het GVB heeft enkele kaarten door dit bureau laten vormen geven.

Kennelijk delen de vervoerders en gemeenten de voorkeur voor de ontwerpprincipes van Bureau Mijksenaar en/of Carto studio, maar hebben de actoren desondanks niet het initiatief genomen de krachten te bundelen. Met de komst van RandstadRail is een voorzichtige eerste stap gezet door de RET en is het eindstation 'Den Haag Centraal' opgenomen, zij het in een apart kader.



Figuur 9.5: Detail uit de kaart: 'Openbaar vervoer in Rotterdam en omstreken' (uitgave: RET)



Knooppunt

10. Analyse ‘ Integraal OV-systeem Zuidvleugel’

In dit hoofdstuk maken wij een analyse van de percepties van de verschillende actoren en het netwerk waarin zij actief zijn. Ook gaan wij in op de mate van gemeenschappelijkheid in het netwerk rond het OV-systeem van de Zuidvleugel, de aanwezigheid van institutionele factoren voor samenwerking met meerwaarde en de factor leiderschap.

10.1 Totaaloverzicht analyse percepties in netwerk

In het vorige hoofdstuk hebben wij negen percepties beschreven van de verschillende actoren op het gebied van OV in de Zuidvleugel. In deze paragraaf kijken wij naar de overeenkomsten en verschillen tussen deze percepties, de interactie en afhankelijkheden tussen de actoren, de probleemperceptie en de arena's waarin actoren actief zijn.

10.1.1 Analyse percepties

In deze paragraaf analyseren we de positie en afhankelijkheden van actoren. We stellen de vraag: Wat zijn de belangrijkste thema's? Welke posities nemen de actoren in, in relatie tot deze issues? En hoe zijn de actoren van elkaar afhankelijk?

Het thema samenwerking is op dit moment onder (een deel van) de actoren actueel. De samenwerkingsagenda van de verschillende partijen (ook van de partijen die alleen spreken over samenwerking) komt voor een deel overeen (zie figuur 10.1). Er wordt gesproken en gedacht over samenwerking op het gebied van:

- gelijke tarief- en abonnementformules voor het OV;
- afgestemde / gelijke reizigersinformatievoorziening;
- een Randstad OV-autoriteit;
- een (Zuidvleugel)huisstijl.

We constateren op hoofdlijnen (een enkele uitzondering daargelaten) dat een discussie over (voertuig)technologie geen onderwerp van discussie is tussen actoren.

Wij hebben op basis van bureauonderzoek en interviews een analyse gemaakt van de beleving en betrokkenheid van actoren bij de vier bovengenoemde onderwerpen.

- Groen: actoren ondersteunen het idee en willen graag tot uitvoering overgaan;
- Oranje: actoren twijfelen, of omdat het een extra bureaucratie oplevert of het voordeel (met name bedrijfseconomisch) niet zichtbaar is;
- Rood: voor actoren een niet (of nauwelijks) bespreekbaar onderwerp.

	V&W	SGH	SRR	PZH	SB	NS	HTM	RET	RVR
Eén tarief & abonnementformules	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Eén (Zuidvleugel)huisstijl	Orange	Orange	Orange	Green	Green	Red	Orange	Red	Green
Gelijke reizigersinformatievoorziening	Orange	Green	Green	Green	Green	Orange	Green	Green	Green
Randstad OV-autoriteit	Orange	Red	Red	Orange	Red	Red	Green	Red	Green

Figuur 10.1: Posities actoren over centrale thema's in de Zuidvleugel

We nemen waar dat de gedeelde agenda bij de regionale partners heeft grote overeenkomsten dan de agenda die de landelijke partners hebben.

De wereld is niet zwart-wit, wij geven voor enkele actoren een korte toelichting op de oranje vlakken:

- **Eén (Zuidvleugel)huisstijl:** Verkeer & Waterstaat twijfelt aan de meerwaarde, wat levert het direct op voor de klant is met name de vraag. Daarnaast wil Verkeer & Waterstaat niet ingrijpen in de decentrale verantwoordelijkheid van de concessiehouders. Stadsgebied Haaglanden en de stadsregio Rotterdam vinden het geen verkeerd idee, maar starten niet zelf de discussie. HTM is van mening dat 'RandstadRail' een mooie naam is die kan worden gebruikt voor de gehele Randstad.
- **Gelijke reizigersinformatievoorziening:** HTM en RET staat er an sich positief tegenover, maar vinden het een eerste verantwoordelijkheid van de concessiehouders. NS wil best informatie doorgeven, maar NS ziet problemen in de uitvoering. Het landelijk belang gaat hierbij voor het regionaal belang.
- **Randstad OV-autoriteit:** Verkeer & Waterstaat heeft ons inziens een dubbele houding. Enerzijds vloeien veel verantwoordelijkheden, geld (dus macht) naar de Randstad OV-autoriteit, helemaal als ook het hoofdrailnet van NS of op zijn minst de Sprinters inbegrepen worden. Anderzijds steunt het departement het UPR programma 10 in praktische en bestuurlijke zin. Haaglanden en de stadsregio Rotterdam missen de koppeling met ruimtelijke ordening, maar staan er wel voor open. Ook is voorwaarde dat het geen extra bestuurslaag wordt. NS is niet tegen een OV-Autoriteit mits het niet zal leiden tot dubbelingen in bestuurlijke afstemming en mits de HSL-, IC-, en Sprinterdiensten integraal in handen blijven van de landelijke concessiehouder.

10.1.2 Afhankelijkheden van middelen: juridisch & financieel

In paragraaf 8.2.2 hebben we uitgebreid stilgestaan bij de regelgeving en financiering van het openbaar vervoer in de Zuidvleugel. In deze paragraaf maken we een korte samenvatting van de afhankelijkheid van middelen en zetten deze in de brede context van actoren in de Zuidvleugel.

Actor	Rol	Middelen	
		Wetgeving	Financiering
V&W	Wetgever (via Staten-Generaal) en Financier OV-autoriteiten & NS	Beheer Wp2000 Beheer Concessiewet 2003 Beheer Spoorwegwet 2003	Miljoenennota (Ministerie van Financiën)
SGH	OV-autoriteit en financier van concessienemers	Wp2000 Bp2000	BDU
SRR	OV-autoriteit en financier van concessienemers	Wp2000 Bp2000	BDU
PZH	OV-autoriteit en financier van concessienemers	Wp2000 Bp2000	BDU
SB	Coördinatie	Intentieverklaringen/convenanten	Indirect, afhankelijk van ZV-partners
NS	Concessiehouder	Concessiewet 2003 Spoorwegwet 2003	Via V&W
HTM	Concessienemers	Wp2000	Via OV-autoriteit
RET	Concessienemers	Wp2000	Via OV-autoriteit
RVR	Belangenorganisatie	Vereniging	Leden Subsidie voor OV-loket

Tabel 10.2: Overzicht van actoren van middelen

Wij hebben onszelf de vraag gesteld in hoeverre de actoren afhankelijk zijn van elkaar. We kijken hierbij naar de middelen waarvoor de ene actor afhankelijk is van de andere; wat is het belang van die middelen, en in welke mate zijn die middelen inwisselbaar? Zie het volgende schema:

	Inwisselbaarheid van de middelen	
Belang van de middelen	Hoog	Laag
Groot	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
Klein	Onafhankelijkheid	Lage afhankelijkheid

Tabel 10.3: Typologie van de afhankelijkheid tussen de actoren

In onderstaande tabel hebben we de afhankelijkheidsrelaties tussen de actoren weergegeven. De tabel moet zo gelezen worden dat horizontale balk het perspectief is ten opzichte van de andere actoren. In drie kleuren geven wij de mate van afhankelijkheid aan:

- Hoge mate van afhankelijkheid: blauw;
- Lichte mate van afhankelijkheid: turkoois;
- Lage mate van afhankelijkheid: groen.

<i>Perspectief >>></i>	V&W	SGH	SRR	PZH	SB	NS	HTM	RET	RVR
V&W		Blauw	Blauw	Blauw	Blauw	Blauw	Turkoois	Turkoois	Blauw
SGH	Turkoois		Turkoois	Turkoois	Blauw	Groen	Blauw	Groen	Blauw
SRR	Turkoois	Turkoois		Turkoois	Blauw	Groen	Groen	Blauw	Blauw
PZH	Groen	Turkoois	Turkoois		Blauw	Groen	Groen	Groen	Blauw
SB	Turkoois	Blauw	Blauw	Blauw		Turkoois	Turkoois	Groen	Groen
NS	Blauw	Blauw	Blauw	Blauw	Blauw		Turkoois	Turkoois	Blauw
HTM	Turkoois	Blauw	Groen	Turkoois	Turkoois	Groen		Groen	Blauw
RET	Turkoois	Groen	Blauw	Turkoois	Turkoois	Groen	Groen		Blauw
RVR	Groen	Turkoois	Turkoois	Groen	Groen	Groen	Turkoois	Turkoois	

Tabel 10.4: Afhankelijkheden tussen de actoren in de Zuidvleugel

Als we kijken wie van wie afhankelijk is, zien we dat de OV-autoriteiten en de vervoerders met een monopolypositie wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. Formeel hebben de OV-autoriteiten (die indirect ook aandeelhouder zijn van de vervoerder in hun gebied) een sterkere positie, maar in de dagelijkse praktijk is die afhankelijkheid wederzijds. We zien ook dat ROVER een lastige positie heeft. Geen van de partijen is echt in hoge mate afhankelijk van ROVER, en andersom is ROVER wel afhankelijk van de andere actoren. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is alleen in hoge mate afhankelijk van de NS, en in veel mindere mate van de andere actoren. Andersom zijn de regionale OV-autoriteiten (concessieverleners) wel afhankelijk van Verkeer en Waterstaat. Een vergelijkbare comfortabele positie heeft NS; met name de regionale partijen zijn afhankelijk van de NS, terwijl dit omgekeerd niet zo is. We zien dat de regionale OV-autoriteiten (Haaglanden, de Stadsregio Rotterdam en de provincie) wederzijds in gelijke mate van elkaar afhankelijk zijn.

10.1.3 Probleemperceptie

In hoofdstuk negen hebben wij een beeld geschetst van de perceptie van de verschillende van de actoren. In deze paragraaf maken wij een kernachtige samenvatting van de probleempercepties en geven hierbij de kern van het meest pregnante probleem aan, de oorzaken die daar ten grondslag liggen en de mogelijkheden om het proces te beïnvloeden.

Dit schema helpt om het ervaren probleem scherp op het netvlies te krijgen. Het schema is derhalve niet volledig, maar geeft betrokken actoren een goed overzicht van issues en hoe zij individueel en/of gezamenlijk kunnen omgaan met de complexe samenhang van het OV-netwerk in de Zuidvleugel.

Actor	Probleemperceptie			Mogelijkheden voor beïnvloeding	Belang	Doelen
	Norm (beeld op OV-netwerk)	Kern van het probleem	Oorzaken			
V&W	Vanuit het hoofdrailnet. RO perspectief matig aanwezig	Niet integraal kunnen sturen op OV ontwikkeling in Nederland	Sterke decentralisatie naar Provincie, WGR+ en gemeenten. NS heeft zich ontwikkeld als een sterk bedrijf.	Via MIRT (geld!) RNA: uit nota Mobiliteit inzet minister/staatssecretaris, UPR en olopjes.	Samenhang in OV (macro niveau), goede besteding geld.	Groei OV (sneller dan groei auto), kwaliteitsverbetering. Uitwerking Randstad 2040: RO kwaliteit, bereikbaarheid
SGH	Vanuit de eigen concessies en in 2 ^e instantie vanuit Regionaal net. RO en V&V perspectief sterk aanwezig	Modelsplit ten gunste van auto, groei OV beperkter. Kwaliteitsverbetering nodig.	Weinig geld door uiteenlopende belangen. Coördinatie is lastig door beperkte capaciteit.	Sturing met eigen BDU. Participatie in LMCA e.d. Lobby naar departement. Opzet OV-netwerk Zuidvleugel.	Bereikbaarheid vergroten, economische groei, leef-omgeving verbeteren.	Bereikbaarheid vergroten, economische groei realiseert, leef-omgeving verbeteren.
SRR	Vanuit de eigen concessies en in 2 ^e instantie vanuit Regionaal net. RO en V&V perspectief sterk aanwezig	Modelsplit ten gunste van auto, groei OV beperkter. Kwaliteitsverbetering nodig.	Weinig geld door uiteenlopende belangen. Coördinatie is lastig door beperkt capaciteit.	Sturing met eigen BDU. Participatie in LMCA e.d. Lobby naar departement. Opzet OV-netwerk Zuidvleugel.	Bereikbaarheid vergroten, economische groei, leef-omgeving verbeteren.	Bereikbaarheid vergroten, economische groei realiseert, leef-omgeving verbeteren.
PZH	Vanuit de eigen concessies en in 2 ^e instantie vanuit Regionaal net. RO en V&V perspectief sterk aanwezig	Modelsplit ten gunste van auto, groei OV beperkter. Kwaliteitsverbetering nodig.	Weinig geld door uiteenlopende belangen. Weinig instrumenten in WGR+ regio's	Participatie in LMCA e.d. Kraamkamer Stedenbaan. Opzet OV-bureau Zuidvleugel.	Economische groei, leef-omgeving verbeteren.	Bereikbaarheid vergroten, economische groei realiseert, leef-omgeving verbeteren.
SB	Vanuit RO perspectief rondom Stations in Zuidvleugel	Onvoldoende samenhang Vervoer en Ruimtelijke Ordening	Bestuurlijke verantwoordelijkheden opgeknipt	Overleg, ateliers, convenanten en olopjes. Opzet OV-netwerk Zuidvleugel.	Faalt programma organisatie.	Vergroten reiziger en verdichten stationslocaties.
NS	Vanuit het hoofdrailnet (HSL, IC en integraal Sprinter)	Onvoldoende beheersing van de keten (deur-tot-deur vervoer)	Versnippering van verantwoordelijkheden	Partnerships (PPS) met aanbieders, minderheidsbelang nemen of opkopen.	Keten is nodig voor groeidoelstelling hoofdrailnet.	Vergroten klanttevredenheid en rendement.
HTM	Vanuit RandstadRail, tramnet en buslijnen in/om Den Haag	Onvoldoende kunnen groeien in regio	Beperking door aandeelhouder	Ombouw tramnet naar RandstadRail, nieuwe ambities formuleren (LANS)	Groei van de organisatie door meer klanten.	Meer reizigers (= meer omzet). Grotere klanttevredenheid. Sterkere speler blijven op OV markt.

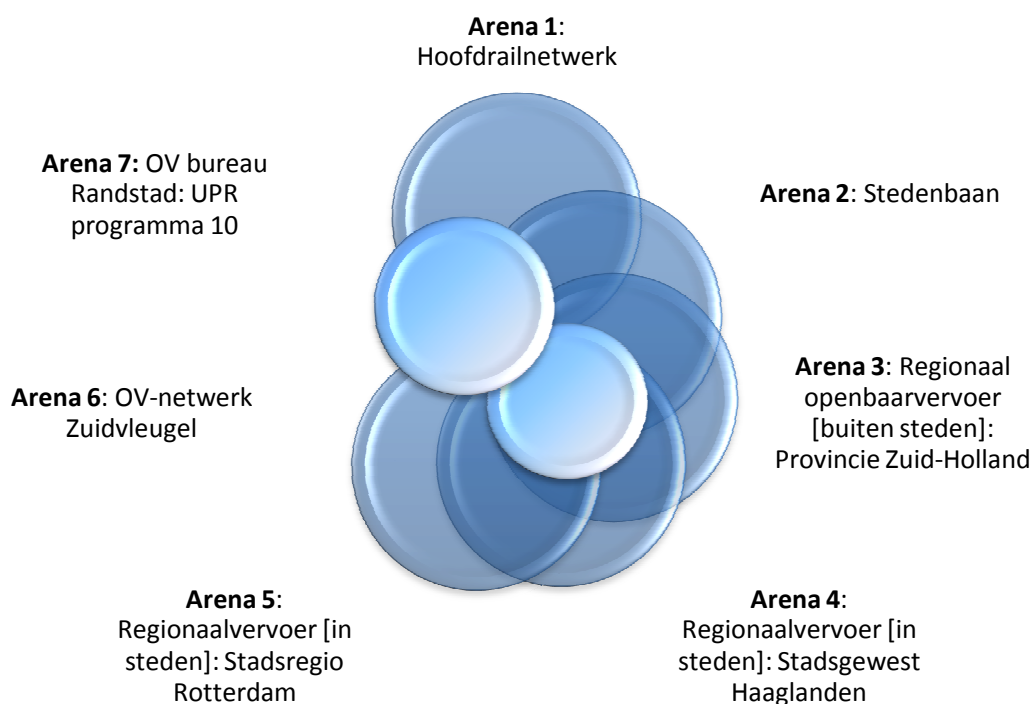
RET	Vanuit metronet, tramnet en buslijnen in/om Rotterdam	Marktwerving bedreigt positie op thuismarkt	Landelijke druk voor privatisering	Politieke druk via OR, vakbonden naar TK. Uitbouw + specialisatie metro	Behouden positie als dominante speler.	Meer reizigers (= meer omzet). Grotere klanttevredenheid. Groei in de regio (in km spoor)
RVR	Vanuit klantperspectief. OV is één systeem	Klant ervaart OV als onsamenvangend.	Bestuurlijke en juridische structuur.	Lobby, adviesrapporten en media.	Wensen en behoeften van de reiziger vertalen.	Kwaliteitslag in OV (met name voor huidige gebruikers).

Figuur 10.4: Kernachtige samenvatting van de probleempercepties

10.1.4 Arena's van besluitvorming

De Zuidvleugel kent verschillende arena's waar (deel-) besluiten worden genomen over het openbaar vervoer in de Zuidvleugel en waarbij herkenbare sets van actoren zijn betrokken.

Figuur 10.5 geeft een beeld van zeven arena's die wij tijdens ons onderzoek zijn tegengekomen en waarbij organisatorische voorzieningen zijn getroffen (wettelijk kader, projectgroepen, consultatieprocedures, convenanten, et cetera). In figuur 10.6 geven we een toelichting gegeven op de verschillende sets van actoren.



Figuur 10.5: Arena's in OV-netwerk Zuidvleugel

Toelichting op arena's

Tijdens het empirisch onderzoek stuiten wij een zevental arena's waar idee-, plan- en visievorming over het openbaar vervoer in de Zuidvleugel tot stand komt en (deel-) besluiten worden genomen. Vier hiervan worden gekenmerkt door een meer formeel karakter, drie zijn meer informeel.

Onderstaande tabel geeft bij lange na geen compleet overzicht. Naast de zeven genoemde zijn er bijvoorbeeld ook nog het Bestuurlijk Spooroverleg, Bestuurlijk Platform Zuidvleugel, DB/AB's stadsgewesten/stadsregio's, Gemeenteraden, et cetera.

	Arena 1	Arena 2	Arena 3	Arena 4	Arena 5	Arena 6	Arena 7
Doel/ Functie	Hoofdrail- net	Stedenbaan	Regionaal OV Zuid- Holland	Regionaal OV Haaglanden	Regionaal OV Rotterdam	OV netwerk Zuidvleugel	OV bureau Randstad (UPR 10)
Karakter	<i>Formeel:</i> Spoorwet Concessie- wet	<i>Informeel:</i> covenant met partners	<i>Formeel:</i> Wp2000/ Bp2000	<i>Formeel:</i> Wp2000/ Bp2000/ WGR+	<i>Formeel:</i> Wp2000/ Bp2000/ WGR+	<i>Informeel:</i> vrijwillig gezamenlijk overleg	<i>Informeel:</i> oplooppjes en werkgroep
VW	X		(X)	(X)	(X)		X
SGH		X		X		X	X
SRR		X			X	X	X
PZH		X	X			X	X
SB		X				X	
NS	X	X					
HTM				X			
RET					X		
RVR	X*		X*	X*	X*		

Figuur 10.6: Besluitvormingsarena's in Zuidvleugel

Een korte toelichting de rol van V&W en Rover:

- V&W heeft in arena 3, 4 en 5 een rol als wetgever (aangegeven met (X));
- Rover heeft in arena 3, 4 en 5 adviesrecht via de het landelijke / regionale LOCOV (aangegeven met X*).

Op basis van de gesprekken hebben wij een analyse gemaakt van de frequentie op basis waarvan actoren elkaar zien of spreken in het gepercipieerde netwerk van het OV in de Zuidvleugel. Uitgangspunt is 1x per maand is contact frequent te noemen, beperkt is nooit of zelden (enkele malen per jaar) contact. Wij merken op deze analyse zich richt op de actoren die betrokken zijn in het netwerk van de Zuidvleugel. Een voorbeeld: het ministerie van Verkeer & Waterstaat heeft vanuit meerdere dienstonderdelen contacten met de stadsregio's, dit gaat bijvoorbeeld over wegeaanleg. Dergelijke contacten nemen wij niet mee in onze analyse.

	V&W	SGH	SRR	PZH	SB	NS	HTM	RET	RVR
V&W	-	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Frequent	Beperkt	Beperkt	Beperkt
SGH	Frequent	-	Frequent	Frequent	Frequent	Beperkt	Frequent	Beperkt	Beperkt
SRR	Frequent	Frequent	-	Frequent	Frequent	Beperkt	Beperkt	Frequent	Beperkt
PZH	Beperkt	Frequent	Frequent	-	Frequent	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Beperkt
SB	Beperkt	Frequent	Frequent	Frequent	-	Frequent	Beperkt	Beperkt	Beperkt
NS	Frequent	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Frequent	-	Beperkt	Beperkt	Beperkt
HTM	Beperkt	Frequent	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Beperkt	-	Frequent	Frequent
RET	Beperkt	Beperkt	Frequent	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Frequent	-	Frequent
RVR	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Beperkt	-

Figuur 10.7: Interactie tussen actoren in netwerk Zuidvleugel

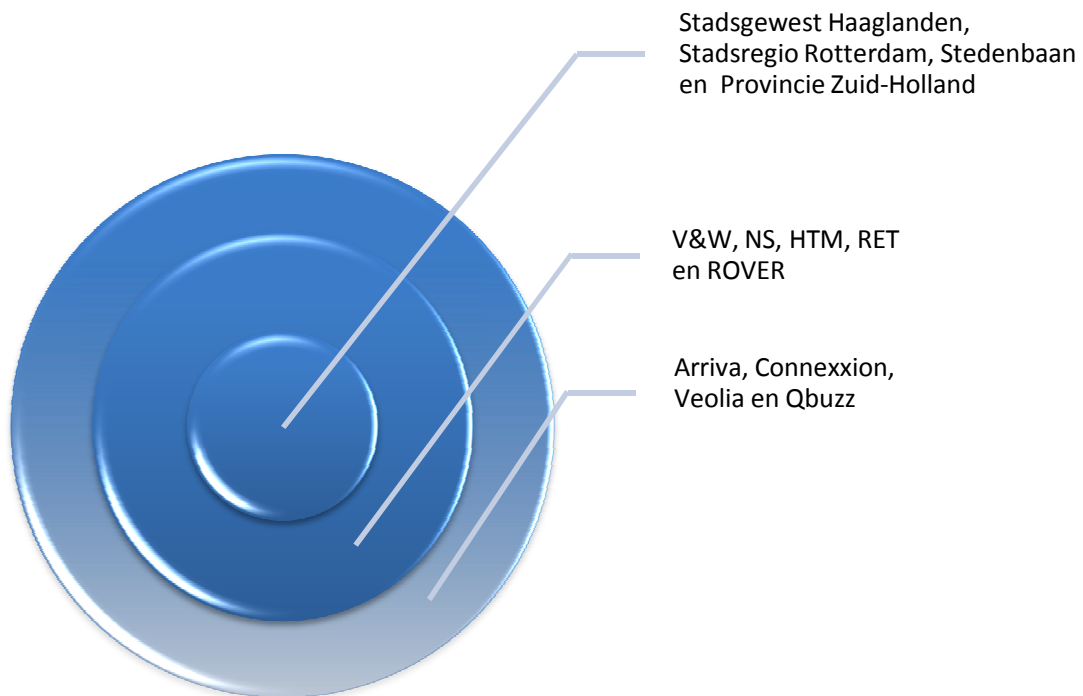
Dynamiek: binnen- en buitenring

Wij kunnen concluderen het stadsgewest Haaglanden, de stadsregio Rotterdam, netwerkorganisatie Stedenbaan en de Provincie Zuid-Holland de kern (binnenring) van het netwerk vormen. In de buitenring zijn Verkeer en Waterstaat, NS, HTM, RET en ROVER actief. Wij merken op dat HTM met de presentatie van LANS een poging heeft gedaan om in de binnenring actief te worden, maar dit initiatief nog weinig beklijfd bij de overige actoren in het netwerk. Voor een evenwichtig beeld hebben wij de commerciële, niet geografisch gebonden vervoerders als derde ring gepositioneerd in het krachtenveld.

Als we kijken naar de mate van gemeenschappelijkheid tussen de actoren in het Zuidvleugel OV-netwerk zien we een sterke mate van gemeenschappelijkheid tussen de drie regionale OV-autoriteiten (concessieverleners) en Stedenbaan. Dit is vastgesteld aan de hand van:

- De mate en kwaliteit van interactie (zie schema 10.7) en de wijze waarop zij die interactie arrangeren;
- In hoeverre zij streven naar gedeelde nieuwe doelen (zie schema 10.1);
- In hoeverre er sprake is van een gezamenlijk begrippenkader op technologisch en planologisch gebied;
- De mate waarin actoren informatie delen;
- De mate actoren overgaan tot gezamenlijke actie en schaalvervlochtening;
- De wijze waarop doelen en middelen gekoppeld of ontkoppeld worden.

Deze drie actoren zien elkaar als collega-concessieverleners: ze doen hetzelfde werk en hebben een gelijke rol. Wat betreft de onderlinge afhankelijkheden zagen we dat deze actoren in gelijke mate van elkaar afhankelijk zijn (schema 10.4). De probleemperceptie van de actoren komt deels overeen. Dat de concessieverleners en Stedenbaan op enig moment samen optrokken voor een gezamenlijk doel (Spoortunnel Delft) heeft een band geschept. De interactie is hierdoor toegenomen (“je komt mekaar vaker tegen”), en tegelijk in kwaliteit verbeterd (bijv. uitwisseling van personeel). Stedenbaan sluit wat betreft werkwijze, achtergrond en doelvervlochtening gemakkelijk aan bij deze samenwerking. De andere actoren bevinden zich in een ring rond de ‘kern’ van deze samenwerking.



Figuur 10.8: Samenwerking, binnen- en buitenring Zuidvleugel

10.2 Basis voor samenwerking met meerwaarde

In deze paragraaf gaan we in op de huidige basis voor samenwerking met meerwaarde op het gebied van openbaar vervoer in de Zuidvleugel. Hoe staat het met de gemeenschappelijkheid en het leiderschap, en hoe beïnvloeden die de inhoud-, structuur- en procescomponent van de (potentiële) samenwerking. In de volgende figuur hebben we onze bevindingen uit het empirisch onderzoek ten aanzien van de variabelen weergegeven. In de hierna volgende subparagrafen geven we een toelichting.

		Afhankelijke (te verklaren) variabelen		
		Inhoud	Structuur	Proces
Onafhankelijke (verklarende) variabelen	Gemeenschap-pelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> Hoge mate van interactie tussen binnenring van actoren en tussen vervoerder en concessieverlener. In zekere mate sprake van nieuwe doelen (Stedenbaan) en ook van doelvervlochten bij de drie concessieverleners Regionaal wordt de afhankelijkheid van andere partijen redelijke erkent, nationaal niet. Technologisch is er een gezamenlijk begrippenkader, geografische erkennen alleen de drie regionale concessiehouders de Zuidvleugel. Regionale concessiehouders streven in zekere zin naar gezamenlijk belang. OV-bedrijven richten zich op eigen (bedrijfs-economisch) belang. V&W heeft arbitraire positie: UPR versus departement. 	<ul style="list-style-type: none"> Regionale concessiehouders organiseren interactie (OV bureau Zuidvleugel), Stedenbaan is andere belangrijk platform voor interactie. Schaalvervlochten: OV bureaus Zuidvleugel en UPR zijn een eerste belofte, voorzichtig ontwikkeling. Zuidvleugel-gedachte is niet geïncorporeerd in het primaire proces. Informatie wordt actief gedeeld bij de regionale concessiehouders en Stedenbaan. Overig is meer “praat bij de borrel” op directieniveau. Bij regionale concessiehouders is eerste stap gezet voor informatie-management. ICT-taal (DRIP's) nog niet gedeeld, evenals ingenieursbureaus nog gescheiden. 	<ul style="list-style-type: none"> Het proces is nog veel “kaarten op de borst” (voorzichtig). Hierdoor voorzichtig (trage) ontwikkeling. Besef van urgentie is beperkt (aanpak files, duurzaamheid). Bij OV-bedrijven is deze het grootst: dan vanuit bedrijfseconomisch belang (de klant / ROI). Inhoudelijk zijn er ideeën voor koppeling. Deze worden niet effectief gebruikt om te (ont)koppelen. OV-bedrijven zijn te star, Overheden zijn te voorzichtig.
	Leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> Informeel leiders zijn actief met realisatie potentieel gezamenlijk belang (mogelijk door relatieve luwte van WGR+regio's). Formele leiders zijn met name bezig met eigen organisatie (belang). Wanorde benuttend leiderschap beperkt aanwezig, met name bij subtop. Er wordt waarde gehecht aan informeel leiderschap. 	<ul style="list-style-type: none"> Zuidvleugel-concept met nieuwe doelen blijven hangen en landen daardoor niet echt in de bestaande organisaties. Leiders zijn terughoudend. Sterke focus op project- & programma-management. Er is nauwelijks sprake van procesmanagement (sterke focus op quick-wings). Bij Stedenbaan zien we programma-management. 	<ul style="list-style-type: none"> Er is geen sprake van voortdurend koppelen en ontkoppelen van doelen, middelen en relaties. Alleen bij OV-bureau Zuidvleugel wordt er voorzichtig geëxperimenteerd met koppelen en ontkoppelen. In het netwerk van de Zuidvleugel is er geen sprake van sterk verbindend leiderschap.

	<ul style="list-style-type: none"> • Binnen de organisaties wordt gebruik gemaakt van ideeën van leden, extern effect is minimaal. • Lerend vermogen van het netwerk is beperkt. Leiders nemen initiatief, “proberen wat”, maar het land niet echt bij formele leiders. Het heeft geen/weinig prioriteit: worden er niet op afgerekend. Kansen zijn mooi, maar het is “extra” voor de op de vrijdagmiddag. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bij de regionale concessiehouders dragen informele leiders bij aan vorming van nieuwe ketens / netwerken. Op generiek niveau in de Zuidvleugel is er geen brede netwerkvorming. • Er is sprake van heelheid door coördinatie en afstemming door ontwikkeling OV-bureau Zuidvleugel. Bij UPR is risico aanwezig van ontstaan hybride (nieuwe) structuur. 	<ul style="list-style-type: none"> • De informele leiders stralen enthousiasme uit over nieuwe doelen, met bij de regionale concessiehouders. • Er is een positieve sfeer bij de informele leiders, formele leiders doen actief mee aan “oploopjes” die Zuidvleugel benadrukken. • Hiërarchie van de concessiehouders biedt aan informele leiders op basis van gedeelde waarden en vertrouwen de mogelijkheid nieuwe zaken te ontwikkelen. Bij het V&W en NS moet alles via “Den Haag” of “Utrecht”.
--	--	--	---

Figuur 10.9: Bevindingen empirisch onderzoek ten aanzien van de variabelen

10.2.1 Inhoud

Wat hebben wij waargenomen tijdens het empirisch onderzoek:

- Inhoudelijk een goede basis voor samenwerking met meerwaarde, actoren in binnenring zijn al bezig.
- Het potentieel gezamenlijk belang is bekend, samenwerkingsagenda komt deels overeen.
- Interactie (mate van en kwaliteit) met buitenring nog niet optimaal.
- Vooral informele leiders gefocust op samenwerking.

Inhoudelijk gezien is er een goede basis voor samenwerking met meerwaarde. Tussen de actoren in de ‘binnenring’ van het netwerk bestaat een hoge mate en kwaliteit van interactie. In het herkennen en erkennen van de onderlinge afhankelijkheid bestaan grote verschillen, mede doordat de afhankelijkheidsrelaties niet gelijk op gaan. Waar actoren in gelijke mate afhankelijk van elkaar zijn (provincie, stadsregio Rotterdam, Haaglanden) zien we dat die afhankelijkheid ook wordt erkend. Op technisch gebied zien we dat alle actoren dezelfde taal spreken; de taal van netwerkanalyses, concessies, OV-systemen en modaliteiten. Op planologisch gebied is dit anders; de Zuidvleugel als ‘daily urban region’ wordt door een aantal niet herkend. De interactie met de actoren uit de buitenring is qua kwaliteit nog niet voldoende voor samenwerking met meerwaarde. Het gezamenlijk belang wordt niet geëxpliciteerd, er wordt niet gesproken over gezamenlijke actie.

Het potentieel gezamenlijk belang is voor de meeste actoren niet moeilijk te formuleren: één OV-systeem in de Zuidvleugel, vanuit het oogpunt van de reiziger. “Het moet voor de (potentiële) klant wat opleveren”. In het daadwerkelijk nastreven van dit gezamenlijk belang zien we wel verschillen: op regionaal niveau is het streven sterker aanwezig dan op nationaal niveau (Verkeer & Waterstaat en NS). De samenwerkingsagenda komt deels overeen. Op het gebied van kaartjes-, abonnements- en tariefsformules en reisinformatie willen alle regionale actoren wel samenwerken. Als het gaat over één gezamenlijk beeld van de kwaliteit van de regionale OV en de huisstijl zouden met name de regionale concessieverleners samen aan de slag gaan. De meeste inhoudelijke verschillen in de perspectieven van de actoren zien we waar het gaat over een Randstad (of Zuidvleugel) OV-autoriteit.

Een opvallende waarneming is dat de actoren de bedrijfseconomische en de regionaal economische voordelen van samenwerking op Zuidvleugelniveau niet nadrukkelijk benoemen. Samenwerking zal voor de vervoerders na verloop van tijd schaalvoordelen opleveren (bijvoorbeeld een gezamenlijk ingenieursbureau). Bovendien speelt bereikbaarheid, en juist die met OV, een belangrijke rol in de regionaal economische structuur: werkgelegenheid en het bruto regionaal product. Dit is met name voor de Zuidvleugel, het zorgenkindje binnen de polycentrische metropool de Randstad, uitermate relevant. Stedenbaan, met een behoorlijke kantorenprogramma, is een goed voorbeeld, maar het concept kan ons inziens verder gebracht worden.

Als we kijken naar leiderschap en werkvormen zien we dat in de binnenring van het netwerk vooral de informele leiders gefocust zijn op het potentieel gezamenlijk belang. De formele leiders zijn beperkt aanwezig en hoor je niet vaak over het gezamenlijk belang (een aantal bestuurders is in de afgelopen periode gewisseld, wat ook niet helpt). Onder de informele leiders is wanordebenuttend leiderschap aanwezig en zij stimuleren ook het lerend vermogen van de organisaties (in de binnenring van het netwerk). Het initiëren van interactie vanuit leiderschap is wel aanwezig bij informele leiders, maar de dagelijkse gang van zaken ('primaire taken') gaat voor. De samenwerking komt aan bod op de vrijdagmiddag. De werkvorm die gekozen wordt voor de samenwerking tussen de drie concessieverleners, is vooral projectgeoriënteerd. Gezamenlijke actie moet behapbaar zijn, overzichtelijk en liefst op relatief korte termijn zichtbaar resultaat opleveren.

10.2.2 Structuur

Wat hebben wij waargenomen tijdens het empirisch onderzoek:

- Structuurcomponent samenwerking nog zwak voor meerwaarde
- Arrangementen voor interactie (bijv. OV-Bureau Zuidvleugel) nog niet operationeel
- Nadruk op lijn- en projectmanagement
- Nog geen aansluiting op bestaande organisaties

Vanuit de regionale concessieverleners is er de ambitie om te komen tot een OV-bureau voor de Zuidvleugel waarin de interactie tussen de actoren meer gearrangeerd wordt en waarin doel- en schaalvervlochtening een plaats krijgen. Tot realisatie van deze ambitie is het nog niet gekomen. Stedenbaan is een ander platform waarin interactie tussen de actoren gearrangeerd wordt en waar sprake is van doel- en schaalvervlochtening. Bij andere gearrangeerde momenten van interactie (bestuurlijk spooroverleg, regionaal spooroverleg, ROCOV's) spelen doel- en schaalvervlochtening geen rol.

Een vergelijkbaar beeld zien we als het gaat om het delen van informatie. De regionale concessieverleners en Stedenbaan delen informatie (onderling) actief, en zij zetten (binnenkort) ook eerste stappen richting gezamenlijk informatiemanagement t.b.v. reizigersinformatie. De concessieverleners en de vervoerders delen ook informatie, maar is de sfeer al anders (minder open vanwege opdrachtgever –nemer relatie). De NS deelt zo min mogelijk informatie, met name over reizigersaantallen en andere bedrijfsinformatie; zo werd voor de deelname aan Stedenbaan een geheimhoudingsbeding opgesteld.

De Zuidvleugelsamenwerking tussen de drie regionale concessieverleners is nog in een dermate jong stadium dat het (nog) niet is aangesloten op de lijnorganisatie. Formele en informele leiders zijn op dit vlak nog terughoudend. De intentie om te komen tot een (soort van) OV-Bureau voor de Zuidvleugel is wel gericht op heelheid door coördinatie en afstemming. Er is een sterke focus op project en in mindere mate ook op programmamanagement. De samenwerking wordt niet opgevat als een proces, en procesmanagement ontbreekt. Van alle actoren dragen alleen de informele leiders bij de regionale concessieverleners en Stedenbaan bij aan ketenvorming.

10.2.3 Proces

Wat wij waarnamen tijdens het empirisch onderzoek:

- Spanning tussen gemeenschappelijkheid binnenring en openheid van het gehele netwerk
- Geen sterke urgentie bij actoren
- Koppelingen met urgente thema's (files, economie, duurzaamheid) ontbreken
- Nationale (ook hiërarchische) organisaties (V&W en NS) haken moeizaam aan proces.

De kwaliteit van het proces is medebepalend voor de samenwerking met meerwaarde. In de binnenring van het netwerk is de gemeenschappelijkheid sterk, waardoor hier het proces naar elkaar toe ook open is. (Echter door een zwakke structuurcomponent gaat de samenwerking toch niet heel hard.) Richting de andere actoren is het proces een stuk minder open, hoewel wel actief wordt ingezet op het betrekken van NS.

In de binnenring van het netwerk zien we een spanning tussen gemeenschappelijkheid en openheid van het netwerk. De regionale concessieverleners hebben elkaar helemaal gevonden, maar zij hebben de andere actoren nog niet mee. De vorm van gemeenschappelijkheid waarbij van tijd tot tijd de grenzen van de bestaande samenwerking worden heroverwogen, is nog niet gevonden. Het actief uitnodigen van nieuwe actoren is van belang voor het leggen van koppelingen. Hierbij moet ook gedacht worden aan actoren die voorheen nog niet bij het proces betrokken waren, consumentenorganisaties bijvoorbeeld of vervoerders.

Het besef van urgentie is bij een aantal van de actoren niet sterk aanwezig. Er worden, met uitzondering van Stedenbaan, dan ook geen koppelingen gelegd met urgente thema's: tegengaan congestie (fileprobleem), structuurversterking van de economie of duurzaamheid bijvoorbeeld. Dit terwijl in onze ogen deze koppelingen er wel degelijk zijn. Dit illustreert dat er op strategisch niveau geen sprake is van voortdurend (ont)koppelen van doelen, middelen en relaties. Stedenbaan is hierop een uitzondering, de intentie om te kopen tot een OV-bureau Zuidvleugel biedt perspectief.

Dat de koppelingen niet effectief gelegd worden, heeft te maken met de zwakke aanwezigheid van verbindend leiderschap, met name onder de formele leiders. Het zijn vooral de informele leiders bij de regionale concessiehouders en Stedenbaan die enthousiasme uitdragen over de gezamenlijke ambities. De sfeer in het netwerk is over het algemeen positief, behalve wanneer er scheve afhankelijkheidsrelaties zijn (waarbij de ene actor veel meer afhankelijk is van de ander dan andersom). Op regionaal niveau wordt binnen de organisaties gewerkt op basis van mandaat, vertrouwen en gedeelde waarden. Op nationaal niveau (NS en V&W) werkt dat anders en kan de hiërarchie belemmerend zijn voor effectief acteren in een governance-omgeving. Met het urgentieprogramma Randstad (dat zetelt binnen het ministerie van V&W) is vorm gegeven aan een governance-systeem, maar dit maakt het voor V&W niet gemakkelijker om hierbinnen effectief te zijn (eerder het omgekeerde).

De spanning tussen wat er in de samenwerking gebeurt en de noodzaak de eigen organisatie sterk en zichtbaar te maken is in deze casus op enkele plekken voelbaar. Bij de drie concessieverleners zien we deze spanning niet nadrukkelijk. Zij opereren in een relatieve luwte, bestuurlijk gezien, wat hen enige ruimte geeft op dit vlak. Deze spanning is wel enigszins zichtbaar bij Verkeer en Waterstaat, we zien dat het bureau UPR (dat vanuit samenwerking redeneert) en de lijnorganisatie als het ware los van staan. Wanneer zij directer bij de samenwerking betrokken zouden worden, wordt deze spanning vermoedelijk sterker. Ook bij de vervoerders (NS, RET en HTM) zal deze spanning vermoedelijk sterker aan de orde zijn wanneer zij meer in de samenwerking betrokken zouden zijn. De NS is het landelijk spoornet, en de regionale sprinternetten zijn hier toch ondergeschikt aan. RET en HTM hebben beide een sterke (culturele) band met respectievelijk Rotterdam en Den Haag.

11. Aanbevelingen voor samenwerking met meerwaarde

In dit afsluitend hoofdstuk formuleren wij aanbevelingen om te komen tot samenwerking met meerwaarde binnen het openbaar vervoer van de Zuidvleugel.

11.1 Aanbevelingen

In de onderstaande tabel formuleren wij op basis van de analyse (zie hoofdstuk 10) aanbevelingen om de samenwerking met meerwaarde in de Zuidvleugel te realiseren. Vervolgens bundelen we deze aanbevelingen in een overzichtelijk aantal adviezen.

		Samenwerking met meerwaarde		
		Inhoud	Structuur	Proces
Onafhankelijke variabelen	Gemeenschap-pelijkheid	<ol style="list-style-type: none"> 1. Uitbouwen huidige samenwerking SH, SR, PZH en SB. 2. Ketenaanpak OV: klantperspectief centraal. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Samenwerking OV-bureau UPR & OV-bureau Zuidvleugel arrangeren en koppelen aan lijnorganisatie. 4. Organiseer momenten voor kennisuitwisseling tussen actoren (formeel en informeel) op verschillende niveaus in organisatie (bestuurlijk, management, beleid, uitvoering). 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Blik binnenring ook naar buiten richten. Uitnodigen van andere actoren bijvoorbeeld via netwerk Stedenbaan. 6. Koppelingen leggen met urgente thema's op strategisch niveau: uitnodigen gemeenten, V&W. 7. Uitnodigen vervoersbedrijven vanwege urgentie vanuit bedrijfseconomisch belang (de klant / ROI). 8. V&W waardeert regionaal initiatief door samenwerking te zoeken met OV-bureau Zuidvleugel.
	Leiderschap	<ol style="list-style-type: none"> 9. Formele leiders meenemen in potenties samenwerking 10. Maak gebruik van wanordebenuttend leiderschap voor benadrukken heelheid / gemeenschappelijk belang middels procesmanagement 11. Formele / informele leiders initiëren van interactie binnenring <=> buitenring 	<ol style="list-style-type: none"> 12. Ordezoekend leiderschap inbrengen in de samenwerking 13. Ruimte inbouwen voor procesmanagement in OV-Bureau Zuidvleugel, inclusief verbindend leiderschap. 14. Ministerie neemt initiatief voor afstemming tussen sprinternet en regionaal OV (met of zonder aanpassing spoorwegconcessie) 	<ol style="list-style-type: none"> 15. Leiders nemen initiatief tot organisatie pressure cooker 16. Formele leiders lanceren samenwerking en stralen hierover enthousiasme uit. Leg de koppeling met ontwikkeling metropoolregio 'Den Haag – Rotterdam'.

Figuur 11.1: adviezen in relatie tot de variabelen

11.2 Adviezen

Hieronder formuleren wij een vijftal adviezen richting het Stadsgebied Haaglanden, de Stadsregio Rotterdam en de Provincie Zuid-Holland (samen met Stedenbaan de binnenring van het netwerk) en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De adviezen zijn gericht op het realiseren van samenwerking met meerwaarde op het gebied van openbaar vervoer in de Zuidvleugel van de Randstad. De aanbevelingen uit paragraaf 11.1 komen hierin (gebundeld en gecombineerd) terug.

1. Stel de (potentiële) klant daadwerkelijk centraal

Het klantgericht denken heeft de afgelopen decennia aan terrein gewonnen, maar de focus in het denken ligt nog te veel op de a) capaciteit van het netwerk (o.a. door regionale netwerkanalyse Zuidvleugel) en de b) beheersing van de kosten voor bedrijfsvoering (o.a. door Wp2000).

De ketenaanpak in het OV mag veel sterker, de huidige initiatieven zijn te oppervlakkig: zeker als de ambitie is de modal-split ten gunst van het OV te veranderen. Voor alle actoren geeft het klantperspectief een het gezamenlijk belang van de samenwerking weer. De gedachte “Als de reiziger er beter van wordt”, verbindt de verschillende actoren: hier kunnen eenvoudig koppelingen worden gelegd. Spreek de actoren hierop aan tijdens bijeenkomsten en benoem dit in communicatie-uitingen. Gemeenschappelijkheid op deze basis, draagt bij aan het leggen van de inhoudelijke focus (formuleren van het gezamenlijk belang) voor het openbaar vervoer in de Zuidvleugel.

Concreet kan samen c.q. onder aanvoering van V&W worden gewerkt aan een uniformering van bewegwijzering en (digitale) informatiepanelen. Ook innovaties met GPS, mobiele telefoon en chipcard kunnen het gebruik en overstappen op OV vereenvoudigen. Vanzelfsprekend dient de fysieke vernieuwing van stations, haltes en voertuigen doorgang te vinden.

Daily Urban System Zuidvleugel

Benut hierbij de (intensieve) stedelijke samenhang binnen de Zuidvleugel. In de Randstad Holland is de Zuidvleugel het natuurlijk schaalniveau voor het dagelijkse vervoer; de Zuidvleugel functioneert als een ‘daily urban system’. Op dit schaalniveau is de meeste winst te boeken door informatievoorzieningen te verbeteren, lijnen, knopen en dienstregelingen op elkaar aan te sluiten en het homogeniseren van klantformules.

Om dit te realiseren is een zekere mate van schaalvervlochtening nodig. Dit betekent bijvoorbeeld concreet dat de concessieverleners dit gezamenlijke belang (bijvoorbeeld afgestemde informatievoorziening) vastleggen in de concessies, of dat V&W het sprinternet inzet voor het OV in het ‘daily urban system’.

2. Bouw voort op de huidige samenwerkingsverbanden

De waardevolle initiatieven van het stadsgewest Haaglanden, de Stadsregio Rotterdam, de provincie Zuid-Holland en Stedenbaan (1^e ring) dienen door de alle (ook de landelijke) actoren te worden gekoesterd en zo mogelijk worden uitgebouwd, wij denken hierbij concreet aan de volgende samenwerkingverbanden:

- Stedenbaan;
- RandstadRail;
- OV-bureau Zuidvleugel;
- Rijn-Gouwelijn (2^e ring);
- LANS (2^e ring).

De ‘binnenring’ dient haar blik ook naar buiten richten. Alle actoren in de Zuidvleugel (inclusief de commerciële vervoerders) dienen te worden uitgenodigd in deze arena’s. Formele leiders geven de kaders voor doorontwikkeling, informele leiders initiëren van interactie tussen de binnen- en buitenring. Nieuwe actoren leveren nieuwe en meer mogelijkheden op voor koppelingen. De koppelingen kunnen ingezet worden om de mate van urgentie te vergroten. Een zekere spanning – die ongetwijfeld ontstaat – in de samenwerking, is positief voor de creativiteit.

3. Versterk het OV-Bureau Zuidvleugel

Een pril maar veelbelovend initiatief is het OV-Bureau Zuidvleugel. De gezamenlijke intentie die het stadsgewest Haaglanden, de Stadsregio Rotterdam, de provincie Zuid-Holland hiermee hebben uitgesproken, moet resulteren in gezamenlijke actie.

Wij adviseren hier de volgende stappen te nemen:

- Koppelen aan lijnorganisaties: samenwerking van vervoersbedrijven, het UPR programma 10 en de OV-bureau Zuidvleugel arrangeren en koppelen aan de diverse lijnorganisatie. Koppelingen, schaal- en doelvervlochteningen kunnen na de ontwikkelingsfase worden verankerd in de (bestaande) organisaties;
- Ruimte inbouwen voor procesmanagement, inclusief verbindend leiderschap: er zal nog heel wat water door de Rijn moeten gaan wil het gezamenlijk begrippenkader zijn vertaald naar concrete acties. Om vaart erin te houden is een voortdurende koppeling & ontkoppelingen van actoren, netwerken en arena's wenselijk. Procesmanagement speelt hierbij, evenals informele leiders, een essentiële rol.

Met deze stappen wordt invulling gegeven aan de benodigde combinatie van ordezoekend en wanordebenuttend leiderschap.

De structuurcomponent van de samenwerking dient te wordt verstevigd door het gezamenlijk (fysiek & virtueel) organiseren van het OV-bureau. Wie zijn er betrokken, wat gaat het bureau leiden, wat is het budget en de inzet van personen? Kortom: bedenk een mooie arena in de Zuidvleugel waar partijen elkaar structureel ontmoeten. De nieuwbouw boven de viersporige tunnel in Delft zou een mooie symbolische locatie zijn: de lobby was de start voor een nauwere samenwerking en fysiek ligt Delft mooi tussen Den Haag en Rotterdam in.

4. Verkeer en Waterstaat en de regio

De afstand van het departement tot de regio's is relatief groot: bevoegdheden & financiering voor provinciaal- en stedelijk openbaar vervoer zijn belegd bij de concessiehouders. Om de bussen gewoon te laten rijden is de inmenging van V&W in de regio niet nodig, maar om de ambities waar te maken wel. Wij adviseren V&W en de regio's bij het uitzetten van hun strategie, meer gebruik te maken van elkaar.

Samenwerking van de OV-bureaus

De ambities die in de visie Randstad 2040 zijn geformuleerd voor het OV, zijn niet mis. Willen de ministeries van V&W en VROM deze ambities realiseren, dan moeten zij aansluiten op het regionaal initiatief. Onderzoek van de OECD laat zien dat de samenhang nog beperkt is economisch groei vertraagd. Uit analyses blijkt dat het probleem in het OV-systeem van de Zuidvleugel ligt op de romp (de as Leiden – Den Haag – Rotterdam – Dordrecht) en de aansluiting van het railnet op het regionaal net. Deze knelpunten kan het ministerie niet alleen oplossen, samenwerking met de regionale OV-autoriteiten is hiervoor noodzakelijk.

Wij adviseren om (doelen, middelen en relaties voortvloeiend uit) het UPR project 10 en het OV-bureau Zuidvleugel nadrukkelijker te koppelen. Het initiatief hiervoor kan komen uit de regio. Mooier is het wanneer V&W aansluiting zoekt, omdat zij zo laat zien dat initiatief in de regio wordt gewaardeerd.

Verminder monopolie van de NS, versterk de Sprinter

Daarnaast adviseren wij het ministerie om haar eigen middelen (concessie voor het spoor) in te zetten voor het verbeteren van het openbaar vervoer in de regio's. Bij het realiseren van de OV-ambities uit Randstad 2040 ("*Opgave OV-systeem Randstad: het leveren van een sturende bijdrage aan de samenhang van de Randstad*") is samenwerking tussen regionale en nationale OV-

autoriteiten keihard nodig. De kloof tussen realiteit en ambitie is groter dan een Erasmusbrug kan overspannen.

De Sprinters vormen momenteel al een belangrijke drager van het regionale OV-systeem van de Zuidvleugel: ideaal voor het vervoer op afstanden van 10 tot 40 kilometer. Dit belang zal door de groter wordende 'daily urban systems' en de ontwikkeling van Stedenbaan toenemen. Een versterkte samenhang moet leiden tot betere aansluiting van de Sprinters op het regionaal OV en vice versa, en het beter gebruiken van de bestaande infrastructuur voor de regionale vervoersvraag).

Op dit moment hebben de regionale OV-autoriteiten, noch op strategisch, tactisch of operationeel niveau, invloed op deze concessie. Het is echter voor een regionale OV-autoriteit mogelijk interessant om zelf te investeren in verhoging van de frequentie van een bepaald Sprintertraject, bijvoorbeeld in plaats van een extra busbaan of tramlijn.

Voor effectievere inzet van het Sprinternet voor het regionaal openbaar vervoer zijn er verschillende mogelijkheden waarbij de huidige concessie wel of niet aangepast hoeft te worden. Wij zien in eerste aanleg vier verschillende opties:

- A. De regionale OV-autoriteiten hebben instemmingsrecht op de Sprinterdienstregeling, verder blijft de spoorwegconcessie gelijk;
- B. Verkeer & Waterstaat koppelt de concessie voor de Sprinters en die van het intercitynet los van elkaar, maar houdt wel beide concessies in eigen hand. De regionale OV-autoriteiten worden nauw betrokken bij het opstellen van de dienstregeling voor de Sprinters;
- C. Verkeer & Waterstaat splitst de Spinterconcessie en brengt deze onder bij de regionale OV-autoriteiten;
- D. Verkeer & Waterstaat brengt de Spinterconcessie voor de Randstad onder in een Randstad OV-Autoriteit. In deze OV-autoriteit hebben naast het ministerie ook de regionale overheden zitting.

Wanneer het ministerie van Verkeer en Waterstaat op dit vlak een beweging maakt richting de regionale OV-autoriteiten, kan zij hier andere zaken tegenover stellen, zoals uniforme reizigersinformatie en eenduidige ICT-architectuur, invoering van de OV-chip.

5. Durf & doe: versnel de samenwerking

We zagen dat er, hoewel er nog meer koppelingen kunnen worden gelegd, op inhoudelijk gebied een bruikbare basis ligt voor samenwerking met meerwaarde. Versterken van de proces- en structuur component van de activiteiten in het netwerk, is nodig om de samenwerking te versnellen. Centraal staat hierbij het arrangeren van interactie, het benutten van verbindend leiderschap, het leggen van koppelingen op strategisch niveau en het betrekken van formele leiders.

Pressure cooker

Het tempo mag hoger en de ambitie krachtiger geformuleerd. Wij adviseren de volgende acties:

- **Nodig uit:** Verbreed het netwerk met de partners uit Stedenbaan: omliggende regio's, gemeenten en NS. Betrek V&W in haar rol als collega concessie-houder. Doe dit op verschillende niveaus in de organisatie (politiek-bestuurlijk, directie & staf, beleidsmedewerkers). Zoek personen die gedreven worden door de inhoud, vrij én creatief kunnen denken en effectief de koppeling kunnen maken met bestuur en politiek. Deze personen kunnen hierdoor met enige mandaat werken aan het gezamenlijk belang. Een discussie over herverdeling van verantwoordelijkheden, afbakenen van grenzen, bestuurlijke reorganisatie is niet de inzet. Vergroten van de samenhang binnen de huidige mogelijkheden is wel de inzet. De gezamenlijke markt voor OV-diensten in de Zuidvleugel, is groter dan de optelsom van de individuele markten (strategie van co-opetitie). Betrek ook de vervoerders en benut hun kennis en ideeën voor dit doel.

- **Organiseer** betekenisvolle interactie: Breng organisaties bij elkaar in een setting die uitdaagt tot doelvervlochtening. Tijdens een reeks van bijeenkomsten staat uitwisseling van kennis en ambities centraal en vervolgens het formuleren van gezamenlijke ambities. We denken dan aan politiek-ambtelijke bijeenkomsten waarbij betrokkenheid en inhoudelijke diepgang in de samenwerking wordt gebracht. Eventueel kan een externe facilitator worden uitgenodigd. Partijen worden in een omgeving gebracht waar zij los kunnen staan van de dagelijkse gang van zaken en creatief kunnen zijn.
- **Koppel**: leg koppelingen op operationeel, tactisch en strategisch niveau. Breng de urgentie in door directe verbanden met urgente thema's bloot te leggen (bijv. aanpak files, economie, duurzaamheid, etc.). Haak aan bij de Metropoolregio Den Haag-Rotterdam. Breng de ideeënmachine op gang. Leg verbanden tussen de gezamenlijke ambities en de scoringskansen voor individuele actoren.
- **Manage**: Benut het aanwezige wanordebenuttend en verbindend leiderschap (procesmanagement). Leg initiatief voor acties bij informele leiders die in zich in chaos op hun gemak voelen. Leg tegelijk de link met de lijnorganisatie en de formele leiders.
- **Arrangeer**: vertaal ambities in acties, en leg deze vast in een convenant. Presenteer dit aan het publiek, en zet hierbij het aanwezige enthousiasme in. Uitvoering kan geleidelijk gaan. Idealiter wordt een convenant afgesloten voor de komende gemeenteraadsverkiezingen.

11.3 Tot slot: Randstad Holland in 2040?!

We zien op dit moment in de polycentrische metropool Randstad dynamiek op het niveau van de twee 'vleugels'. Of anders gesteld: de twee metropolen 'Amsterdam' en 'Rotterdam - Den Haag'. Deze ontwikkelingen 'van onderop' zijn interessant en kunnen benut worden voor de randstad als geheel. Het openbaar vervoer kan hierbij, net als bij de ontwikkeling van de WGR+ regio's, een essentiële hefboom zijn voor een groeiend gevoel van gemeenschappelijkheid. Het verbindt fysiek de kernen van de polycentrische metropool, is in hoge mate zichtbaar voor bewoners, bedrijven en bezoekers en OV doorkruist vele bestuurlijke- en juridische grenzen.

Wij zien het ontstaan van de metropool Randstad als een organisch proces: dat moet groeien, bloeien, en soms een beetje afsterven. Het initiatief ligt voornamelijk bij de grote steden, de vier provincies en enkele departementen. De departementen kunnen acteren als smaakmaker, als aanjager en als initiator en als platform voor interessante arrangementen (zoals het UPR).

Gras groeit niet harder door eraan te trekken. Te veel forceren, zoals de Structuurvisie 2040, kan leiden tot verlamming. 'Decentraal wat kan' betekent wat ons betreft voor het Rijk ook het belonen en stimuleren van initiatieven uit de regio. Het eerder besproken OV-Bureau Zuidvleugel is hier een voorbeeld van, evenals de inzet van de Sprinters voor het regionaal openbaar vervoer. Hiernaast zouden wij, alsmede verschillende actoren op het gebied van OV in de regio, graag zien dat er één '*look & feel*' zou groeien voor het OV-systeem van de Randstad. Dit om de reiziger beter van dienst te zijn (uniformering van de huisstijl/bewegwijzering, gedeelde ICT-architectuur ten behoeve van reizigersinformatie en één abonnementsstructuur), om kosten te besparen, en als symbool voor de samenwerking en samenhang in de Randstad. In dit groeiproces hebben, in onze analyse, de verschillende nationale en regionale actoren een bijdrage van betekenis.

Metropoolvorming in de wereld ontwikkelt zich onafhankelijk van de bestuurlijke drukte in de Randstad. Of wij er hier in Nederland het maximale uithalen wat er aan economische en sociaal-maatschappelijke potentie in zit, is wel afhankelijk van de meerwaarde die tijdens samenwerking wordt gerealiseerd. Samenwerking met meerwaarde in het openbaar vervoer van de Zuidvleugel, zal – is onze overtuiging – zeker bijdragen aan de voorspoedige ontwikkeling van Randstad Holland. Laten we ons focussen, niet op brede structuurdiscussies, maar op de winst die door samenwerking gerealiseerd kan worden.

Samenvatting

Dit onderzoek gaat over de organisatie van het openbaarvervoer in de Zuidvleugel van Randstad Holland. De centrale vraagstelling luidt: “Hoe kan samenwerking met meerwaarde worden gerealiseerd met betrekking tot het openbaar vervoer in de Zuidvleugel van Randstad Holland?”

Het onvoldoende presterende (openbaar) vervoersysteem illustreert hoe moeizaam samenwerking in Randstad Holland van de grond komt. Dit terwijl een goed vervoersysteem essentieel is voor een optimaal functionerende metropool, en de ‘daily urban systems’ die daarbinnen te onderscheiden zijn. De Zuidvleugel wordt gezien als zo’n ‘daily urban system’. Door samenwerking kan een verbeteringsslag in het OV-systeem van de Zuidvleugel gerealiseerd worden, zonder dat daarbij in de eerste plaats ingrijpende structuurveranderingen aan te pas komen.

Samenwerking met meerwaarde

De definitie op voor samenwerking met meerwaarde stelden wij vast als volgt: *“Het governance systeem is de omgeving waar samenwerking met meerwaarde tot stand komt. Verschillende actoren stellen gezamenlijk nieuwe doel(en) vast (doelvervlochten) en komen tot gezamenlijke planning, werkvormen en actie (schaalvervlochten). Het proces kent een grote mate van openheid en effectieve (ont)koppelingen van actoren, doelen, niveaus en middelen. Het eindresultaat is af te meten aan de mate waarin het gemeenschappelijk belang wordt gediend”.*

Samenwerking met meerwaarde betekent dat partijen, door samenwerking, gezamenlijk en individueel meer realiseren dan zonder samenwerking. We spreken over samenwerking wanneer er twee of meer partijen hun acties op elkaar afstemmen en / of gezamenlijke actie ondernemen.

Samenwerking met meerwaarde vindt plaats in een governance-omgeving. Dit betekent dat er geen formele hiërarchische verhouding bestaat tussen de partijen. De besluitvorming, realisatie en verantwoording zijn op verschillende manieren gekoppeld aan formele besluitvormingsstructuren. Ten derde zijn in een governance-omgeving belanghebbenden betrokken die voorheen vooral buitenstaanders in de publieke besluitvorming waren (Innes en Booher, 2003).

Of en in welke mate er meerwaarde in de samenwerking gerealiseerd wordt, stellen we vast aan de hand van drie essentiële elementen (Teisman, 2005):

- A. **Inhoud:** hoge kwaliteit van interactie en inhoudelijke samenwerking. De samenwerkingspartners hebben nieuwe doelen geformuleerd voor de samenwerking (doelvervlochten) op basis van het gemeenschappelijk belang (dat de partijen hiervoor hebben geëxpliciteerd). In het nieuwe doel ligt de inhoudelijke meerwaarde van de samenwerking besloten.
- B. **Structuur:** naast het wederzijds aanpassen van de eigen doelen op elkaar, en het formuleren van nieuwe doelen (de inhoud component), moeten partijen ook hun manier van werken op elkaar aanpassen. De meerwaarde (nieuwe doelstellingen) wordt gerealiseerd door gezamenlijke planning en actie (schaalvervlochten). Zo krijgt de meerwaarde (nieuwe doelen) betekenis in praktijk, en daarom is de structuurcomponent zo belangrijk. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in impliciete en expliciete werkafspraken zoals overleg, samenwerkingsovereenkomst, tijdsplanning, et cetera.
- C. **Proces:** de kwaliteit van het proces betreft de koppelingen tussen actoren, doelen en middelen. Openheid en effectief koppelen en ontkoppelen zijn procesvoorwaarden voor samenwerking met meerwaarde. Met koppelingen bedoelen we structurele of incidentele en informele of formele relaties tussen actoren, waarna koppelingen op het gebied van inhoud of de structuurcomponent van de samenwerking kan wordt gemaakt.

Deze drie elementen vormen samen samenwerking met meerwaarde en zijn zodoende de te verklaren (afhankelijke) variabelen.

Het vaststellen van samenwerking met meerwaarde, geeft nog geen directe houvast voor wat je kunt doen of waar je kunt ingrijpen om meerwaarde in een samenwerking te krijgen. Wij onderscheiden op basis van literatuur van Teisman, Koppejan en Klijn, Innes en Booher en De Bruijn et. al. twee (onafhankelijke / verklarende) variabelen die van invloed zijn op samenwerking met meerwaarde:

1. Gemeenschappelijkheid;
2. Leiderschap.

Gemeenschappelijkheid heeft twee dimensies. Als eerste dat wat er op persoonlijk en sociaal-cultureel vlak gebeurt tussen de actoren. Het gevoel van gemeenschappelijkheid tussen de actoren, wat tot uiting komt in de mate en kwaliteit van interactie. Daarnaast gaat het ook om de governance capacity van de samenwerkende organisaties. Zijn organisaties gezamenlijk in staat – buiten en binnen de eigen organisatie – samenhang te creëren, nieuwe doelen te incorporeren en middelen te koppelen en tegelijkertijd open en adaptief te blijven voor de wereld buiten de samenwerking? Hierbij is ook van belang in welke mate personen en organisaties beschikken over lerend vermogen en van elkaar kunnen leren.

Tweede verklarende variabele is leiderschap. We bedoelen hiermee zowel formeel als informeel leiderschap. Beiden moeten kunnen inspireren en verbinden. Een combinatie van wanordebenuttend en ordezoekend leiderschap (type I en type II leiderschap) is het beste toegesneden op het vaststellen en realiseren van samenwerking met meerwaarde. Een belangrijk aspect van leiderschap het managen van de spanning tussen gezamenlijkheid binnen het netwerk, openheid van het netwerk en de noodzaak om de eigen organisatie sterk en zichtbaar te maken. Wat betreft werkvormen sluiten proces- & programmamanagement hierbij het beste aan.

Meerwaarde in een samenwerking ontstaat niet vanzelf, omdat bij partijen een centrifugale kracht bestaat ten aanzien van inhoud, proces en structuur. Partijen willen zich onderscheiden, nemen posities in: hierdoor neemt de overlap op inhoud af, zijn structuren niet in wederzijdse dienst en worden eigen processen gevolgd.

Wij veronderstellen dat gemeenschappelijkheid en leiderschap invloed hebben op inhoud, structuur en proces, en zodoende ook op samenwerking met meerwaarde. Deze invloed is in het volgende schema uiteengezet.

Een belangrijk aspect van gemeenschappelijkheid is het vermogen van het samenwerkingsverband om ook open te blijven voor dat wat er direct buiten de samenwerking afspeelt. Als een sterke mate van gemeenschappelijkheid omslaat in geslotenheid, beïnvloedt dit de samenwerking in negatieve zin. Dit vermogen komt tot uiting in de externe relaties die vanuit de samenwerking worden gelegd.

Leiderschap vormt zich in interactie: het resulteert uit de interactie tussen formele en informele leidinggevenden, waarbij geen van twee een doorslaggevende invloed heeft (Teisman, 2005). Procesmanagement en de wisselwerking tussen formeel en informeel leiderschap zijn van belang bij het managen van de spanningen die zich bij een samenwerking kunnen voordoen:

1. De spanning tussen de gezamenlijkheid binnen het samenwerkingsverband en de openheid richting wat zich in groter verband afspeelt.
2. De spanning tussen de noodzaak de eigen organisatie sterk en zichtbaar te maken en dat wat er in de samenwerking gebeurt;

		Afhankelijke (te verklaren) variabelen		
		Inhoud	Structuur	Proces
Onafhankelijke	Gemeenschap-pelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Hoge mate en kwaliteit van interactie • Streven naar gedeelde nieuwe doelen / doelvervlochten • Erkennen afhankelijkheid van andere partijen. • Gezamenlijk begrippenkader. • Balans in gezamenlijk versus eigen belang. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mate waarin actoren interactie arrangeren • Schaalvervlochten • Informatie wordt actief gedeeld. • Informatie-management 	<ul style="list-style-type: none"> • Open proces en netwerk • Besef van urgentie • Effectief (ont)koppelen
	Leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> • Focus op realisatie potentieel gezamenlijke belang. • Wanorde benuttend leiderschap smeedt eenheden tot gehelen • Formeel / informeel leiderschap initieert & beïnvloed interactie. • Gebruik ideeën van alle leden • Stimuleert lerend vermogen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ordezoekend leiderschap voor aansluiting op bestaande organisatie. • Afwisselend gebruik van proces- en programma management. • Leiders dragen bij aan vorming van ketens / netwerken • Heelheid door coördinatie en afstemming. 	<ul style="list-style-type: none"> • Voortdurend koppelen en ontkoppelen van doelen, middelen en relaties. • Verbindend leiderschap: faciliteren communicatie tijdens gebeurtenissen. • leiders stralen enthousiasme uit over nieuwe doelen • Positieve sfeer. • In hiërarchie mandaat op basis van gedeelde waarden en vertrouwen

Openbaar vervoer in de Zuidvleugel

Vanuit klantperspectief is de Zuidvleugel het belangrijkste schaalniveau

Vanuit het perspectief van de reiziger is de Zuidvleugel op dit moment de schaal waarop zijn dagelijkse verplaatsingen plaatsvinden. In het stedelijk systeem van de Zuidvleugel is er sprake van een samenhang die de bestuurlijke grenzen (zoals gemeentegrenzen, grenzen van OV-autoriteiten en concessiegebieden), te boven gaat. Onderzoeken van onder andere Hall (2005, 2006) en Van Eck (2006) laten zien er economische samenhang is en de Zuidvleugel, op basis van reizigersstromen, gezien kan worden als een 'daily urban system'.

Complex systeem

Het openbaarvervoersysteem in de Zuidvleugel is een complex systeem; het is zowel ingewikkeld als samengesteld. Bestuurskundig relevante issues over de strategische positionering van het openbaarvervoersysteem gaan over economische, ruimtelijke en sociaal-culturele en duurzaamheidsvraagstukken. Verschillende actoren nemen op (steeds) verschillende plekken beslissingen die bepalend zijn voor het systeem als geheel. Daarnaast is openbaar vervoer een technisch ingewikkelde aangelegenheid.

Actoren

Wij onderscheiden de volgende typen actoren als het gaat om het OV-systeem van de Zuidvleugel:

- Concessieverleners / opdrachtgevers: Ministerie van Verkeer en Waterstaat (inclusief UPR), Stadsgebied Haaglanden, Stadsregio Rotterdam en de Provincie Zuid-Holland;
- Vervoerders met een monopolypositie: Nederlandse Spoorwegen, HTM en RET;
- Vervoerders met vrije marktwerking: Veolia, Connexion, Qbuzz en Arriva;
- Reizigers, van wie de belangen worden behartigd door onder andere ROVER.

Gestapelde schaalniveaus en overlappende verantwoordelijkheden

Het openbaar vervoer in de Zuidvleugel kent vier schaalniveaus die met harde bestuurlijke- en juridische grenzen zijn geordend en gescheiden: hoofdspoor in Nederland, regionaal spoor in de provincie, stads- & streekvervoer in WGR+ regio's en streekvervoer in provincie. In de Zuidvleugel zijn 3 OV-autoriteiten en 8 concessiegebieden. Het hoofdrailnet (V&W) is de 9^e concessie.

Het openbaar vervoer dient te worden aanbesteed, met uitzondering van het stadsvervoer in de steden Den Haag en Rotterdam. Voor het Hoofdrailnet zijn andere bepalingen van toepassing. De Wp2000 heeft geleid tot lagere exploitatiekosten en hogere klanttevredenheid, maar tot minder innovatie én heeft tegelijkertijd niet geleid tot meer samenhang in het OV-netwerk in de Zuidvleugel. Wel zien wij Stedenbaan en RandstadRail als initiatieven waarbij samenwerking tussen de verschillende actoren in Zuidvleugel voordeel oplevert, dat nu al zichtbaar is.

Potentiële meerwaarde

Voor een krachtige verbetering van het vervoersysteem en het creëren van nieuwe dynamiek die leidt tot innovatie is het noodzakelijk te samen te werken met de vervoersketen als uitgangspunt. Stedenbaan en RandstadRail laten heel concreet zien dat door samenwerking winst te behalen valt. Op de volgende mogelijke gebieden is het mogelijk meerwaarde te realiseren door samenwerking:

- creëren van synergie tussen ruimtelijke planning en OV-strategie, versterking van de ruimtelijk-economische ontwikkeling;
- verbeteren van de ketenmobiliteit en de kwaliteit van het OV totaalproduct;
- vergroten van het aandeel OV in de 'modal split';
- verbeteren van de bereikbaarheid / tegengaan van congestie (in relatie tot integraal verkeersmanagement);
- verbeteren van het exploitatieresultaat, betere benutting;
- verhogen van de kwaliteit door inzet van nieuw materieel;
- vergroten van de leefbaarheid in dichtbevolkte gebieden;
- branding van de regio en promoten van het OV-product.

Samenwerking levert niet alleen voordelen op voor de reiziger, maar ook aan de OV-bedrijven en voor de Zuidvleugel als geheel door een groei van het Bruto Regionaal Product, wat een mooie bijdrage levert aan de aanpak van de financiële crises.

Het thema samenwerking is op dit moment onder (een deel van) de actoren actueel. De samenwerkingsagenda van de verschillende partijen (ook van de partijen die alleen spreken over samenwerking) komt met name bij de regionale partijen overeen (zie figuur 10.1). Er wordt gesproken en gedacht over samenwerking op het gebied van:

- gelijke tarief- en abonnementformules voor het OV;
- afgestemde / gelijke reizigersinformatievoorziening;
- een Randstad OV-autoriteit;
- een (Zuidvleugel)huisstijl.

De OV-autoriteiten en de vervoerders met een monopolypositie zijn wederzijds (in gelijke mate) van elkaar afhankelijk. Reizigersvereniging ROVER heeft in het netwerk een zeer afhankelijke positie. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de NS hebben een comfortabele positie; met name de regionale partijen zijn afhankelijk hen, terwijl dit omgekeerd niet (direct) zo is.

In de binnenring van het netwerk bevinden zich het stadsgewest Haaglanden, de stadsregio Rotterdam, de Provincie Zuid-Holland (de drie collega concessieverleners) en netwerkorganisatie Stedenbaan. In de buitenring zijn Verkeer en Waterstaat, NS, HTM, RET en ROVER actief. Tussen de

actoren van de binnenring bestaat een grotere mate van gemeenschappelijkheid tussen de actoren in het Zuidvleugel OV-netwerk zien we een sterke mate van gemeenschappelijkheid tussen de drie regionale OV-autoriteiten (concessieverleners) en Stedenbaan. Opvallende ontwikkeling in de Zuidvleugel is de opkomst van een nieuwe arena: het 'OV-netwerk/-Bureau Zuidvleugel'. Op dit moment vormen de Provincie Zuid-Holland, Stadsregio Rotterdam, Stadsgewest Haaglanden en Stedenbaan hier ideeën over samenwerking.

1. Stel de (potentiële) klant centraal

Voor alle actoren geeft het klantperspectief, op het niveau van 'daily urban system' Zuidvleugel een het gezamenlijk belang van de samenwerking weer. Gemeenschappelijkheid op deze basis, draagt bij aan het leggen van de inhoudelijke focus (formuleren van het gezamenlijk belang) voor het openbaar vervoer in de Zuidvleugel. Zo kan bijvoorbeeld worden gewerkt aan bewegwijzering en innovaties met GPS, mobiele telefoon en chipcard.

2. Bouw voort op de huidige samenwerkingsverbanden

Wanneer de actoren in de 'binnenring' hun blik ook naar buiten richten, kunnen andere actoren worden betrokken. Nieuwe actoren leveren nieuwe en meer mogelijkheden op voor koppelingen. De koppelingen kunnen ingezet worden om de mate van urgentie te vergroten. Een zekere spanning – die ongetwijfeld ontstaat – in de samenwerking, is positief voor de creativiteit.

3. OV-Bureau Zuidvleugel

De belofte van het OV-net/-Bureau Zuidvleugel van de regionale concessie-verleners, moet zichzelf warmaken. Zet hierbij een combinatie van ordezoekend en wanordebenuttend leiderschap in door het OV-Bureau Zuidvleugel te koppelen aan lijnorganisaties en ruimte in te bouwen voor procesmanagement, inclusief verbindend leiderschap.

4. Verkeer en Waterstaat en de regio

De ambities die in de visie Randstad 2040 zijn geformuleerd voor het OV, zijn niet mis. Willen we deze ambities realiseren, dan moeten rijks- en regionaal niveau vervlochten worden. Wij adviseren daarom (doelen, middelen en relaties voortvloeiend uit) het UPR project 10 en het OV-bureau Zuidvleugel nadrukkelijker te koppelen.

Daarnaast adviseren wij het ministerie om haar eigen middelen (concessie voor het spoor) in te zetten voor het verbeteren van het openbaar vervoer in de regio's. De Sprinters, ideaal voor afstanden tot 40 km, kunnen beter benut worden als drager van het regionale OV-systeem van de Zuidvleugel. De regionale OV-autoriteiten hebben echter geen invloed op deze concessie. Er zijn verschillende opties om de effectiviteit van het Sprinternet voor het regionaal openbaar vervoer te optimaliseren.

5. Durf & doe: versnel de samenwerking

'Pressure cooker': versnel de samenwerking. Het tempo mag hoger en de ambitie krachtiger geformuleerd. We adviseren een aantal activiteiten voor het arrangeren van interactie, het benutten van verbindend leiderschap, het leggen van koppelingen op strategisch niveau en het betrekken van formele leiders.

Tot slot: Randstad Holland in 2040?!

Randstad Holland in 2040? De ontwikkelingen in de vleugels bieden perspectief. Gras groeit niet harder door eraan te trekken; samenhang op niveau van Randstad Holland moet je niet van bovenaf willen organiseren. Wel moet je hierbij gebruik maken van de ontwikkelingen op de vleugels. Waar samenwerking met meerwaarde tegen haar grenzen aanloopt, zullen structuren zich organisch aanpassen.

Literatuur

Theoretisch kader

- Berg, L. Van den, e.a (1983), *Urban Europe, A study of Growth and Decline*, Association of American Geographers, Washington DC.
- Berry, B.J.L. (1973), *Working Materials on the U.S. Urban Hierachy Organized by Economic Regions*, American Journal of Sociology (Volume 2), Cambridge Massachusetts 1973
- Boer, N. de (1996), *De Randstad bestaat niet: de onmacht tot grootstedelijk bestuur*, NAI, Rotterdam
- Booher, D.E., J.E. Innes (2001), *Network Power in Collaborative Planning*, Working Paper, University of California at Berkeley, Institute of Urban and Regional Development, 2001.
- Bovens, M.A.P. (1995). *Ambtelijke verantwoordelijkheid*. 's-Gravenhage, VUGA, 1995.
- Brandenburger, A. en B. Nalebuff (1997), *Co-Opetition*, Profile Books Ltd, 1997
- Bruijn, H. de, e.a. (2002), *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service, SDU Den Haag, 2002
- Castells, M. (1996), *The Rise of The Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume I*. Blackwell, London. ISBN: 9780631221401
- Castells, M. (2000), *Materials for an exploratory theory of the network society*, in *British Journal of Sociology* Vol. No. 51 Issue No. 1 (January/March 2000) pp. 5–24 ISSN 0007 1315 London School of Economics, 2000
- Cauter, L. de (2005), *De capsulaire beschaving. Over de stad in het tijdperk van de angst*. Reflectie #03 NAI Uitgevers Rotterdam, 2004.
- Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (2002), *NET ertussenin, Light rail en HOV, de mogelijkheden in Nederland – rapport 19*, Rijkswaterstaat, Rotterdam 2002
- Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (2003), *HOE, Inpassing en vormgeving light rail in stedelijke omgeving – rapport 22*, Rijkswaterstaat, Rotterdam 2003
- Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (2003), *WAAR, Stedelijk openbaar vervoer in Europa – rapport 20*, Rijkswaterstaat, Rotterdam 2003
- Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (2003), *WAAROM, Doelen met hoogwaardig openbaar vervoer*, Rijkswaterstaat, Rotterdam 2002
- Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (2003), *WAT, Catalogus materieel openbaar vervoer – rapport 21*, Rijkswaterstaat, Rotterdam 2003
- Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (2005), *Spoorboekje, De spoorwijzer voor decentrale overheden – rapport 25*, Rijkswaterstaat, Rotterdam 2005
- Clark, D. (2003). *Urban World/Global City*, Routledge, London 2003
- Dietrich, P. (2007), *Coodination strategies in organizational development programs*. Dissertation Helsinki University of Technology, Yliopistopaino, Espoo, december 2007
- Dietz, F., W. Heijman en P. Marks (2004) (red), *Toegepaste micro-economie*, Couthino Bussum, 2004
- Eck, J.R. van, (2006), *Vele steden maken nog geen Randstad*, Ruimtelijke Planbureau/NAI, Den Haag/Rotterdam
- Engel, H. (2005), *Randstad Holland in kaart*, pagina 41, Uitgeverij Sun, Amsterdam, 2005
- Ferns, D.C. (1991), *Developments in programme management*, in: *International Journal of project management*, vol 9, no 3, 1991, page: 148-156.
- Fisher, R en W. Ury, *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, New York: Penguin Books, 1983.
- Frissen, P.H.A. (1996), *De Virtuele staat* Academic Service, Schoonhoven, 1996.

- Frissen, P.H.A., (2005), ICT en de toekomst van de democratische politiek in ICT en Openbaar Bestuur, Lemma, Utrecht, 2005
- Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove en C. Laurent (2003), Nieuwe vormen van governance, RIVM rapport 500013004/2004, De Bilt, 2004
- Hakvoort, J.L.M. (1996), Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek, Eburon, Delft, 1996
- Hall, P. (2006). The polycentric metropolis, Eartscan, London
- Holland Acht (2005), Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland noodzakelijk, Manifest van de commissarissen van de vier randstadprovincies en de burgemeesters van de vier grote steden over de modernisering van de Randstad, gericht tot regering en parlement, 12 oktober 2005.
- Innes, J.E. en D.A. Booher (2003), The impact of collaborative planning on governance capacity, Paper prepared for presentation at the Annual Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning, Baltimore, November 21–24, 2002. Working Paper 2003-03, Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley, April 2003.
- Klijn, E.H., en Teisman, G.R. (1992), Besluiten in beleidsnetwerken: een theoretische beschouwing over het analyseren en verbeteren van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels, Beleidswetenschap, no. 1, 1992.
- Knox, P.L. (1997), Globalization and Urban Economic change. In: Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 551, Globalization and the Changing U. S. City, (May, 1997), pp. 17-27, Sage Publications, Inc. in association with the American Academy of Political and Social Science
- Koppenjan, J. en E.H. Klijn (2004), Managing uncertainty in networks: a network approach to problem solving and decision-making, Routledge, London 2004.
- Mandell, M.P. (1994), Managing Interdependencies through Program Structures: A Revised Paradigm, The American Review of Public Administration, Vol. 24, No. 1, 99-121, 1994
- Mak, G. (2007), De goede Stad, Olympus, Amsterdam, 2007
- Meurs, H.J., J.M. Groenendijk, J.M. de Heer, R.I. Pieper en E. Rosbergen (2005), Evaluatie Wp2000 Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets, TwijnstraGudde, Amersfoort, 2005
- OECD (2007), Territorial Reviews, Randstad Holland, Netherlands, OECD Publishin, Parijs, 2007
- Oort, F.G. van, M.J. Burger en O. Raspe (2007), De Randstad hangt als los zand aaneen, Economisch Statistische Berichten 92, 292-295.
- Seddon, P.A. en Day M.P. (1974), Bus passengers waiting times in greater Manchester, Traffic Engineering Cont. 15, 1974
- Senge, P. (1992), De vijfde discipline, Scriptum Books, 1992
- Teisman, G.R. (1995), Complexe besluitvorming, een plucentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen, VUGA, 1995
- Teisman, G.R. (2006a), Publiek management op de grens van chaos en orde, Academic Service, 2006
- Teisman, G.R. (2006b), Stedelijke Netwerken, ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen, Nirov, Den Haag, juli 2006
- Teisman, G.R. en E.H. Klijn (2002), Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?, Erasmus University Rotterdam, Netherlands in: Public Administration Review, March/April 2002, Vol. 62, No. 2 page: 189-198
- Thiel, S. van (2007), Bestuurskundig onderzoek, Een methodologische inleiding, Couthino Bussum 2007
- Tompson (1991), Markets, Hierarchies & Networks, Sage, London.
- Vries, J. de en D. Evers (2008), Bestuur en ruimte: de Randstad in internationaal perspectief, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag 2008.
- Waard, J. van der (1988), The relative importance of public transport trip time attributes in route choice, PTRC, London, 1988

- Weggeman, M. L. Rompelberg en E. Pleijte (2006), Hoe de aansturing van complexe gebiedsontwikkelingen te verbeteren? In: Holland Management Review, Nummer 110, 2006

Empirisch onderzoeksmateriaal

- Bestuurlijk Platform Zuidvleugel (2005), Perspectief en prioriteiten 2020, 7 december 2005
- Buitendijk, drs. D. en drs. M.J.A. Hecker, Verkenning Randstedelijke OV-Autoriteit, probleemanalyse, Berenschot, Utrecht, 21 april 2008.
- Gemeente Leiden (2008), Tweede Bestuursovereenkomst RijnGouweLijn-Oost (Versie 18) Provincie Zuid-Holland en gemeente Leiden, Leiden, 12 november 2008
- Gerretsen, P. (2007), Speech eindmanifestatie Atelier Zuidvleugel, november 2007
- Hall (2005), POLYNET Action 1.1 Commuting & the definition of functional urban regions, Onderzoek in het kader van NWE ENO, programma: Interreg IIIb NWE, 2005
- Heuvelhof, E. ten, e.a. (2008), Het RandstadRail-project: lightrail, Zware Opgave. Onafhankelijk Onderzoek RandstadRail Haagse deel, TU Delft, februari 2008
- HTM (2007), HTM Jaarverslag 2006, Den Haag, 2007.
- Koninklijk Nederlands Vervoer/Mobis (2008), Overzicht Openbaar Vervoerconcessies in Nederland, Den Haag, Mei 2008
- Landelijke consumentenorganisaties (2009), Standpunt landelijke consumentenorganisaties over afschaffing NVB in metro Rotterdam, 14 januari 2009.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001), Bestuurlijke overeenkomst inzake de aanleg en wijze van financiering van RandstadRail, NR, DGP/VI/U.01.03975), getekend door de minister van Verkeer en Waterstaat, en de portefeuillehouders Verkeer en Vervoer van het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam, 6 december 2001.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006), Regionale Netwerkanalyse Zuidvleugel, in samenwerking met Ministerie van VROM, stadsgewest Haaglanden, de stadsregio Rotterdam en de Provincie Zuid-Holland, september 2006
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007a), Afspraken Randstad Urgent, Den Haag 2007
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007b), Eindrapport Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse regionaal OV, 14 november 2007
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007c), Eindrapport Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse Spoor, 19 november 2007
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008a), Aanvalsplan OV-chipkaart, 29 februari 2008.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008b), Brief Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat over 'Marktwerking in het stedelijk openbaar vervoer', met kenmerk: V&W/DGP-2007/6587, 7 september 2008
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008c), MobiliteitsAanpak, Vlot en veilig van deur tot deur. Den Haag, oktober 2008
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008d), Actualisatie Aanvalsplan OV-chipkaart, 28 november 2008
- Ministerie van VRO (1966), Tweede Nota Ruimtelijke Ordening, Den Haag
- Ministerie van VROM (2004), Nota Ruimte, in samenwerking met de Ministeries van LNV, V&W en EZ, Den Haag
- Ministerie van VROM (2008), Structuurvisie Randstad 2040, Den Haag
- NS (2006), Visie NS2020, Vrij om te bewegen, Utrecht, november 2006
- NS (2007), Actieplan Spoor, utrecht, september 2007
- NS (2008a), NS Jaarverslag 2007, met als thema 'Ruimte', Utrecht, 2008.
- NS (2008b), Programma Hoogfrequent Spoorvervoer, verkenning benodigd investeringsvolume, in samenwerking met ProRail en Belangenvereniging Goederenvervoer, september 2008

- OVx2 (1989), OVx2; Betere steden door beter vervoer in de Haagse regio. Een gezamenlijke uitgave van HTM, NZH, Westnederland, Nederlandse Spoorwegen en Gemeente Den Haag (SO/GZ). Den Haag, september 1989.
- Projectteam Verkenning OV Autoriteit Randstad (2008), Verkenning OV Autoriteit Randstad, oktober 2008
- Provincie Zuid-Holland (2004), Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan 2002 – 2020, Den Haag, Januari 2004
- Provincie Zuid-Holland (2005), Willen en Wegen, onderzoekscommissie Stagnatie Infrastructurele Projecten uit Provinciale Staten Zuid-Holland, Den Haag, 20 april 2008.
- Provincie Zuid-Holland (2008a), Stedenbaanmonitor 2008, Provincie Zuid-Holland, Den Haag, Juli 2008
- Provincie Zuid-Holland (2008b), Meerjarenprogramma Provinciale Infrastructuur 2009 t/m 2023, Den Haag, november 2008
- Provincie Zuid-Holland (2008c), Begroting 2009 – 2012, Provincie Zuid-Holland
- RET (2008), RET Jaarverslag 2007, 'Basis op orde', Rotterdam, 2008.
- ROVER Reizigersvereniging (2004a), Evaluatie wet personenvervoer 2000
- ROVER Reizigersvereniging (2004b), Reactie van reizigersvereniging ROVER op de Nota Mobiliteit
- ROVER Reizigersvereniging (2008), Duaal en verankerd, Twee manieren voor betalen in het openbaar vervoer, januari 2008
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2008 (513)), Besluit van 26 november 2008 tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 en het Voertuigreglement in verband met het gebruik van optische en geluidssignalen.
- Stadsgewest Haaglanden (2008), Investeringsprogramma verkeer en vervoer 2009 en actualisatie 2008, Juni 2008
- Stadsgewest Haaglanden (2008), Netwerk RandstadRail, Openbaar vervoer naar een hoger plan, Stadsgewest Haaglanden en Gemeente Den Haag. Den Haag, Mei 2008
- Stadsregio Rotterdam (2003), Regionaal verkeers- en vervoersplan 2003-2020, Rotterdam, december 2003
- Stadsregio Rotterdam (2005), Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020. In samenwerking met de provincie Zuid-Holland, Rotterdam, december 2005
- Stadsregio Rotterdam (2008), Concessieverlening bus. / Commissie BOC&M (Agendapunt 5), vergadering 3 Juli 2008
- Stedenbaan (2007), Ruimtelijke ambitie Stedenbaan 2020, Een gezamenlijke uitgave van Gedeputeerde Staten Zuid-Holland, Dagelijks Bestuur Stadsregio Rotterdam, Dagelijks Bestuur Stadsgewest Haaglanden, Dagelijks Bestuur Holland Rijnland, Dagelijks Bestuur IS Midden-Holland, Dagelijks Bestuur Drechtsteden, B&W Rotterdam, B&W Den Haag, Juli 2007
- Stichting RandstadRail (1995), RandstadRail, de files voorbij! RET, HTM, ZWN Groep en Nederlandse Spoorwegen, juni 1995.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1997), Vergaderjaar 1996–1997 / vragenummer: 1260, ISSN 0921 – 7398, Sdu Uitgevers, Den Haag 1997
- Verbeek, L en T. Huizinga (2008a), Verkenning OV autoriteit Randstad, afronding probleemanalyse en bestuurlijke keuze uitwerking oplossingsvarianten, 15 mei 2008
- Verbeek, L en T. Huizinga (2008b), Contact bestuursovereenkomst OV Samenwerking Plus en OV Bureau Randstad, oktober 2008
- VROM-raad (2004), Nederlandse steden in internationaal perspectief: profileren en verbinden, advies 043, Den Haag, 14 oktober 2004
- CBS (2004), Regionale Economische Totalen 2001-2004. Voorburg / Heerlen, 2006
- Yacht, Life Cycle Model for Shared Service Centers, Marc Brugman en Peter Struik (2008).
- Lambregts, B., M. van der Werff, R. Kloosterman (2005), Polynet action 1.2, Quantitative analysis of service business connections, The Randstad, Institute of community studies / The Young Foundation & Polynet Partners, 2005.

Geraadpleegde websites

- 4umi.com/marsman/herinnering.htm
- ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/introannex_regions_en.html
- mirt2009.mirtprojectenboek.nl
- nl.wikipedia.org/wiki/Lijst_van_concessiegebieden_in_het_Nederlandse_openbaar_vervoer
- nl.wikipedia.org/wiki/Qbuzz
- nl.wikipedia.org/wiki/RandstadRail
- www.ad.nl/denhaag/delft/article1809401.ece
- www.ambulancestripping.nl
- www.answers.com/topic/daily-urban-system
- www.anwbbewegwijzering.nl
- www.arriva.co.uk/arriva/storage/factsheets/netherlands.pdf
- www.arriva.nl
- www.bereiknu.nl
- www.bewegwijzering.nl
- www.brandweerstripping.nl
- www.cartostudio.nl
- www.debeurs.nl/economie/111898/Verkoop-aandelen-Connexion-afgerond.html
- www.europadecentraal.nl/menu/444/Trein_Regionaal_openbaar_vervoer_per_trein.html
- www.gvb.nl/reizigers/plattegronden
- www.haaglanden.nl
- www.htm.nl
- www.lansingerland.nl/index.php?simaction=content&mediumid=1&pagid=64&stukid=4905
- www.merwede-lingelijn.nl
- www.mijksenaar.com/projects/index.html
- www.nrc.nl/binnenland/article1766592.ece/Gemeenten_struikelen_over_rampstadrail_
- www.nrc.nl/economie/article1796971.ece/Aanbesteding_stadsvervoer_gaat_door
- www.ns.nl/cs/Satellite/ns2007/nl/artikel/include/1175591754187/spoorwegwet+en+concessiewet?p=1175176894983
- www.planstudiespoorzuidvleugel.nl
- www.prinsjesdag2008.nl/pd08_nl/miljoenennota-cijfers_en_feiten-verkeer_en_waterstaat.php
- www.proefstation.nl
- www.qbuzz.nl
- www.randstadrail.nl/img/documents/Bestuurlijke%20overeenkomst%20d.d.PDF
- www.ret.nl
- www.rotterdam.nl/smartsite2145600.dws
- www.rover.nl, dossier Concessies, grootstedelijke ov: gemengd model, 4 augustus 2007. ROVER over aanbestedingen, Inbreng Michael van der Vlis, voorzitter ROVER, op de hoorzitting op 21 juni 2007 van de Tweede Kamer (Commissie Verkeer en Waterstaat) over de aanbesteding van het stads- en streekvervoer. Geraadpleegd 31 januari 2009. Geraadpleegd 31 januari 2009
- www.rover.nl, dossier OV-chipkaart, diverse berichten, geraadpleegd 31 januari 2009
- www.rover.nl/nieuws/berichten/berichten.php?id=ber070627
- www.rover.nl/ovreishulp/ovbedrijven_nl/wierijdtwaar.php
- www.stadsregio.info
- www.cbs.nl, bruto nationaal product regionaal, 2004

- www.telegraaf.nl/dft/2786654/__Qbuzz_moest_van_de_weg__.html
- www.tfl.gov.uk/tfl/corporate/media/designstandards
- www.valleilijn.nl
- www.verkeerenwaterstaat.nl/actueel/nieuws/subsidievoorovloket.aspx
- www.verkeerenwaterstaat.nl, OV-chipkaart, Op weg naar één kaart voor tram, trein, bus en metro
- www.verkeerenwaterstaat.nl/actueel/toespraken/toespraakarchief/Speech_van_de_minister_van_Verkeer_en_Waterstaat_mevr__A__Jorritsma-Lebbink_bij_de_presentatie_van_d912.aspx
- www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/aanleg_onderhoud/overzicht_effecten_infrastructuur/index.aspx
- www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/openbaar%5Fvervoer/stads%2D%5Fen%5Fstreekvervoer/aanbestedingen%5Fov/
- www.zuid-holland.nl/begroting_2009.pdf
- www.zuid-holland.nl/overzicht_alle_themas/c_e_thema_verkeervervoer/content_openbaar_vervoer.htm
- www.zuidvleugel.nl

Uitgebreide inhoudsopgave

Herinnering aan Randstad Holland	4
Voorwoord	5
Inhoudsopgave	6
1. Inleiding	9
1.1 Probleemstelling	9
1.1.1 Openbaar Vervoer	9
1.1.2 Object van onderzoek.....	9
1.2 Doelstelling en vraagstelling	10
1.2.1 Centrale vraag onderzoek.....	10
1.2.2 Deelvragen van het onderzoek	10
2. Ontstaan van polycentrische metropolen	11
2.1 Netwerksamenleving.....	11
2.1.1. Space of flows	11
2.2 Functional Urban Region	12
2.2.1 Functional Urban Region	12
2.2.2 Daily Urban System	13
2.3 Polycentrische metropoolvorming.....	13
2.3.1 Mega-city region	13
2.3.2 Netwerkstad.....	14
2.4 Tussenconclusie	15
3. Openbaar Vervoer	17
3.1 Openbaar vervoerconcepten	17
3.1.1 Ontwikkeling openbaar vervoersysteem	17
3.2 Strategisch doelstellingen van OV-planning	18
3.2.1 Externe perspectief	18
3.2.2 Intern perspectief.....	19
3.2.3 Concrete instrumenten.....	19
3.3 Instrumenten voor samenwerking bij openbaar vervoer.....	21
3.3.1 Regionale netwerkanalyse	21
3.4 Stedelijk en regionaal wettelijk kader: Wp2000	21
3.5 Tussenconclusie	22
4. Samenwerking in organisaties & netwerken	24
4.1 Complexiteit.....	24
4.1.1 Begrip van complexiteit	24
4.1.2 Institutionele complexiteit.....	25
4.1.3 Onzekerheden	26

4.2 Governance.....	26
4.2.1 Kenmerken van governance	26
4.2.2 Netwerken	27
4.2.3 Besluitvorming vanuit pluricentrisch perspectief	27
4.3 Effectief handelen in governancesystemen.....	28
4.3.1 Systeendenken	28
4.3.2 Gemeenschappelijk belang	29
4.3.3 Verbindend vermogen.....	30
4.4 Governance capacity	33
4.4.1 Context en positionering	33
4.4.2 Vier niveaus.....	33
4.5 Lerend vermogen van actoren en arena's.....	35
4.5.1 Kenmerken van een complex lerend systeem	35
4.5.2 Leerprocessen in netwerken.....	36
4.6 Tussenconclusie	36
5. Leiderschap en werkvormen	39
5.1 Leiders	39
5.1.1 Officieuze leiders	39
5.1.2 Twee perspectieven op leiding geven	39
5.1.3 Managers	40
5.1.4 Omgaan met onzekerheden	41
5.2 Meervoudige managementbenadering.....	43
5.2.1 Lijn- en projectmanagement.....	43
5.2.2 Keten- en procesmanagement	43
5.2.3 Programmamanagement.....	45
5.3 Tussenconclusie	46
6. Analyse kader.....	48
6.1 Samenwerking met meerwaarde.....	48
6.2 Verklarende variabelen	49
6.3 Conceptueel model	50
6.3.1 Relaties tussen variabelen	51
6.4 Operationalisering variabelen.....	54
6.4.1 Gemeenschappelijkheid	54
6.4.2 Leiderschap	55
6.4 Voorbereiding empirisch onderzoek.....	55
7. Methodologische verantwoording	58
7.1 Onderzoeksstroming	58
7.2 Case studie.....	58

7.3 Onderzoeksmethoden en -technieken.....	59
8. Casusbeschrijving: Openbaar Vervoer Zuidvleugel.....	60
8.1 De Zuidvleugel.....	60
8.1.1 Bestuur in de Zuidvleugel	60
8.1.2 Metropoolvorming	61
8.1.3 Zuidvleugel in economisch perspectief	61
8.1.4 Zuidvleugel bezien vanuit het perspectief van woon-werkrelaties.....	62
8.2 Openbaar Vervoer Zuidvleugel	64
8.2.1 Institutionele inrichting van het OV systeem.....	64
8.2.2 Lappendeken van OV-autoriteiten & concessiegebieden	65
8.2.2 Beschouwing over actoren en hun posities	67
8.3 Actoren en hun vervoerssystemen	69
8.3.1 OV-autoriteiten	69
8.3.2 Vervoerders met een monopolypositie.....	70
8.3.3 Vervoerders onder vrije marktwerking	70
8.4 Potentiële voordelen van samenwerking.....	71
8.4.1 Externe perspectieven	72
8.4.2 Interne perspectieven.....	73
8.5 Knelpunten in het OV-net Zuidvleugel	73
8.6. Geformaliseerde regionale samenwerking.....	74
8.6.1 Regionale Netwerkanalyse Zuidvleugel	74
8.6.2 Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse regionaal regionaal OV	74
8.6.3 LMCA Spoor Zuidvleugel.....	74
8.7 Stand van zaken in samenwerking in verleden en heden	75
8.7.1 OVx2, Beter steden door beter vervoer in de Haagse regio	75
8.7.2 RandstadRail.....	75
8.7.3 Randstad OV-autoriteit.....	76
8.7.4 OV-Chipkaart.....	79
8.8 Potentiële meerwaarde van samenwerking.....	79
8.8.1 Bedrijfseconomische voordelen.....	80
8.8.2 Versterken regionale economie	81
8.9 Tussenconclusie	81
9. Percepties.....	85
9.1 Ministerie van Verkeer & Waterstaat	86
9.1.1 Gemeenschappelijkheid	86
9.1.2 Leiderschap en werkvormen.....	87
9.2 Stadsgewest Haaglanden.....	89
9.2.1 Gemeenschappelijkheid	89

9.2.2 Leiderschap en werkvormen.....	90
9.3 Stadsregio Rotterdam.....	91
9.3.1 Gemeenschappelijkheid	91
9.3.2 Leiderschap en werkvormen.....	92
9.4 Provincie Zuid-Holland	92
9.4.1 Gemeenschappelijkheid	92
9.4.2 Leiderschap en werkvormen.....	93
9.5 Stedenbaan	94
9.5.1 Gemeenschappelijkheid	94
9.5.2 Leiderschap en werkvormen.....	97
9.6 Nederlandse Spoorwegen	97
9.6.1 Gemeenschappelijkheid	97
9.6.2 Leiderschap en werkvormen.....	98
9.7 HTM	99
9.7.1 Gemeenschappelijkheid	99
9.7.2 Leiderschap en werkvormen.....	100
9.8 RET.....	101
9.8.1 Gemeenschappelijkheid	102
9.8.2 Leiderschap en werkvormen.....	103
9.9 De klant, Vereniging Reizigers Openbaar Vervoer.....	104
9.9.1 Gemeenschappelijkheid	104
9.9.2 Leiderschap en werkvormen.....	105
9.10 Waarnemingen over vormgeving.....	106
9.10.1 Één ontwerp bureau heeft voorkeur in de Randstad.....	106
9.10.2 ‘Transport for London’ als voorbeeld	106
9.10.3 Wat laten de kaartbeelden in de Randstad zien?	107
10. Analyse ‘Integraal OV-systeem Zuidvleugel’	109
10.1 Totaaloverzicht analyse percepties in netwerk.....	109
10.1.1 Analyse percepties.....	109
10.1.2 Afhankelijkheden van middelen: juridisch & financieel.....	110
10.1.3 Probleem perceptie	111
10.1.4 Arena’s van besluitvorming.....	113
10.2 Basis voor samenwerking met meerwaarde	116
10.2.1 Inhoud.....	117
10.2.2 Structuur	118
10.2.3 Proces	119
11. Aanbevelingen voor samenwerking met meerwaarde	120
11.1 Aanbevelingen	120

11.2 Adviezen	120
1. Stel de (potentiële) klant daadwerkelijk centraal	121
2. Bouw voort op de huidige samenwerkingsverbanden.....	121
3. Versterk het OV-Bureau Zuidvleugel.....	122
4. Verkeer en Waterstaat en de regio.....	122
5. Durf & doe: versnel de samenwerking.....	123
11.3 Tot slot: Randstad Holland in 2040?!	124
Samenvatting	125
Literatuur	130
Theoretisch kader	130
Empirisch onderzoeksmateriaal	132
Geraadpleegde websites.....	134
Uitgebreide inhoudsopgave	136
Overzicht geïnterviewde personen	141
Afkortingen	142
Fotoverantwoording	143
Bijlagen	144
1. Vervoersconcept	144
1. Openbaar Vervoersnetwerken.....	144
2. Infrastructuur.....	144
3. Materieel.....	145
2. Wp2000	147
3. Samenvatting ‘Regionale Netwerkanalyse Zuidvleugel’	149
4. Samenvatting ‘LMCA regionaal OV’	151
5. Samenvatting ‘LMCA Spoor Zuidvleugel’.....	152
6. Beeldmerken Openbaar Vervoer Randstad.....	153
7. Gedeelde huisstijl hulpdiensten.....	154
Colofon.....	155

Overzicht geïnterviewde personen

- Anita Scholten, Provincie Zuid-Holland
- Dik-Jan Vossers, RET
- Harold Koster, Provincie Zuid-Holland
- Linda van der Eijck, Stadsregio Rotterdam
- Lodewijk Lacroix, Stedenbaan
- Manita Koop (Gedupteerde) Provincie Zuid-Holland
- Marc Frowijn, Ministerie Verkeer & Waterstaat (programmabureau UPR)
- Marcel Ingenhoest, Nederlands Spoorwegen
- Michael van der Vlis, ROVER
- Rob Schouten, Ministerie Verkeer & Waterstaat
- Ton Kaper, HTM
- Wilbert Stolte, (Randstadgazant) Programmabureau UPR
- Willem Benschop, Stadsgewest Haaglanden

Afkortingen

BDU	Brede Doeluitkering
Bp2000	Besluit personenvervoer 2000
BRP	Bruto Regionaal Product
BRG	Belangenvereniging Rail Goederenvervoerders
DUS	Daily Urban System
CSO	Ouderenorganisaties
FUR	Functional Urban Region
GVB	Vervoersbedrijf in Amsterdam
HTM	Vervoersbedrijf in Den Haag
HOV	HoogwaardigOpenbaarVervoer
HSL	HogeSnelheidsTrein (ook wel Highspeed of Thalys genoemd)
IC	InterCity
IPO	Interprovinciaal Overleg
KING	Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten
LMCA	Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse
NUP	Nationaal UitvoeringsProgramma e-overheid
OV	Openbaar Vervoer
RET	Vervoersbedrijf in Rotterdam
RNZ	Regionale Netwerkanalyse Zuidvleugel
ROI	Return-On-Investment
ROVER	Vereniging Reizigers Openbaar Vervoer
SAAL	Schiphol - Amsterdam - Almere - Lelystad
SkVV	Samenwerking van de zeven stadsregio's in Verkeer en Vervoer
V&W	Ministerie van Verkeer & Waterstaat
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Wp2000	Wet personenvervoer 2000

Fotoverantwoording

Zwarts en Jansma

Arriva

Frank Jansen

Connexion

Nederlandse Spoorwegen

HSL Zuid

Albert Heijn

Flickr.com

Den Haag Marketing

Ontwerp omslag: David van Keulen

Bijlagen

1. Vervoersconcept

In Noordwest Europa geldt als stelregel dat de openbaar vervoerbehoefte toeneemt toe als bevolkingsomvang en bevolkingsdichtheid groeit (CVOV: 2003). Het type openbaar vervoer dient hierop te worden aangepast. Bepalend voor het vervoersconcept zijn de vervoersvraag en de kosten. Een drietal variabelen zijn leidend:

1. Openbaar Vervoernetwerken;
2. Infrastructuur;
3. Materieel.

In deze bijlage worden de variabelen nader uitgewerkt.

1. Openbaar Vervoersnetwerken

- Grofmazig netwerk: lage netwerkdichtheid: relatief weinig halteplaatsen, beperkte directe schakeling / hoogfrequent;
- Fijnmazig netwerk: hoge netwerkdichtheid: relatief veel halteplaatsen, grotere directe schakeling / laagfrequent (CVOV: 2003).

Het gekozen type netwerk bepaald de invulling van het netwerk met lijnvoering en dienstregeling (vertrektijden en frequenties).

Verskil trein en tram

Het karakter van een treinsysteem is wezenlijk anders dan dat van een tramsysteem. We zoomen in op beide (Van Oort: 2007):

A. Kenmerken trein	B. Kernmerken tram
<ul style="list-style-type: none">• Uitvoeringskwaliteit: aankomstvertraging op knooppunten;• Netwerk: snel, grofmazig netwerk;• Vergroten betrouwbaarheid: aanpassen van planning;• Vervoersgroei: grotere voertuigen;• Interval: 15 – 30 minuten.	<ul style="list-style-type: none">• Uitvoeringskwaliteit: aankomsttijd op eindhalte;• Netwerk: fijnmazig met veel haltes;• Vergroten betrouwbaarheid: verbeteren uitvoering;• Vervoersgroei: hogere frequentie;• Interval: 5 – 15 minuten.

Tabel 1.1: Vergelijking trein en tram

De laatste 10 jaar is een voorzichtige beweging gaande waarin beide systemen naar elkaar toegroeien in een hybride concept van 'metro/light rail/light train'. De frequentie en robuustheid van de trein neemt toe en bij de tram is een toename waarneembaar van lijnlengte en snelheid. Beide systemen leren voorzichtig van elkaar, maar zijn niet aan het integreren (Van Oort: 2007): "...is de indruk dat de processen in deze twee werelden nog strikt van elkaar zijn gescheiden: er is weinig kennis- en ervaringsuitwisseling tussen deze twee sectoren".

2. Infrastructuur

Er zijn op hoofdlijnen drie varianten voor infrastructuur te onderscheiden:

- Geleid: tram, metro, light rail of trein;
- Ongeleid: bus;
- Mixvorm: trolleybus.

Stroomvoorziening

Bij de geleide vorm is een verschil te onderkennen in voltages en wijze van stroomlevering.

- Tram: 650V of 750V via bovenleiding (afhankelijk van regio);
- Metro: 750V via derde rail;
- Light rail: 650V, 750V of 1,5kV via bovenleiding (afhankelijk van regio);
- Trein: 1,5kV voor hoofdnet en 25kV (voor HSL) via bovenleiding.

In toenemende mate zijn voertuigen geschikt om te rijden op trajecten met verschillende stroomniveaus, dit door de toepassing van stroomomvormers.

Vloerhoogten

In Nederland worden diverse vloerhoogten onderscheiden:

- Hoge vloer (80 – 100 cm): Trein, metro;
- Middelhoge vloer (45 cm): Light rail;
- Lage vloer (15 – 35 cm): Light rail, tram en bus.

Bepaalde stations kennen 'splitlevel perrons', dit zijn perrons waar in het verlengde twee verschillende vloerhoogten liggen, waarmee het verknoopt rijden van verschillende vervoerssystemen mogelijk wordt gemaakt. Voorbeelden: 'Den Haag Foreparc' of 'Leidschendam-Voorburg'.

3. Materieel

Cruciaal voor het mogelijk verknoopt laten rijden van verschillende vervoerssystemen is het verschil in veiligheidsnormen, voor het spoorweg net zijn drie soorten materieel te onderscheiden:

- Heavy rail: zware infrastructuur met botsnorm van 1.500 kilo newton;
- Light train: lichte treinen op zware infrastructuur, met botsnorm van 1.500 kilo newton. Mag niet op straatniveau in de stad;
- Light rail: voldoet niet aan de botsnorm van 1.500 kilo newton, compensatie via andere preventies. Mag op straat en op spoorwegtrajecten.

Voor het geleide materiaal zijn verschillende opties mogelijk: deuren (één of twee zijden); stuurstand (één of twee rijrichtingen) en al dan niet gekoppeld rijden mogelijk.

Hybride openbaar vervoerssystemen

Om de kloof tussen trein en tram te dichten zijn sinds halverwege jaren '90 nieuwe, hybride concepten in ontwikkeling die een antwoord kunnen bieden op de ruimtelijke schaalvergroting van netwerk steden. Hier wordt voor het forensenafstand (10-40 km) met het openbaar vervoer geen adequaat alternatief geboden voor de auto (CVOV: 2003). Dit geïnspireerd op voorbeelden uit Karlsruhe, Saarbrücken en Straatsburg.

Light rail: "een railgebonden openbaarvervoersysteem dat gepositioneerd kan worden in de driehoek tussen stoptrein, tram en metro. Het is gericht op verplaatsingsafstanden van 10 tot 40 km tussen een centrale stad en zijn direct invloedgebied, of uitsluitend gericht op de meer landelijke regio".

HOV: "een openbaarvervoersysteem op luchtbanden of rails dat gepositioneerd kan worden tussen de traditionele bus/straattram en light rail. Het is gericht op een verplaatsingsafstand van 5 tot 15 km, meestal tussen een stadscentrum en de agglomeratiegrens".

Gemeenschappelijk kenmerken

De overeenkomsten tussen light rail en HOV zijn:

- Structurerend;
- Snel en relatief frequent;
- Betrouwbare dienstuitvoering;
- Goede toegankelijkheid, ook voor minder validen;
- Comfortabel;
- Inbedding in stads- en streekvervoer;
- 'smoel'.

Vier typen Light rail

Op hoofdlijn zijn een viertal typen light rail te onderscheiden.

	Combinatie van lokale rail en spoorwegnet (tramachtig)	Vrijwel uitsluitend gebruik van spoorwegnet (treinachtig)
Hoofdverbinding in en om grote steden	Model A / Dedicated light rail met veel ongelijkvloerse hoofdverbindingen. 8 à 12 maal per uur	Model B / Stadsgewestelijk light rail met hoofdzakelijk kruisingsvrije hoofdverbindingen. 4 à 8 maal per uur
Regionale verbindingen rond middelgrote en kleine steden	Model C / Stedelijke tramlijnen i.c.m. regionale spoorlijnen 4 maal per uur	Model D / Regionale nevenlijnen op spoorweginfrastructuur. 1 à 4 maal per uur

Tabel 1.2: Vier typen light-rail

Het verschil van light rail t.o.v. traditionele trein:

- Lichtere, kleinere voertuigen;
- Meer haltes dan bij trein (m.n. in stedelijk gebied);
- Snellere acceleratie, korte haltering;
- Topsnelheid van 80 tot 100 km/u;
- Meer deuren.

Vier typen HOV

Het Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV) kent vier typen

Type	Infrastructuur	Frequentie	Voorbeelden
HOV-tram	eigen infrastructuur	4 à 8 maal per uur	Tram 19 / IJ-tram 26
HOV-bus	eigen infrastructuur	4 à 8 maal per uur	Zuidtangent
GLT	gedeeltelijk eigen infrastructuur	2 à 4 maal per uur	In Caen (F)
HOV-bus	zonder eigen infrastructuur	2 maal per uur	Interliner

Tabel 1.3: Vier typen HOV

Verschillen in karakteristiek tussen HOV en traditionele bus/tram zijn:

- Modern ogende voertuigen;
- Minder haltes (m.n. buiten de stedelijke centra);
- Topsnelheid van 70 tot 80 km/u;
- Gelijkvloerse instap meestal lage vloer;
- Betere reizigersinformatie.

2. Wp2000

Instrumentdoelen en relatie met tussendoelen per groep instrumenten (Meurs: 2005):

Groep instrumenten	Instrumentdoelen	Heeft effect op:
concessiesystematiek	<ul style="list-style-type: none"> - waarborgen samenhang in OV netwerken - instandhouden commercieel onaantrekkelijke lijnen - omzetting vergunningen in concessies voor 1-1-2002 	<ul style="list-style-type: none"> - brede beschikbaarheid naar tijd en plaats - meer samenhang in OV-netwerken - betere uitvoeringskwaliteit - klantgerichter OV - meer innovatie in OV - invoering eerlijke concurrentie - verzakelijking relaties in OV - handhaving veiligheid - beperking belasting voor milieu
aanbestedingen	<ul style="list-style-type: none"> - realiseren streefdata aanbesteding van stads- en streekvervoer - eerlijk en transparant verloop vanaanbestedingen - realiseren van een betere prijs/kwaliteit-verhouding 	<ul style="list-style-type: none"> - meer OV - brede beschikbaarheid naar tijd en plaats - betere uitvoeringskwaliteit - klantgerichter OV - meer innovatie in OV - invoering eerlijke concurrentie - verzakelijking relaties in OV
positionering ontwikkelfunctie	<ul style="list-style-type: none"> - positionering ontwikkelfunctie bij vervoerders 	<ul style="list-style-type: none"> - brede beschikbaarheid naar tijd en plaats - meer samenhang in OV-netwerken - betere uitvoeringskwaliteit - klantgerichter OV - meer innovatie in OV - handhaving veiligheid - beperking belasting voor milieu
positie reiziger	<ul style="list-style-type: none"> - versterken positie reiziger 	<ul style="list-style-type: none"> - brede beschikbaarheid naar tijd en plaats - meer samenhang in OV-netwerken - betere uitvoeringskwaliteit - klantgerichter OV - handhaving veiligheid - beperking belasting voor milieu
concurrentieverhoudingen	<ul style="list-style-type: none"> - voorkomen van oneerlijke concurrentie door vervoerders met een gesloten thuismerk - voorkomen van overheersende posities van vervoerders 	<ul style="list-style-type: none"> - invoering eerlijke concurrentie
positie personeel	<ul style="list-style-type: none"> - behoud van werkgelegenheid - behoud van arbeidsvoorwaarden - vermijden ongelijke concurrentiepositie van vervoerders 	<ul style="list-style-type: none"> - invoering eerlijke concurrentie - bescherming positie werknemers
bekostiging	<ul style="list-style-type: none"> - bieden van financiële zekerheid 	<ul style="list-style-type: none"> - meer OV - brede beschikbaarheid naar tijd en plaats - meer innovatie in OV
vergunningen	<ul style="list-style-type: none"> - garanderen van basiskwaliteit - bieden van leveringszekerheid 	<ul style="list-style-type: none"> - betere uitvoeringskwaliteit - invoering eerlijke concurrentie

eisen aan bestuurders & materieel	- geen	- handhaving veiligheid
gemeentelijke vervoerbedrijven	- onafhankelijke concessieverlening - aanbesteding van het vervoer verricht door gemeentelijke vervoerbedrijven	- invoering eerlijke concurrentie - verzakelijking relaties in OV - bescherming positie werknemers
besloten busvervoer	- deregulering - bevordering van marktwerking - integratie BV en OV	- invoering eerlijke concurrentie - bescherming positie werknemers

3. Samenvatting 'Regionale Netwerkanalyse Zuidvleugel'

De Regionale Netwerkanalyse Zuidvleugel (RNZ) is een gedeelde analyse van het ministerie van Verkeer & Waterstaat, het ministerie van VROM, stadsgewest Haaglanden, de stadsregio Rotterdam en de Provincie Zuid-Holland. Deze analyse vloeit voort uit de Nota Ruimte.

Deze analyse is de enige gedeelde analyse tot nu toe, hij is in onze ogen kwalitatief voldoende, maar ontoereikend om vergaande conclusies over 'samenwerking met meerwaarde' te trekken. Wij hebben twee kritische opmerkingen. Ten eerste de analyse is met een V&W bril geschreven, het hoofdrailnet van de NS staat centraal, niet de regionale netwerken, of de OV-bediening van stedelijke centra in Haaglanden en Rijnmond. Ten tweede zijn wij van mening dat niet zozeer de capaciteitsvraag centraal moet staan, maar: "wat is de beste manier om activiteiten van mensen te verbinden"? De regionale netwerkanalyse zuidvleugel komt hier in beperkte mate aan tegemoet.

Alle overwegende, de vier concessiehouders en het Ministerie van VROM kwamen tot de volgende conclusies (V&W, 2006: 33-35):

1. Over een beperkt aantal knooppunten verlopen veel verplaatsingen ;
2. In het voor- en natransport zijn lange reistijden van en naar hoofdknooppunten;
3. De capaciteit van de railbaanvakken is beperkt;
4. Imago, organisatie & klantgerichtheid op Zuidvleugelniveau is marginaal;
5. Er is een toenemende congestie op de corridors, waarmee doorstroming afneemt;
6. Er ontbreken belangrijke tangentiële verbindingen;
7. De nieuwbouwlocaties gepland in 2015 – 2020 zijn zonder passende OV-ontsluiting gesitueerd.

De grootste vertraging treedt op in de romp van de Zuidvleugel. Dit is de corridor op de as Leiden – Den Haag – Delft – Rotterdam – Dordrecht (zie figuur 8.13). De reistijden in de aanliggende gebieden, in de steden zelf, is op redelijk niveau. Echter de aansluitingen tussen de FUR's is beperkt en leidt tot veel vertraging of mogelijke verstoringen.

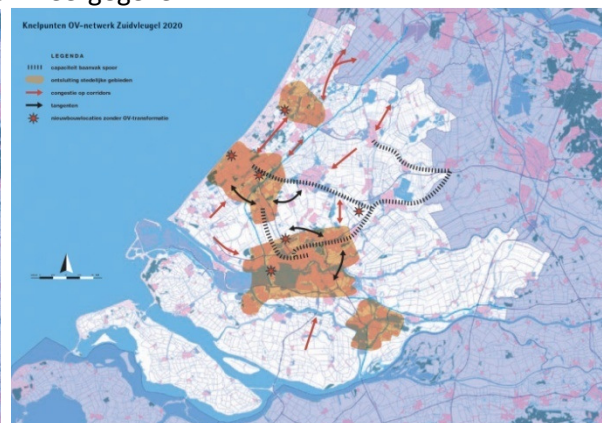
Voor 2020 worden vooral knelpunten voorzien tussen de steden en tussen de landelijke gebieden en de stad (zie figuur 8.13). de capaciteit van de baanvakken van het hoofdspoor zijn beperkt (met de spoortunnel Delft als bekende bottleneck) en grote ontwikkelingslocaties (Stadshavens in Rotterdam, Scheveningen-Haven in Den Haag of Valkenburg in Leiden) zijn nauwelijks aangesloten op (hoogwaardig) openbaarvervoer.

Hiernaast ontbreekt het rondom Den Haag en Rotterdam aan goede tangentiële verbindingen, oftewel perifere OV-verbindingen die de stadsdelen aan elkaar verbinden buiten de stadscentra.

In de twee onderstaande figuren zijn de knelpunten weergegeven.



Figuur 8.13: Knellende verbindingen in de romp (groen).



Figuur 8.14: Knelpunten in 2020.

Oplossingen

In de RNZ zijn geen duidelijke capaciteitsknelpunten in het OV-netwerk waargenomen, wel is er sprake van (forse) reistijdoverschrijding. Inzet van de RNZ is niet om nieuwe infrastructuur aanleggen. Wel zijn betere deur-tot-deur voorzieningen noodzakelijk: “Daarnaast zijn bij OV aanvullende maatregelen noodzakelijk om de reiziger van deur-tot-deur goed te bedienen door een betere organisatie en samenhangende informatievoorziening” (V&W, 2006: 53).

Om reistijden te verkorten worden in het RNZ vier typen maatregelen gepresenteerd:

1. sneller hoofdtransport over langere afstand (inzet: Intercity's);
2. korter voortransport (inzet: extra stations, nieuw onderliggend OV);
3. sneller voortransport (inzet: versnellen tram, bus, verbeteren lijnvoering en frequenties).
4. frequenties van de verschillende OV-vormen te verhogen.

Verschillende mogelijke maatregelen (68 stuks) worden geselecteerd aan de hand van de onderstaande criteria.

Baten	Omvang van de stroom
	Bijdrage aan vervoersgroei (vervoerspotentieel)
	Uitbreiding vervoerscapaciteit
	Overstapmogelijkheden & Netwerksamenhang
	Reistijdverbetering & betrouwbaarheid
	Relatie met autoknelpunten
	Bijdrage aan P&R (Ketenmobiliteit)
	Samenhang met RO-opgave Zuidvleugel
Kosten	Investeringskosten
	Exploitatiekosten (eventueel exploitatiebesparingen)

Zoals blijkt uit de criteria zijn de verschillende maatregelen afzonderlijk (en bij elkaar opgeteld) niet direct gericht op een beter samenhangend OV-netwerk. De concessiegebieden (juridisch) en grenzen van de WGR+ regio's c.q. de OV-autoriteiten (bestuurlijk) zijn veelal leidend.

Gedeelde ideeën voor gezamenlijke communicatie

Om de grenzen van de concessieverleners te doorbreken voor wat betreft 'marketing' en 'informatie' wordt in de in de RNZ (V&W, 2005: 42) een aantal verbetervoorstellen gedaan:

1. Eén OV-abonnement voor de Zuidvleugel om zo een samenhangend tarievenbeleid te realiseren, dit kan worden ondersteund door gezamenlijke marketingacties ("Zuidvleugel OV-magazine);
2. Om te komen tot een samenhangende, eenduidige én uniforme reisinformatie kan er bijvoorbeeld één Zuidvleugel OV-website komen, een gedeelde lijnenkaart met daarbij uniforme vertrekstaten en folders of een gelijkaardig dynamisch reisinformatiesysteem (DRIS);
3. Een andere (verstrekking) idee voor een meer samenhangende in de presentatie van het openbaar vervoer kan mogelijk één gezamenlijke Zuidvleugel huisstijl zijn, kortom meer uniformering.

Om deze 'gedeelde ideeën' te realiseren dient men: "...dit aspect bij de vervoerders te laten in plaats van een nieuw overkoepelend orgaan op te richten of dit bij de concessieverleners onder te brengen" (V&W, 2005: 42). De concessieverleners (exclusief het ministerie van Verkeer&Waterstaat) spreken af een aanjaagfunctie te vervullen.

4. Samenvatting ‘LMCA regionaal OV’

In november 2007 is door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het eindrapport ‘Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse regionaal OV’ (LMCA regionaal OV) gepresenteerd als een vervolg op de Regionale netwerkanalyse Zuidvleugel. Een van de belangrijkste redenen was om de een meer regiospecifieke analyse te krijgen. Bij de regionale netwerkanalyse Zuidvleugel (RNZ) was gebruik gemaakt van landelijke gemiddelden die een te grofmazig beeld gaven.

Centraal staat de potentie, vraag- en capaciteitsontwikkelingen van het regionaal OV tot 2020. Een tweede doelstelling is “een kwaliteitsbeeld te formuleren dat mogelijkheden voor de regio’s aandraagt voor kwaliteitsverbeteringen in het regionaal openbaar vervoer”. Anders gesteld: wellicht is de LMCA regionaal OV ook wel een manier om de regio’s – vanuit het departement in Den Haag – te bewegen tot kwaliteitsverbeteringen in het regionaal openbaar vervoer.

Belangrijkste conclusie in het LMCA regionaal OV is dat doelstelling van 2,1% groei van het aantal reizigers per jaar, zoals gesteld in de Nota Mobiliteit gehaald kan worden onder voorwaarden. Eerste voorwaarde is het oplossen van de capaciteitsproblemen (V&W, 2007b: 33). Tweede voorwaarde hiervoor is het realiseren van kwaliteitsverbetering. De meest succesvolle kwaliteitsverbetering ligt in het verbeteren van het aanbod, zodat dit beter aansluit bij de vraag van de reiziger. Dit betekent concreet verbetering van comfort, reistijd en frequentie” (V&W, 2007b: 48).

In het eindrapport worden een vijftal oplossingsrichtingen gegeven, die zijn bepaald op basis van deelstudies en regionale workshops.

Maatregelenpakketten	Ideeën, wensen, oplossingen
1. Sneller regionaal OV	Tangentiële lijnen via bijvoorbeeld Light Rail Light-rail stadsrand-centrum
2. Vraaggericht regionaal OV	Shuttlebussen bedrijfsparken
3. Ketenmobiliteit	Overstappunten bij knopen Fietsvoorzieningen knooppunten
4. Reizigersbeleving	Modern comfortabel materieel Reisinformatie Marketing
5. Tariefbeleid	Prijsniveau concurrerend met auto Transparantie tarieven OV toepassingen

Tabel 8.15: Oplossingsrichtingen RNZ (LMCA regionaal OV: 42)

In de LMCA regionaal OV worden verder geen concrete projecten genoemd (of indicaties gegeven), ook worden geen sturingsinstrumenten aangeboden of handreikingen gedaan naar de regionale overheden c.q. de besturen van de stadsregio’s of G4-steden.

5. Samenvatting 'LMCA Spoor Zuidvleugel'

In november 2007 is parallel aan de 'LMCA regionaal OV' een analyse voor het spoor uitgevoerd. De voornaamste knelpunten op de corridors Den Haag – Rotterdam – Dordrecht zijn:

- Gelijkvloerse kruising van Den Haag HS naar Den Haag Centraal ;
- Verplichte ligging van de baanvakken voor de HSL-treinen (liggen contractueel vast tot 2022) en de wijze van invoegen van de HSL bij Rotterdam Centraal;
- Willemsspoortunnel: 2 van de 4 sporen zijn uitsluitend bestemd voor goederenvervoer en HSL;
- Grote brug bij Dordrecht voor opening ten behoeve van de zeescheepvaart: maximaal 12 minuten per twee uur staat de brug open, althans is vrijgehouden in de diensregeling;
- Beperkte perroncapaciteit bij Den Haag Centraal, Delft, Rotterdam Centraal en Dordrecht;
- Tweesporigheid Rijswijk – Rotterdam (spoortunnel Delft), deze laatste lichten wij hieronder toe.

Voor de Zuidvleugel wordt geconcludeerd dat de spoorcapaciteit op de 'oude lijn' van Den Haag – Rotterdam te krap is. Vooral de steden Den Haag (aansluiting HSL) en Rotterdam (goederenvervoer) en in iets mindere mate de NS, zien dit als probleem dat prioriteit behoeft. Om die reden is het traject opgenomen door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat als kandidaat-project het programma 'Hoogfrequent spoorvervoer' en als project in het UPR.

De Minister heeft op 7 november 2008 € 40 miljoen extra beschikbaar heeft gesteld voor een de ruwbouw van een viersporige spoortunnel in Delft met daarin twee volwaardige baanvakken. Deze investering bedraagt daarmee € 551 miljoen. Het ontbreekt echter nog aan de reservering van financiële middelen om daadwerkelijk ook capaciteitsuitbreiding te realiseren met vier volledig ingerichte baanvakken. Anders gesteld: er is wel geld voor de twee extra casco tunnelbuizen, (nog) geen geld voor extra rails, bovenleiding en baanbeveiliging.

Om de capaciteitsuitbreiding op de corridor Den Haag – Eindhoven, met daarbij een railverdubbeling in de tunnel van Delft, te realiseren is een bedrag nodig van € 300 miljoen. Op advies van NS, ProRail en Belangenvereniging Rail Goederenvervoerders (BRG) is slechts € 20 miljoen gereserveerd voor de Corridor 'Oude Lijn Den Haag – Eindhoven' (pagina 22), dit op basis van het beschikbare budget van € 4,4 miljard (Rijksbegroting 2009 – 2012).

Voor het 'SAAL-traject' (Schiphol – Amsterdam – Almere – Lelystad) is 'no-regret' € 1,35 miljard gereserveerd (Kabinetsbesluit OV SAAL 20 maart 2008). Met deze middelen kan een zogenaamde '6/6 variant' worden gereden. Oftewel: 6 IC's per uur en 6 Sprinters per uur. Voor de Corridor Den Haag – Eindhoven adviseren NS, ProRail en BRG de minister een '6/maatwerk' variant. 6 IC's per uur en maatwerk voor de Sprinters (variant tussen 2 tot 6 Sprinters per uur). Deze opvatting is niet passend met de opvatting van Zuidvleugel partners om 6 Sprinters per uur te laten rijden om de ambities voor Stedenbaan te realiseren.

6. Beeldmerken Openbaar Vervoer Randstad



7. Gedeelde huisstijl hulpdiensten

Tijdens ons onderzoek merkten we dat één huisstijl voor het openbaar vervoer gezien wordt als heel (heel) veel gedoe om niks. Toch willen wij met een eenvoudig voorbeeld uit een andere sector aangeven dat je dit ook anders kunt bekijken.

Kunt u zich voorstellen dat de politie- ambulance en brandweervoertuigen in de verschillende gemeenten er allemaal anders uitzien? Toch was dit tot 1998 het geval. In 1993 is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken de Politiehuisstijl ontwikkeld, dit in het kader van de regiovorming van de politie (samenvoeging Gemeente- en Rijkspolitie). Studio Dumbar heeft een huisstijl ontworpen voor de Politie, Ambulance- en Brandweersector en de rechten overgedragen aan het ministerie.

Vijf jaar later is de gemeenschappelijke, niet verplichte, huisstijl geleidelijk ingevoerd bij de ambulance- en brandweersector. We benadrukken dat dit gebeurde op basis van vrijwilligheid. In Nederland ligt de verantwoordelijkheid van de Ambulance- en Brandweezorg bij de gemeenten. Zij dragen (autonoom) strategische- en operationele verantwoordelijkheid, zo ook voor het uiterlijk van de voertuigen. Desondanks zien vrijwel alle voertuigen in Nederland er nu hetzelfde uit, een enkel brandweerkorps of ambulance daargelaten.

Vanaf 1 maart 2009 (11 jaar na introductie) wordt het verplicht voor voertuigen die optische en geluidssignalen voeren de politie, ambulance- of brandweehuisstijl te gebruiken. Dit wordt vastgelegd in het 'Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990' (RVV 1990). Aanleiding is de wens: "eenheid en structuur te brengen in het gebruik van zwaailichten en sirenes op de voertuigen van de hulpverleningsdiensten" (bron: www.lfr.nl). Hierbij wordt niet alleen de stripping ("retroreflecterende voorzieningen") verplicht maar komt er ook één tweetonige hoorn (sirene) voor politie, ambulance- en brandweervoertuigen met een operationele taak (Staatsblad, jaargang 2008: 513).

Handhaving van de huisstijl geschiedt op basis van het auteursrecht, eerst via een 'handhavingsbrief', vanuit het agentschap 'Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding'. Bij voortdurende weigering wordt bij de Landsadvocaat de zaak civielrechtelijke getoetst en zo nodig maatregelen genomen.

Colofon

Deze scriptie is geschreven als afstudeerproject van het part-time programma Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Auteurs zijn de studenten David van Keulen en Anneke van Mispelaar. De opvattingen in de scriptie zijn persoonlijk en gevormd middels onderzoek onder begeleiding van prof. dr. ing. G.J. Teisman. De opvattingen hebben geen relatie tot het beleid of opvattingen van de organisaties waar auteurs werkzaam zijn.

Teksten, kaartmateriaal en foto's mogen onder bronvermelding worden overgenomen. Zie voor nadere informatie www.davidvankeulen.nl.

Heeft u vragen en/of opmerkingen over deze scriptie? Neem dan contact op met één van auteurs:

D.C. (David) van Keulen bc
Drebbelstraat 2
2522 CV Den Haag
+31 (0)70 427 427 8
+31 (0)6 150 22 478
david@davidvankeulen.nl

ir. A.C.M. (Anneke) van Mispelaar
Slingeraklaan 114
3544 SM Utrecht
+31 (0)30 2318945
+31 (0)6 2488 4636
a.vanmispelaar@ziggo.nl