

Hoogwaardig openbaar vervoer van concept naar project

Een onderzoek naar de werking en condities van de regionale invulling van het concept hoogwaardig openbaar vervoer.



HOOGWAARDIG OPENBAAR VERVOER VAN CONCEPT NAAR PROJECT

EEN ONDERZOEK NAAR DE WERKING EN CONDITIES VAN DE REGIONALE
INVULLING VAN HET CONCEPT HOOGWAARDIG OPENBAAR VERVOER.

masterthesis in het kader van

Planologie

aan de Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen

door **ing. J.C. Bennink**

studentnummer: 0738506

Masterthesis coördinator:	prof. dr. ir. R. van der Heijden/ dr. S.V. Meijerink
Dagelijkse begeleiding intern:	dr. A. Lagendijk
Dagelijkse begeleiding extern:	ing. R.J. Roos Msc.
Tweede lezer:	dr. C.J.C.M. Martens

Nijmegen, 2011

Radboud University Nijmegen



Ten geleide

Als afgestudeerd HBO verkeerskundige, kwam ik in 2007 op de Nijmeegse campus terecht. In het schakeljaar werden we klaar gestoomd voor de master. Dit traject verliep voorspoedig en de master was al snel in zicht. Toch heb ik besloten een tussenjaar in te lassen, om mij verder te kunnen ontwikkelen. In dat jaar heb ik mijn bachelorthesis verder afgerond, een cursus Engels en een bijvak gevolgd aan de Universiteit van Amsterdam. Ook kon ik mijn werkzaamheden als verkeerskundig adviseur bij Bureau de Groot Volker voortzetten.

De masteropleiding planologie heeft mij een bredere kijk gegeven op maatschappelijk ruimtelijke ontwikkelingen. Hierdoor kon ik het vakgebied van de verkeerskunde in een breder ruimtelijk en procesmatig perspectief plaatsen. Ook de bijgebrachte academische vaardigheden, zoals het schrijven van wetenschappelijk onderbouwde stukken, een kritisch besef tegenover informatie en de drive om te zoeken naar iets nieuws, zijn zeer waardevol voor de uitoefening van het vakgebied. Het resultaat van de masteropleiding planologie is deze thesis met een onderwerp die is samengesmolten vanuit mijn verkeerskundige interesse voor openbaar vervoer en een kritische planologisch besef. Ik hoop dat dit document, voor u, een ‘eye-opener’ is voor de complexe wereld van hoogwaardig openbaar vervoer.

Ik wil graag van de gelegenheid gebruik maken om bij dezen mijn thesisbegeleider Arnoud Lagendijk bedanken voor zijn waardevolle ondersteuning tijdens het afstudeerproces. De begeleiding verliep soepel, maar met een kritische blik om mij enigszins binnen redelijke kaders te houden. Naast alle betrokken medewerkers van Arcadis Nederland B.V. verdient Robert Jan Roos in het bijzonder mijn woord van dank voor zijn ondersteuning en faciliterende rol tijdens het afstuderen. Hij openende tevens deuren naar de (internationale) beleidspraktijk.

Josh Bennink

Nijmegen, juli 2011

High Quality Public Transport: from concept to project

A thesis in the functions and conditions of regional elaboration of the HQPT-concept

Summary

Since the late 50s, car mobility has increased dramatically and its negative consequences have become increasingly visible. At the same time, the use of public transport has declined. Public transport simply could not compete with the private car's comforts. From that moment, reflection on transport policy was needed. The extensive use of the car needed to be limited and public transport had to play a greater role in total mobility. Therefore, the quality of public transport should improve to such an extent that it would be an alternative to the private car. In the Netherlands, this policy is also known as 'hoogwaardig openbaar vervoer' (high quality public transport, HQPT).

Simultaneously, government organization shifted from formal top-down planning to a situation of multiple actor 'bottom-up' planning. This transition from 'government to governance' means that national governments will increasingly act as a policy director. In this situation, national policies should be elaborated and implemented by different actors locally. To support achieving national policy goals, some policies are strategically designed to be so-called 'spatial planning concepts'. It is assumed that spatial planning concepts help to achieve national policies, as these concepts are capable to form a bridge between central policy and local policy practices. The central policy of high quality public transport, as it has been put forward at European and national levels, has characteristics of a spatial concept (HQPT-concept) as well. A spatial concept presents a strategic framework as an indicative image of desired spatial targets. Within this framework, local actors will further develop, elaborate and implement the policy. In order to explain and acknowledge the power of the HQPT-concept in a multi-level planning system, this study focuses on the interaction between the development of the HPQT-policy at European and national level and its elaboration and implementation by policy actors at local level. The following main research question is central to this study:

In light of a multi-level planning system and the way the transport sector is organized, to what extent does the HPQT-concept form a bridge between on the one hand desired central policy, and, on the other hand achieving this policy by actors locally, and what factors do influence this process?

From theoretical perspective, spatial concepts consist of communicative components, which are based on the principles of framing. This means that spatial concepts include a tactic to choose words and images in such a way that certain policy issues are highlighted or downplayed, in order to put forward certain intentions and evoke certain associations. As the word 'hoogwaardig' (high quality) shows, metaphors are often used in this respect. It will present local actors a different view on problematic and future ideal situations. Within this framework, local actors have a certain policy space to further develop, elaborate and implement the national policy targets. However, the theory of framing also tells us that actions of local actors are also based upon local frames which consist of personal experiences and geographical and historical characteristics. Thus, the way actors elaborate the HQPT-concept, also depends upon how

deeply these local frames are rooted in local practice. In this respect, we can define the impact of strategic policy as the degree a concept initiates local actors to elaborate it (performance), and not to what extent local actors implement it conform national policy.

In addition, a more institutional component influences the elaboration and implementation process of the HQPT-concept. This study uses the ‘policy arrangement approach’ to relate content of a spatial concept and its institutional contextual structure. This approach identifies four interrelated dimensions that affect policy changes: constellation of actors, formal and informal ‘rules of the game’ within a policy domain, power of actors in association with for example strategic use of knowledge and last the existing discourses of governance and organization of the transport domain.

In order to observe the content of the HQPT-policy and its institutional context, this study analyses all transport policies at European level and Dutch national level. It appears that high quality public transport as a spatial planning concept is one of the measures governments introduce to reduce mobility and accessibility problems with an ultimate aim of advancing economical performance of cities, regions and countries. The content of the HQPT-concept has related problems, means and goals. Interestingly, in the timeframe that was looked at there were multiple frames and, therefore, multiple relationships between problems, means and goals identified. For example, the HQPT-concept has relations with the spatial planning domain and the environmental domain. To illustrate and give a clear overview of all identified frames a ‘*framing carousel*’ has been designed. Overall, this study shows that one frame of the HQPT-concept remained dominant:

- problem: extensive car use impacts accessibility levels and the quality of the environment negatively, and, in contrast, decreasing use of public transport, resulting in financial problems in the public transport sector.
- goal: reduce private car use, especially during peak moments and in urban areas, and simultaneously increase public transport use and improve the financial situation in the public transport sector. In essence, this goal is also known as a ‘modal shift’ goal.
- means: upgrade public transport to higher quality levels, in order to create an attractive alternative for car use and to tempt (potential) car users to use public transport instead.

In the case of the urban region of Utrecht, it was analyzed to what extent this frame returned in local practice. The case study also showed how actors elaborated the HQPT-concept into a project. In Utrecht, local actions finally resulted in a high quality bus network, which would evolve to a tram network later on. This study shows that the HQPT-concept has been able to form a bridge between a central policy goal and local policymaking. Based on three factors, this case shows that local ambitions are aimed at achieving the central policy goals. First, it appears that the concept is used, because at local level there is a need for it. In the city of Utrecht, actors’ frames matched the central frame of the HQPT-concept, resulting in an elaboration process of the HQPT-concept. Especially, the identified problem within the HQPT-concept has to match the existing problematic situation. In Zeist (a town near Utrecht), there was no match between the HQPT-concept and the existing situation; there were hardly any problems with accessibility or with environmental issues. As a result, the HQPT-concept did not function here. In other words, a spatial planning concept has a capacity to be selective; it works when there is a need for it and it

doesn't work when there is no need for it. Second, local actors have to consider the presented HQPT-frame as legitimate relations between problems, means and goals. The case study shows that most actors do recognize high quality public transport as a legitimate alternative for the private car. However, in a multi-level en multi-actor planning system there are also actors that do not consider this relation as legitimate. Actors that are exclusively occupied with solving car congestion, by traditionally adding more road-infrastructure capacity, did not considered HQPT as a mean to improve accessibility. This sectorised approach leads hinders the elaboration process of the HQPT-concept. Last, the HQPT-concept is used in the Netherlands because there is also a more forced legal element in it. Local actors could not legally diverge from the central frame.

However, this study also shows a more intractable view on the local process between ambition and action. It appears that all local ambitions are aimed towards achieving the national policy goals. However, when it comes down on local elaboration of the HQPT-concept, there are a number of interfering factors on the elaboration process. In other words, local actors want to realize central HQPT policy, but they cannot fully do so because of the following. First, actors are using the HQPT-concept to claim and realize their own interests. Because of the large quantity and diversity of local stakeholders, compromises have to be made a public transport system that provides passengers with as much quality as possible and a system that meets all specific local (environmental) interests. Moreover, the HQPT-concept was not able to reach non public transport related actors, such as sectorised actors in road-infrastructure. Second, local financial resources are limited when it comes to realizing certain HQPT-projects. The way funds are distributed within the transport sector also involves a variety of rules that interfere with the elaboration process of the HQPT-concept. For example, for investments in public transport it always has to be determined to what extent a proposed measure is a legitimate solution for identified problems. This results in a paradox, because on the one hand actions have to be legitimated, while on the other hand the HQPT-concept already legitimates problems, means and goals. Furthermore, there is a rule that implicates that the capacity of public transport has to meet the demand that is calculated through transport models. The paradox here is that HQPT aims to increase public transport use on the one hand, while it is hindered by the demand-orientated approach on the other hand.

To support a more optimal elaboration of the HQPT-concept - in terms of achieving national goals - it is a fundamental challenge to consolidate the position of regional public transport in our contemporary mobility debate. A legal instrument that transparently and equally connects diverse interest with HQPT is needed to improve the elaboration process of the HQPT-concept, in which integral considerations can be made. Second, the 'demand-oriented' approach has to be replaced by a 'supply-oriented' approach, where demand of public transport meets the capacity of public transport. Therefore, another market situation in public transport is needed, where the market situation is focused on the public transport company and the (potential) passenger. Finally, reflection on funding public transport is needed as well. To optimize public transport and the market situation, regional public transport providers should no longer need to rely upon national transport funding. Funding should also be more localized, which could be done through local mobility taxes or care use taxes.

Hoogwaardig openbaar vervoer: van concept naar project

Een onderzoek naar de werking en condities van de regionale invulling van het concept hoogwaardig openbaar vervoer

Samenvatting

Door de sterke toename van de automobiliteit vanaf de jaren '50 werden ook de negatieve gevolgen hiervan steeds meer zichtbaar. Tegelijkertijd heeft de toename van het autogebruik ook geleid tot sterke afname van het openbaar vervoersgebruik. Het openbaar vervoer kon kortweg niet concurreren met het verplaatsingsgemak van de auto. Vanaf dat moment was bezinning op het mobiliteitsbeleid noodzakelijk. Het autogebruik moest beperkt worden en voor het openbaar vervoer werd een grotere rol in de totale mobiliteit toegekend. De kwaliteit van het openbaar vervoer zou zodanig verbeterd moeten worden dat het een alternatief vervoersmiddel voor de auto zou worden. Dit beleid wordt aangeduid met de term hoogwaardig openbaar vervoer.

Gelijktijdig vond er ook een verandering plaats in de manier waarop de overheid is georganiseerd. De nationale overheid fungeert steeds meer als regisseur, waarbij het accent van de beleidsuitvoering op decentraal niveau en bij marktpartijen komt te liggen. Ter ondersteuning van de verwezenlijking van gewenst nationaal beleid worden ruimtelijke planningsconcepten ingezet. Verondersteld wordt namelijk dat ruimtelijke planningsconcepten de doorwerking van gewenst beleid kan bevorderen, doordat het een brug slaat tussen centraal gewenst beleid en de decentrale beleidspraktijk. Hoogwaardig openbaar vervoer, zoals dit is neergezet in zowel het Europese als Nederlandse verkeer- en vervoerbeleid, heeft ook de kenmerken van een ruimtelijk planningsconcept (HOV-concept). Een planningsconcept schept op strategische wijze kaders waarbinnen nageschakelde actoren geïnitieerd worden het concept nader uit te werken. Dit onderzoek is bedoeld op het verkrijgen van inzicht in de manier waarop het HOV-concept op lokaal niveau tot uitwerking is gekomen, door het interactieproces tussen gewenst centraal beleid en de verwezenlijking hiervan door actoren in de lokale beleidspraktijk te bestuderen, ten einde de werking van het concept in het meerlagige planningstelsel te verklaren en te erkennen. De volgende onderzoeksvraag staat daarbij centraal:

In hoeverre vormt, in het licht van de meerlagige planningspraktijk en de manier waarop de verkeer en vervoerssector is georganiseerd, het ruimtelijk planningsconcept van hoogwaardig openbaar vervoer als strategisch beleidsinstrument een brug tussen enerzijds gewenst centraal beleid en anderzijds de verwezenlijking hiervan door actoren in de lokale beleidspraktijk en welke factoren zijn er op dit proces van invloed?

Vanuit theoretisch perspectief heeft een ruimtelijk planningsconcept hoofdzakelijk een communicatieve werking, die is gebaseerd op het principe van framing. Dit houdt in dat een ruimtelijk planningsconcept een tactiek behelst om woorden en beelden zo te kiezen dat bepaalde beleidsaspecten worden uitgelicht om zo een bepaald politiek geladen betoog daarover te verspreiden of om bepaalde associaties daarmee op te roepen. Er kan daarbij gebruik worden gemaakt van een metafoor, zoals de term 'hoogwaardig'. Het zal decentrale actoren een andere kijk op een huidige problematische en toekomstige ideale situatie

moeten geven. Binnen dit denkraam hebben decentrale actoren een bepaalde handelingsruimte om tot een bepaald streefbeeld te kunnen komen. Echter, vertelt de framingsbenadering ons ook dat actoren altijd vastzitten aan specifieke lokale frames, die opgebouwd zijn uit onder andere persoonlijke, geografische en historische kenmerken. In welke mate actoren het HOV-concept zullen accepteren en op welke wijze men tot een bepaald hoogwaardig openbaar vervoersproduct zal komen, hangt onder andere samen met de verscheidenheid aan lokale frames en hoe diepgeworteld deze zijn. In dit verband laat de doorwerking van beleid zich dan ook meer omschrijven als de mate waarin actoren met het concept op lokaal niveau bezig zijn en niet de mate waarin beleid overeenkomstig wordt overgenomen.

Daarnaast is ook een meer institutionele context van invloed op het invullingsproces van het HOV-concept. De beleidsarrangementenbenadering biedt in dit onderzoek een theoretisch perspectief om een relatie te kunnen leggen tussen de inhoud van beleid en de institutionele context rondom dit beleid. De benadering leert ons namelijk dat beleidsveranderingen onderhevig zijn aan vier samenhangende dimensies: de constellatie van actoren, de vigerende formele en informele spelregels in het beleidsdomein en machtsvormen en hiermee samenhangend het strategisch gebruik van bijvoorbeeld kennis. Als laatste zijn ook de bestaande discoursen, ofwel de huidige algemeen samenhangende ideeën die er zijn over het handelen van de overheid en over de organisatie van het verkeer en vervoerssector, van kracht.

Doormiddel van een analyse van het verkeer- en vervoerbeleid van de Europese Unie en de Rijksoverheid kon zowel de context als de inhoud van HOV-concept worden blootgelegd. Hoogwaardig openbaar vervoer blijkt één van de beoogde maatregelen is die overheden zullen inzetten om mobiliteits- en bereikbaarheidsproblemen aan te pakken, met als ultiem doel het economisch presteren van steden, regio's en landen te bevorderen. Inhoudelijk gezien, heeft het HOV-concept relaties gelegd tussen geconstateerde problemen, middelen en een gewenst streefbeeld. Opvallend is dat in de onderzochte tijdsperiode er meerdere frames en dus meerdere relaties zijn geïdentificeerd. Zo zijn er relaties gevonden met het ruimtelijke domein alsook met het domein van milieubehoud en duurzaamheid. Om alle geïdentificeerde frames van hoogwaardig openbaar vervoer op overzichtelijke wijze te illustreren, is een framingscarroussel ontworpen. Uit de studie blijkt dat één frame dominant is gebleven:

- het in het concept beschouwde *probleem* is het hoge autogebruik en de daardoor veroorzaakte negatieve effecten voor de bereikbaarheid en leefbaarheid, tegenover een laag gebruik van het openbaar vervoer en de daardoor ontstane financiële moeilijkheden in deze sector;
- het in het concept gedefinieerde *doel* is om de (groei van het) autogebruik vooral tijdens de spitsuren en in stedelijke gebieden te beperken en tegelijkertijd het OV-gebruik hier te laten stijgen, waarmee enerzijds de negatieve effecten van het autogebruik worden verminderd en anderzijds de financiële moeilijkheden binnen de OV-sector moeten worden opgelost. In essentie spreken we van een gematigde vervoerswijze c.q. modal shift doelstelling.
- het in het concept beschouwde *middel* om het doel te bereiken is de inzet van hoogwaardig openbaar vervoer als een dermate aantrekkelijk alternatief vervoersmiddel voor de auto dat (potentiële) automobilisten verleid worden het openbaar vervoer te verkiezen boven de auto.

In een casestudie is onderzocht in welke mate dit frame op decentraal niveau terugkeerde en hoe actoren tot een bepaalde invulling zijn gekomen. Hiervoor is de ontwikkeling van het HOV-netwerk in de

stedelijke regio van de stad Utrecht geanalyseerd. Het uitwerkingsproces in Utrecht resulteerde in een hoogwaardig busnetwerk, welke later herontwikkelt zou worden tot een hoogwaardig tramnetwerk. Het belangrijkste beeld dat over de werking van hoogwaardig openbaar vervoer als ruimtelijk planningsconcept naar voren is gekomen, is dat het concept in staat is geweest een brug te vormen tussen enerzijds de centrale beleidsdoelstellingen en anderzijds de lokale beleidspraktijk. Uit de casestudie blijkt namelijk dat de ambities op decentraal niveau ook daadwerkelijk gericht zijn op het verwezenlijken van de centrale beleidsdoelen. Er zijn in dit onderzoek drie randvoorwaardelijke factoren gevonden voor een effectieve doorwerking van het HOV-concept. Ten eerste blijkt dat het HOV-concept op lokaal niveau wordt aangegrepen als daartoe in de praktijk pas noodzaak voor wordt gevonden. De kracht van het HOV-concept ligt dus in het selectieve vermogen ervan. Ten tweede moeten decentrale actoren de in het concept gelegde relaties tussen problemen, middelen en doelen als legitiem beschouwen. Als laatste werkt het concept in Nederland ook door, omdat het een geforceerd juridisch element in zich draagt.

Op basis van dit onderzoek kan echter een weerbarstig beeld worden geschetst van het daadwerkelijke proces dat tussen ambiëren en handelen zit. Het blijkt dat men op decentraal niveau de doelstellingen wel wil verwezenlijken, maar als het op de daadwerkelijke uitwerking van het concept aankomt men vast blijkt te zitten aan een aantal factoren, die bepalen wat mogelijk is en wat niet. Ten eerste blijkt dat actoren het concept gebruiken om vooral hun eigen belangen te kunnen behartigen. Door de veelheid en verscheidenheid aan betrokken actoren is gebleken dat er daardoor compromissen moeten worden gevormd tussen enerzijds een voor de potentiële reizigers zo kwalitatief mogelijke openbaar vervoersverbinding en anderzijds voor de omgeving een zo goed mogelijk ingepaste openbaar vervoersverbinding die recht doet aan allerlei lokaalspecifieke belangen. Bovendien is het HOV-concept niet in staat geweest overige (afhankelijke) actoren uit het pluriforme planningstelsel te bereiken, zoals instanties die zich louter met weginfrastructuur bezig houden. Ten tweede blijken de financiële middelen op decentraal niveau beperkt te zijn om bepaalde uitwerkingen van het concept te kunnen realiseren. De manier waarop financiële middelen in de mobiliteitsmarkt verdeeld zijn, brengt bovendien diverse spelregels met zich mee die de uitwerking van het HOV-concept bemoeilijken. Voor investeringen in het openbaar vervoer moet altijd het oplossende vermogen worden bepaald om aan te kunnen tonen dat een voorgestelde maatregel een legitieme oplossing is voor het gesignaleerde probleem. Er is daardoor een spanning tussen aan de ene kant het legitimeren van keuzes, terwijl aan de andere kant het concept een ‘legitieme’ relatie tussen een probleem en oplossing zou moeten vormen. Verder is de regel dat het aanbod van het openbaar vervoer moet worden afgestemd op de vervoersvraag die volgt uit verkeersmodellen. De paradox hierin is dat hoogwaardig openbaar vervoer tot doel heeft het OV-gebruik te laten stijgen, terwijl dit door de heersende vraaggerichte benadering juist wordt bemoeilijkt.

In het kader van het bevorderen van een optimale invulling van het HOV-concept, in termen van het verwezenlijken van het centrale streefbeeld, blijkt het verder verstevigen van de positie van regionaal openbaar vervoer in de totale mobiliteitsaanpak een fundamentele uitdaging te zijn. Er is behoefte aan een (wettelijk) instrument die diverse belangen op transparante en gelijkwaardige wijze bij elkaar kan brengen, waardoor integrale afwegingen kunnen worden bevorderd. Ten tweede zijn er voor een meer optimale uitwerking van het HOV-concept winsten te behalen als de ‘vraaggerichte benadering’ kan

worden omgebogen naar een ‘aanbodgerichte benadering’. Hiervoor is echter een andere marktordening in het openbaar vervoer nodig, waarbij het accent van de marktwerking tussen de vervoerder en de reiziger moet komen te liggen. Als laatste is ook bezinning op de financieringsvorm in het regionaal openbaar vervoer noodzakelijk. Het is daarbij van belang dat regionale vervoersautoriteiten minder afhankelijk zijn van Rijksfinanciering. Gedacht kan worden aan lokale financieringsconstructies in de vorm van heffingen over het autogebruik of een meer algemene regionale mobiliteitsbelasting, dat tevens het autogebruik kan ontmoedigen.



Inhoudsopgave

1.	INLEIDING	3
1.1	AANLEIDING	3
1.2	HOOGWAARDIG OPENBAAR VERVOER ALS RUIMTELIJK PLANNINGSCONCEPT	4
1.3	ONDERZOEKSDOEL EN -VRAAGSTELLINGEN	5
1.4	MAATSCHAPPELIJKE EN WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	7
1.5	LEESWIJZER	8
2.	CONCEPTUEEL KADER	13
2.1	BELEID ALS RUIMTELIJKE PLANNINGSCONCEPT	13
2.1.1	<i>Policy entrepreneurs en planactoren</i>	<i>14</i>
2.1.2	<i>Doorwerking van ruimtelijke planningsconcepten</i>	<i>15</i>
2.2	FRAMING; DENKEN OVER BELEID	17
2.2.1	<i>Frames.....</i>	<i>17</i>
2.2.2	<i>Framing als communicatieve strategie.....</i>	<i>18</i>
2.3	VERANKERING IN HET BELEIDSARRANGEMENT.....	20
2.4.2	<i>Actoren</i>	<i>21</i>
2.4.3	<i>Rules of the game.....</i>	<i>23</i>
2.4.4	<i>Hulpbronnen / macht.....</i>	<i>23</i>
2.4.1	<i>Discoursen.....</i>	<i>24</i>
2.4	RESUMEREND	25
3.	METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	31
3.1	ONDERZOEKSSTRATEGIE	31
3.1.1	<i>Documentenanalyse.....</i>	<i>32</i>
3.1.2	<i>Selectie van de casestudie.....</i>	<i>32</i>
3.2	OPERATIONEEL KADER	33
3.2.1	<i>Operationalisatie: ontwikkeling ruimtelijk planningsconcept door policy entrepreneurs...33</i>	
3.2.3	<i>Interviewprotocol planactoren</i>	<i>36</i>
3.3	VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID	37
4.	STRATEGISCH BELEID: NAAR HOOGWAARDIG OPENBAAR VERVOER ...	41
4.1	GESCHIEDENIS VAN HET OPENBAAR VERVOER.....	41
4.2	EUROPEES VERVOER- EN VERVOERBELEID.....	43
4.2.1	<i>Europa naar een vrije transportmarkt.....</i>	<i>43</i>
4.2.2	<i>Europese standaardisatie voor openbaar vervoer.....</i>	<i>44</i>
4.2.3	<i>Europees vervoer- en vervoerbeleid.....</i>	<i>45</i>
4.2.4	<i>Resumerend Europees beleid.....</i>	<i>51</i>
4.3	NATIONAAL VERKEER- EN VERVOERBELEID	53
4.3.1	<i>Beleid als planologische kernbeslissing</i>	<i>53</i>
4.3.2	<i>Struktuurschema Verkeer en Vervoer (1979)</i>	<i>55</i>
4.3.3	<i>Struktuurschema Verkeer en Vervoer II (1990).....</i>	<i>56</i>
4.3.4	<i>Vierde Nota Extra (1991)</i>	<i>60</i>
4.3.5	<i>Periode van 1995-2007: verandering van de institutionele en instrumentele omgeving...61</i>	
4.3.6	<i>Nota Mobiliteit (2004).....</i>	<i>69</i>
4.3.7	<i>Resumerend nationaal beleid</i>	<i>72</i>
4.4	CONCLUSIES: CONCEPT GEREED VOOR IMPLEMENTATIE	74

5. VAN CONCEPT NAAR PROJECT: DE STEDELIJKE REGIO VAN UTRECHT 82

5.1	INLEIDING	82
5.1.1	<i>Utrecht als economische draaischijf</i>	83
5.1.2	<i>Bereikbaarheidsproblematiek</i>	85
5.2	DE ONTWIKKELING VAN HOV IN DE REGIO UTRECHT: 'HOV-BRIL'	87
5.2.1	<i>Reframingsproces: aanloop naar de voertuigendiscussie</i>	87
5.2.2	<i>Handelen binnen lokale condities: een politiek spel rond tram en bus</i>	90
5.2.3	<i>Resultaat: de 'HOV-bril' als gelokaliseerd concept</i>	94
5.3	NAAR 'HOV 2.0': NIEUWE DENKBEELDEN RONDOM HOV	96
5.3.1	<i>Reframingsproces: aanloop naar de bereikbaarheidsdiscussie</i>	96
5.3.2	<i>Handelen binnen lokale condities: een kwestie van geldverdeling</i>	101
5.3.3	<i>Resultaat: geld voor de HOV-tram</i>	111
5.4	CONCLUSIES CASESTUDIE: HOV ALS GELOKALISEERD CONCEPT	112

6. CONCLUSIES 118

6.1	TYPERING VAN HET HOV-CONCEPT	119
6.2	HOV ALS BRUG TUSSEN CENTRALE DOELEN EN DE LOKALE SITUATIE	121
6.3	HOV VAN CONCEPT NAAR PROJECT: EEN WEERBARSTIG UITWERKINGSPRAKTIJK.....	122
6.4	DISCUSSIEPUNTEN	127
6.5	REFLECTIE	128

LITERATUUR 132

BIJLAGE 1A: INTERVIEWPROTOCOL..... 140

BIJLAGE 1B: LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN..... 142

BIJLAGE 1C: LIJST OVERIGE GESPREKKEN EN BIJEENKOMSTEN 143

BIJLAGE 2: CITIZENS' NETWORK 144

BIJLAGE 3: OVERZICHT EUROPESE ONDERZOEKSPROJECTEN..... 145

Lijst van figuren en tabellen

Figuur 1: Onderzoeksmodel	9
Figuur 2: The Tetrahedron.....	21
Figuur 3: Identificatie van actoren.....	22
Figuur 4: Conceptueel model.	27
Figuur 5: Analytische lagen in het conceptueel model.....	33
Figuur 6: Concessiecyclus.....	66
Figuur 7: De Nota Mobiliteit.	71
Figuur 8: De framingscarrousel.....	76
Figuur 9: Wgr-plusregio's: Bestuur Regio Utrecht.	82
Figuur 10: Kenmerken en ontwikkelingen in het stedelijke gebied van Utrecht.	84
Figuur 11: Het mobiliteitsinvesteringsprogramma VERDER.....	86
Figuur 12: De sneltram anno 1989.....	88
Figuur 13: Kaart van het Utrechtse HOV-netwerk.....	94
Figuur 14: Een dubbelgelede bus	95
Figuur 15: Een moderne laagvloerse tram.....	102
Figuur 16: Alternatieve OV-netwerken.....	103
Figuur 17: Afbeeldingen Franse tramsteden.....	106
Figuur 18: Omslag van het KvU 2.0 rapport	109
Figuur 19: Impressie van de toekomstige tram naar de Uithof.....	111
Figuur 20: De framingscarrousel Utrecht.....	113
Tabel 1: Framing versus beleidsdiscours.....	25
Tabel 2: Operationele indicatoren van de communicatieve dimensies.....	34
Tabel 3: Operationele indicatoren van de arrangerende dimensies.	34
Tabel 4: Operationele indicatoren van het interpreteren	35
Tabel 5: De operationele indicatoren van het handelen.....	36
Tabel 6: De waargenomen inhoud van het HOV-concept geframed door de Europese Unie.....	52
Tabel 7: De waargenomen regels van het arrangerende deel rondom het HOV-concept.	52
Tabel 8: Kwaliteitsaspecten van hoogwaardig openbaar vervoer volgens het SVVII.....	58
Tabel 9: De systeemskenmerken van het openbaar vervoer volgens het SVVII.	59
Tabel 10: De waargenomen inhoud van het HOV-concept geframed door de Rijksoverheid.....	72
Tabel 11: De waargenomen regels van het arrangerende deel rondom het HOV-concept.	73
Tabel 12: Actoren en formele rollen in het meerlagige planningsstelsel.....	77
Tabel 13: De frames die actoren hebben aan het begin van het uitwerkingsproces	90
Tabel 14: De waargenomen condities in het uitwerkingsproces	93
Tabel 15: De frames die actoren hebben aan het begin van het uitwerkingsproces	101
Tabel 16: De waargenomen condities in het uitwerkingsproces	110

Verklarende woordenlijst en gebruikte afkortingen

communautair	de gemeenschap betreffend, in het bijzonder de Europese Unie
concessie	het unieke recht om in een bepaalde regio en periode het OV voor te exploiteren
decentraal	verantwoordelijkheden en beslissingen die op lokaal / regionaal overheidsniveau liggen
governance	de wijze waarop overheidstaken worden uitgevoerd
groenboek	document waarin een instantie problemen inventariseert en beleidsvoorstellen geeft, vooral bedoelt om reacties uit de praktijk te verkrijgen
lightrail	lichte tramachtige railvoertuigen
multimodaal	meerdere modaliteiten betreffend
modaliteit	vervoerswijze, soort voertuig
modal shift	verschuiving in vervoerswijze
subsidiariteit	beslissingen moeten plaatsvinden op het daarvoor meest geschikte overheidsniveau
witboek	document waarin een instantie strategieën uitzet of wetsvoorstellen geeft om bepaalde doelen te bereiken
ALU	Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BDU	Brede Doelen Uitkering
BHLS	Busses of High Level of Service
BRU	Bestuur Regio Utrecht
(C)EN	European Committee for Standardization / Europese Norm
EC	Europese Commissie
EEG	Europees Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
FP	Framework Programme for Research and Technological Development
HOV	Hoogwaardig openbaar vervoer
(BO) MIRT	(Bestuurlijk Overleg) Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport
Nma	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NS	Nederlandse Spoorwegen
OV	Openbaar vervoer
PKB	Planologische Kernbeslissing
PSO	Public Service Obligations
SUNIJ	Sneltram Utrecht Nieuwegein IJsselstein
SVV	Structuurschema Verkeer en Vervoer
UITP	International Association of Public Transport
VEG	Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap
Wro	Wet op de Ruimtelijke Ordening



1. Inleiding



1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Voor de verbreiding van de automobilititeit was het openbaar vervoer hét vervoerssysteem voor langere afstanden. Echter, met de versnelde groei van het autobezit na de Tweede Wereld Oorlog keerde het tij (van der Vinne, 2007). Het Rijk nam vanaf dat moment de verantwoording over het openbaar vervoer en financierde de private OV-bedrijven. Grote delen van het fijnmazige trein- en tramnetwerk werden onrendabel en veel lijnen werden gesloten of maakten plaats voor de flexibelere en goedkopere autobus (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2004). Toch heeft het openbaar vervoer, zeker de laatste decennia, niet stil gestaan. Hoewel voorheen het openbaar vervoer vooral was bedoeld om individuen de mogelijkheid te geven mobiel te zijn en deel te nemen aan sociale en economische activiteiten, ging het openbaar vervoer ook een belangrijke rol spelen om de toenemende automobilititeit te kunnen beheersen. Hiervoor moest het openbaar vervoer een groter aandeel in de totale mobiliteit vormen, vooral in de spitsuren. De rol van het openbaar vervoer in deze zogenaamde modal-shift doelstelling werd in het Structuurschema Verkeer en Vervoer II als volgt omschreven:

*“Om het openbaar vervoer met name in de spitsuren een groter aandeel te geven, zal in en om de stedelijke knooppunten een samenhangend netwerk van **hoogwaardige verbindingen** tot stand komen, waarvan trein en snelbus, en in de grote agglomeraties ook metro en sneltram deel uitmaken”* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1988, pp. 15-16).

Voor het eerst werd de term *hoogwaardig* gebruikt om aan te geven dat dergelijke openbaar vervoersverbindingen zich klaarblijkelijk kwalitatief onderscheiden van ‘reguliere’ verbindingen, voornamelijk om een vervoerswijzeverschuiving van auto naar openbaar vervoer teweeg te brengen. Naast deze beleidsimpuls is ook de openbaar vervoerssector zelf komen te veranderen. Zo zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het openbaar vervoer overgedragen aan decentrale overheden en is er inmiddels sprake van een gereguleerde marktwerking binnen het regionaal openbaar vervoer. Deze veranderingen lijken er voor gezorgd te hebben dat er tal van procesmatige en technische innovaties in de OV-sector gaande zijn.

Veel innovaties in het openbaar vervoer gaan tegenwoordig schuil onder het begrip van ‘*hoogwaardig openbaar vervoer*’, afgekort HOV. Tegenwoordig wordt deze term veelvuldig gebruikt in het verkeer- en vervoerbeleid van provincies, stadsregio’s en gemeenten. Zij zoeken naar oplossingen om het openbaar vervoer te verbeteren, waarbij er hoge ambities en verwachtingen worden geschept. Waar in diverse plaatsen het busnetwerk verbeterd wordt naar een hoogwaardig busnetwerk met vrij liggende busbanen en moderne bussen, zijn er ook diverse steden die nieuwe kansen zien voor moderne tramverbindingen (Vereniging Openbaar Vervoer Centrumgemeenten, 2009). Deze nieuwe vormen van openbaar vervoer zouden, in tegenstelling tot meer incrementele kwaliteitsverbeteringen van het reguliere openbaar vervoer, de zwakke plekken van het huidige openbaar vervoer ondervangen. Enerzijds leidt dit volgens Brouwer & van Kesteren (2008) tot een betere benutting van het huidige openbaar vervoersnetwerk.

Anderzijds, stellen Gommers et. al. (1997) dat met een dergelijke systeemsprong een significante verandering in de modal split kan bewerkstelligen.

1.2 Hoogwaardig openbaar vervoer als ruimtelijk planningsconcept

Maar wat is hoogwaardig openbaar vervoer nu precies? In welke mate moet het openbaar vervoer verbeterd worden? En wat is hoogwaardig en wat niet? In de praktijk blijkt daar veel discussie over te zijn, die vooral van technische aard is. Een antwoord op de vraag wat HOV precies is, kan dan ook niet eenduidig worden gegeven. Momenteel zien we al veel verschillende vormen van hoogwaardig openbaar vervoer verschijnen en er komen er steeds meer bij. Zo laten de grotendeels gerealiseerde of nog te realiseren HOV-projecten als 'HOV1' met Phileasvoertuigen in Eindhoven, de 'Zuidtangent' rondom Schiphol, het 'Maxx-systeem' in Almere of de 'RegioTram' in Groningen de diversiteit in de uitwerking van het HOV-concept goed zien. Vanuit een meer beleidswetenschappelijk perspectief is hoogwaardig openbaar vervoer ook interessant. Hoogwaardig openbaar vervoer, zoals dit is neergezet in zowel het Europese als Nederlandse verkeer- en vervoerbeleid, heeft namelijk de kenmerken van een ruimtelijk planningsconcept. Onder andere Zonneveld (1991), Zonneveld & Verwest (2004) en de Jonge & van der Windt (2007) spreken van een planningsconcept als er een mentaal en abstract beeld van de werkelijkheid of toekomstige werkelijkheid wordt geschept. Hoogwaardig openbaar vervoer als concept doet dit ook. Het concept van hoogwaardig openbaar vervoer (HOV-concept) omvat slechts abstracte beleidsdoelen en indicatieve oplossingsrichtingen zonder concrete praktische oplossingen. Een dergelijk concept schrijft dus niet iets voor, maar nodigt actief uit om mee te denken en mee te werken het openbaar vervoer te verbeteren en daarmee de centrale ambitie achter het concept te bereiken. Zodoende kunnen we stellen dat het concept een nieuw beeld koppelt aan het openbaar vervoer met de intentie om tot een verandering in de toekomst te komen.

Het gebruik van het ruimtelijk planningsconcept als beleidsinstrument is niet nieuw. In het licht van de veranderende context van het overheidshandelen wordt de inhoud van beleid namelijk niet langer 'top-down' doorgevoerd. Het accent van beleids(uit)voering komt steeds meer op decentraal niveau en bij marktpartijen te liggen. De nationale overheid fungeert daarbij als regisseur van beleid dat door meerdere en verschillende soorten actoren tot uitvoer moet worden gebracht. In deze context worden ruimtelijke planningsconcepten gebruikt. Verondersteld wordt namelijk dat ruimtelijke planningsconcepten de doorwerking van gewenst beleid kunnen bevorderen, aangezien een planningsconcept op strategische wijze het denken en handelen van nageschakelde actoren beïnvloedt (Zonneveld, 1991). Met andere woorden, ruimtelijke planningsconcepten trachten een brug te slaan tussen centraal gewenst beleid en de huidige lokale beleidspraktijk, door een nieuw dialoog op conceptueel niveau te starten. Deze veronderstelling roept in wetenschappelijke en maatschappelijke zin vragen op. Want, hoe werkt een ruimtelijk planningsconcept precies? En welke factoren zijn hier eigenlijk van invloed? Anders gezegd, is het concept van hoogwaardig openbaar vervoer een krachtig beleidsinstrument om nationaal beleid op het gebied van openbaar vervoer te verwezenlijken? En wat houdt dit beleid dan eigenlijk in? Op deze vragen is voor het HOV-concept nog geen eenduidig antwoord.

De voorgaande vragen zijn gebaseerd op twee achterliggende hypothesen waar dit onderzoek zich tot zal richten. Ten eerste lijkt er een spanningsveld tussen een centraal streefbeeld en de lokale beleidspraktijk te bestaan. De manier waarop gedetailleerde aspecten binnen een ruimtelijk planningsconcept worden opengelaten, biedt lokale actoren namelijk ruimte voor een eigen interpretatie en een eigen invulling van het concept (Mastop & Faludi, 1993). Dit betekent dat, naast het doormiddel van het planningsconcept ‘top-down’ aanreiken van bepaalde beleidskaders, er ook ruimte is voor een bepaalde invulling van het concept ‘bottom-up’. De veronderstelling is dat door de pluriformiteit in de beleidspraktijk er meerdere denkbeelden bij hoogwaardig openbaar vervoer bestaan. Met andere woorden, er zijn zoveel beelden bij het HOV-concept als er gebruikers zijn, maar gezamenlijk moet men tot een invulling van het concept komen dat bijdraagt aan de verbetering van de kwaliteit van het openbaar vervoer. Van Tatenhove & Leroy (1995) redeneren daarbij dat een veelheid aan verschillende denkbeelden in de praktijk niet tot de gewenste uitkomsten zouden leiden. Actoren zullen zich hier strategisch moeten opstellen om zo tot een gewenste (technische) invulling te kunnen komen. Hoe dit invullingsproces van ‘concept naar project’ via de verschillende actoren precies verloopt en hoe dit zich verhoudt tot de doorwerking van het beleid(sdoelstelling) uit het concept, is voor wat betreft hoogwaardig openbaar vervoer een grijs gebied. Dit onderzoek wil daarom ingaan op de vraag waarom en op welke manier het concept van hoogwaardig openbaar vervoer bij betrokken actoren in het de beleidspraktijk is gaan leven en welke strategieën en beweegredenen er zijn geweest om het concept op een bepaalde manier in te vullen.

Ten tweede wordt in dit onderzoek verondersteld dat ook de organisatie van de verkeer- en vervoerssector van invloed is op de manier waarop de verschillende actoren al dan niet gezamenlijk tot bepaalde keuzen in het invullingsproces van het HOV-concept komen. Arts, van Tatenhove & Leroy (2000, p.54) redeneren dat er in het zogenaamde *beleidsarrangement*, waar dergelijke veranderingsprocessen van beleid plaatsvinden, een aantal krachten van toepassing zijn. In het kort krijgt het HOV-concept te maken met een politiek-bestuurlijke arena, waar actoren op basis van macht, beschikbare kennisbronnen, financiële middelen en allerlei belangen, tot bepaalde afwegingen en keuzen komen. Zo is het niet verwonderlijk dat men bij de invulling van het HOV-concept vastzit aan een bepaald budget en er daardoor bepaalde keuzen niet gemaakt kunnen worden. Bovendien zijn er allerlei formele en informele spelregels die bepalen hoe actoren moeten handelen en wat daardoor wel en niet voor mogelijk wordt gehouden. Daarnaast zijn er volgens de auteurs heersende verhaallijnen over hoe de overheid idealiter zou moeten handelen en hoe zowel de ruimtelijke problematiek als mobiliteitsvraagstukken in het algemeen aangepakt zouden moeten worden. Het is precies deze complexe institutionele structuur rondom het ruimtelijk planningsconcept van hoogwaardig openbaar vervoer die een verondersteld effect kan hebben op de invulling ervan. Hoe deze structuur er precies uit ziet en welke effecten dit heeft op het handelen van actoren bij het invullingsproces van het HOV-concept is vooralsnog onduidelijk.

1.3 Onderzoeksdoel en -vraagstellingen

De veronderstelling dat het ruimtelijk planningsconcept van hoogwaardig openbaar vervoer een abstract karakter heeft en er daardoor meerdere denkbeelden kunnen bestaan, wijst erop dat de sturende elementen in het concept slechts gedeeltelijk onderdeel zijn geweest van de verdere invulling van het concept. Dit

onderzoek wil daarom ingaan op de inhoud van het HOV-concept, de werking ervan en de manier waarop actoren tot een bepaalde invulling c.q. uitwerking van het HOV-concept zijn gekomen. Van dit proces van ‘concept naar project’ kunnen mogelijk lessen worden geleerd, niet alleen specifiek voor het HOV-concept zelf, maar ook voor het gebruik van ruimtelijke planningsconcepten in het algemeen. Op grond hiervan worden de volgende doel- en vraagstellingen geformuleerd.

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de manier waarop het ruimtelijk planningsconcept van hoogwaardig openbaar vervoer op lokaal niveau tot uitwerking komt, door het interactieproces tussen gewenst centraal beleid en de verwezenlijking hiervan door actoren in de lokale beleidspraktijk te bestuderen, ten einde de werking van het concept in het meerlagige planningstelsel te verklaren en te erkennen.

Centrale vraagstelling

In hoeverre vormt, in het licht van de meerlagige planningspraktijk en de manier waarop de verkeer- en vervoerssector is georganiseerd, het ruimtelijk planningsconcept van hoogwaardig openbaar vervoer als strategisch beleidsinstrument een brug tussen enerzijds gewenst centraal beleid en anderzijds de verwezenlijking hiervan door actoren in de lokale beleidspraktijk en welke factoren zijn er op dit proces van invloed?

De veronderstelling dat het ruimtelijk planningsconcept van hoogwaardig openbaar vervoer als brug tussen verschillende beleidsniveaus kan werken, wordt in dit onderzoek als volgt beschreven. Ten eerste zegt het iets over de mate waarin het HOV-concept in staat is geweest om vanuit een top-down benadering veranderingen in de beleidspraktijk te kunnen bewerkstelligen en daarmee tegelijkertijd op lokaal niveau een bottom-up proces te starten. Dit bottom-up proces behelst de manier waarop actoren bezig zijn met de invulling van het HOV-concept. Ten tweede is het de vraag wat de inhoudelijke en institutionele meerwaarde van deze veranderingen zijn. Als laatste wil dit onderzoek verklaren aan welke condities deze beleidsverandering onderhevig is. Afgeleid van de centrale vraagstelling zijn daarvoor de volgende complementerende deelvragen geformuleerd.

Complementerende deelvragen

1. In welke ruimtelijk-maatschappelijke context en op welke wijze is het ruimtelijk planningsconcept van hoogwaardig openbaar vervoer geïntroduceerd. Welk streefbeelden en beleidsdoelstellingen moeten op welke wijze worden bereikt met ‘‘hoogwaardig openbaar vervoer’’?
2. Hoe laat het beleidsarrangement van de meerlagige beleidssector van en rondom het thema openbaar vervoer zich karakteriseren?
3. Welke verschillende denkbepelden over het ruimtelijk planningsconcept van hoogwaardig openbaar vervoer zijn er bij betrokken actoren op decentraal niveau en wat zijn in relatie tot het centrale

streefbeeld voor deze actoren de drijfveren om het concept op te nemen in het lokale verkeer- en vervoerbeleid?

4. Welke praktische invulling wordt er aan het HOV-concept gegeven en welke verklaringen zijn daar vanuit de verschillende denkbeelden en de manier waarop het beleidsarrangement werkt voor te geven?
5. Welk oordeel kan worden geveld over de werking van het HOV-concept en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?

1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Het openbaar vervoer heeft een grote maatschappelijke waarde, omdat het een bijdrage levert aan het welzijn en de welvaart van mensen. Het openbaar vervoer zorgt ervoor dat iedereen, ook degene die geen auto kunnen of willen rijden, de mogelijkheid wordt geboden om zich te mobiliseren. Het openbaar vervoer maakt het voor individuen kunnen mogelijk deel te nemen aan sociale en economische activiteiten. Daarnaast is openbaar vervoer ook een voorwaarde voor ruimtelijke en economische ontwikkeling (CPB & KiM, 2009). Om deze maatschappelijke functies van het openbaar vervoer nu en in de toekomst te kunnen waarborgen is het van belang dat het openbaar vervoer met de maatschappij ‘meegroeit’. In hoeverre de inzet en uitwerking van het planningsconcept hoogwaardig openbaar vervoer deze maatschappelijke doelen kan waarborgen is tot op heden niet inzichtelijk. Een vraag die men bijvoorbeeld kan stellen is in hoeverre verschillende doelgroepen baat hebben bij hoogwaardig openbaar vervoer, aangezien deze vorm van openbaar vervoer vanuit de modal shift doelstelling zich voornamelijk zou moeten richten op de autogebruiker. Doelgroepen als jongeren, ouderen, mindervaliden en lage inkomensgroepen hebben specifieke behoeften nodig die wellicht niet samen gaan met de behoeften van autogebruikers. Dit onderzoek kan inzichtelijk maken of de maatschappelijke functies van openbaar vervoer ook met het concept hoogwaardig openbaar vervoer gewaarborgd blijven.

Dit onderzoek beoogt meer in het bijzonder bij te dragen aan de (beleids)wetenschappelijke kennis omtrent de sector van openbaar vervoer binnen het multi-level planningsstelsel. Jarenlang stond het Nederlandse ruimtelijke ordeningsstelsel in hoog aanzien bij de internationale wetenschap. Het succes van het planningsstelsel is grotendeels te verklaren door de consensus over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling en de aanpak van beleid, of wat Faludi en van der Valk (1994) noemen de heersende ‘planningsdoctrine’. Volgens Hajer (1995) zijn denkbeelden in de ruimtelijke planning belangrijk bij de vorming van consensus en dit wordt dan ook als een sleutelement voor politieke effectiviteit beschouwd.

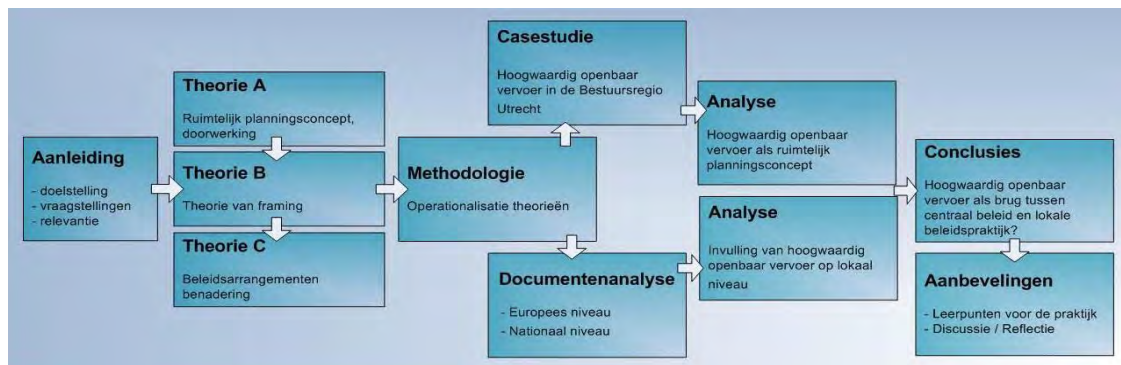
De laatste decennia zijn er echter veranderingen in het planningstelsel waarneembaar, waarbij de overheid niet langer alleen complexe maatschappelijke problemen kan oplossen. Er is sprake van, wat bestuurskundigen noemen, een verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’ (Boonstra, 2004). De sterke focus op decentralisatie en marktwerking in diverse sectoren heeft de klassieke top-down coördinatie van ruimtelijk beleid op nationaal niveau veranderd. Beleid is niet langer een opgelegd plan, maar moet meer worden beschouwd als een open en interactief proces tussen overheidspartijen,

marktpartijen en de civiele samenleving. De rollen en rolverdeling in het beleidsveld zijn hiermee gaan veranderen, waardoor ook de denkbeelden over ruimtelijke planning uit één konden gaan lopen. Bovendien ontstaat er in het verband van ‘multi-level governance’ een wissel- en samenwerking tussen de verschillende bestuursniveaus van Europa, Rijk, provincies, regio’s en gemeenten. Door deze kentering in het planningsstelsel is de betekenis van doorwerking en effectiviteit van ruimtelijk beleid veranderd en daardoor een terugkerend punt van discussie geworden (o.a. Hoogerwerf, 1989; Mastop & Faludi, 1993; Korthals Altes, 1995; Frielings, 2004). Wetenschappelijk onderzoek naar de betekenis van ruimtelijke planningsconcepten als strategisch beleid is in deze nieuwe context schaars. Zonneveld (1991), Verbart (2004) en van Duinen (2004) hebben een aantal ruimtelijke planningsconcepten al verkend. Het terrein van het concept hoogwaardig openbaar vervoer is nog niet verkend en lijkt zeker een interessante te zijn. De definitie en betekenis van de ‘hoogwaardigheid’ van openbaar vervoer blijkt dan ook een terugkerend punt van discussie te zijn. Dit onderzoek naar het concept en het invullingproces van hoogwaardig openbaar vervoer zal de ontbrekende kennis opvullen. Daarmee wordt de betekenis van het gebruik van het planningsconcept hoogwaardig openbaar vervoer op wetenschappelijke wijze verantwoord.

1.5 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. Het zojuist behandelde eerste hoofdstuk bestond uit de aanleiding, doelstelling en vraagstellingen. In hoofdstuk 2 wordt doormiddel van een aantal theoretische benaderingen beredeneerd wat de kenmerken van een ruimtelijk planningsconcept zijn en met welke omstandigheden actoren te maken krijgen in het uitwerkingsproces van het HOV-concept. Deze omstandigheden berusten vanuit de theoretische benaderingen enerzijds op communicatieve aspecten en anderzijds op meer institutionele aspecten. De vertaalslag naar het empirische gedeelte van dit onderzoek vindt plaats in hoofdstuk 3. Hier wordt de onderzoeksmethode vastgesteld en worden de theoretische concepten geoperationaliseerd.

Het empirische gedeelte omvat achtereenvolgens een documentenanalyse en een casestudie. Lezers die geïnteresseerd zijn in de **beleidshistorische ontwikkeling** van hoogwaardig openbaar vervoer worden verwezen naar de documentenanalyse in hoofdstuk 4 op pagina 40. Hier worden Europese en nationale beleidsdocumenten op het gebied van verkeer en vervoer geanalyseerd. In dit hoofdstuk zal duidelijk worden in welke maatschappelijke context hoogwaardig openbaar vervoer is ontstaan en hoe de sector van verkeer en vervoer is georganiseerd. In hoofdstuk 5 op pagina 80 kunt u lezen hoe in de **stedelijke regio van Utrecht** partijen vanuit de lokale context bezig zijn met de verdere ontwikkeling en uitwerking van het HOV-concept. Tot slot worden de conclusies in het laatste hoofdstuk getrokken, alwaar ook antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvragen. Hierna is de structuur van dit onderzoek gevisualiseerd in het onderzoeksmodel.



Figuur 1: Onderzoeksmodel

2. Conceptueel kader



2. Conceptueel kader

In dit hoofdstuk wordt het conceptueel kader uiteengezet. Deze vormt de theoretische afbakening en zorgt ervoor dat de onderzoeksmaterie wordt gestructureerd en herkend. Vanuit het voorgaande hoofdstuk hebben we kunnen zien dat een aantal thema's centraal staan in dit onderzoek: het ruimtelijk planningsconcept, de manier waarop diverse actoren met het concept bezig zullen zijn en het decentrale beleidsveld waar het concept in zal doorwerken. In dit hoofdstuk wordt met behulp van theoretische perspectieven een conceptueel kader gevormd, dat het zoeklicht is waarmee de empirie bestudeerd wordt.

2.1 Beleid als ruimtelijke planningsconcept

Voor het realiseren van nationaal ruimtelijk beleid is het Rijk steeds meer afhankelijk van acties en reacties van diverse andere overheidsinstanties, de markt, maar ook de samenleving als geheel. Vaak zijn onderhandelingen over beleid nodig – het zogenaamde ‘polderen’ – en meestal zullen opvattingen en houdingen moeten veranderen voordat er een bepaalde mate van consensus is bereikt. Ruimtelijke planningsconcepten vervullen hierbij een belangrijke rol, aangezien deze het denken en handelen van actoren in het ruimtelijke planningsdomein organiseren (Zonneveld, 1991). In de praktijk van de ruimtelijke planning worden ruimtelijke planningsconcepten veelvuldig gebruikt. De ‘compacte stad’, ‘brainports’, ‘corridors’ en ‘satellietsteden’ zijn voorbeelden van sturende streefbeelden in de planningspraktijk. De term ‘concept’ kan in dit verband dan ook het best gedefinieerd worden als een denkrichting of een denkbeeld. Dergelijke concepten geven een discrepantie aan tussen een bestaande situatie en een gewenste situatie en hoe die situatie bereikt kan worden. Hoewel de vorm van ruimtelijke planningsconcepten kan variëren van blauwdruk tot strategie en van op wetenschappelijk tot politiek gebaseerde concepten, hebben alle concepten iets gemeen: het gebruik van concepten in de ruimtelijke planning heeft namelijk tot doel dat er in het kader van ruimtelijk beleid een gewenst streefbeeld in de beleidspraktijk wordt gerealiseerd (van Duinen, 2004). In ander woorden, ruimtelijke planningsconcepten zijn handelingsconcepten. Zonneveld hield er in zijn onderzoek naar conceptvorming in de ruimtelijke planning dan ook een empirische definitie op na:

“Een ruimtelijk planningsconcept geeft in kernachtige vorm, via woord en ook via beeld, uitdrukking aan de wijze waarop een planactor aankijkt tegen de gewenste ontwikkeling van de ruimtelijke inrichting, alsmede de aard van de interventies die noodzakelijk worden geacht” (Zonneveld, 1991, p. 21).

De definitie van een ruimtelijk planningsconcept als handelingsconcept impliceert dat het gebruik ervan vijf te onderscheiden functies heeft (Zonneveld, 1991). De eerste drie functies hebben voornamelijk een communicatief karakter en de laatste twee een meer institutioneel karakter. Ten eerste is er sprake van een cognitieve functie, aangezien een planningsconcept betrekking heeft op empirische veronderstellingen. Deze veronderstellingen omvatten het geheel van kennis, normen en waarden, welke nauw samenhangen met probleemdefinities, doelen en oplossingsrichtingen. De tweede functie van een planningsconcept is de intentionele functie. De boodschap in een planningsconcept benadrukt de discrepantie tussen een

bestaande en een gewenste situatie en geeft daarmee tot uitdrukking dat bepaalde ingrepen in de ruimtelijke inrichting noodzakelijk worden geacht. Het concept kan dan gezien worden als een ontwikkelingskader. Ten derde heeft een planningsconcept ook een communicatieve functie. Het gebruik van woorden en beelden geeft namelijk een “*symbolische representatie van het planningsterritorium*” (zie ook Faludi, 1999; Mastop, 2000; Jensen & Richardson, 2003). Hierin kan gebruik worden gemaakt van een metafoor als naam van een planningconcept, aangezien deze een vergelijking maakt tussen een reeds bekende en bestaande situatie en een gewenste toekomstige situatie. Metaforen roepen dus bepaalde betekenissen op ten aanzien van een terrein dat aanvankelijk nog een “*slecht ontsloten betekenisstructuur*” heeft (Zonneveld, 1991, p. 23). Dit impliceert dat er in de planningspraktijk ruimte zou moeten zijn voor verschillende interpretaties en ideeën over ruimtelijke interacties, voordat er daadwerkelijk interventie in de ruimtelijke ontwikkeling wordt overwogen.

De vierde functie van een ruimtelijk planningsconcept bevindt zich meer op institutioneel gebied en gaat voornamelijk in op de verdeling van zeggenschap over het ruimtelijke object. Het gaat hier dus over de verdeling van rechten, plichten, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van actoren in het planningsproces. Hiervoor kan een wettelijk instrumentarium worden ingezet, maar er kunnen ook spontane conventies ontstaan. De laatste functie van planningsconcepten bevindt zich op het uitvoeringsniveau van de beleidspraktijk: de handelingsfunctie. Een planningsconcept geeft richting aan de manier waarop het probleem opgelost moet worden en geeft aan wie de handeling moet uitvoeren. De ruimte tussen enerzijds een probleem- en doelstelling en het opzetten van een instrumentarium en het nemen van maatregelen anderzijds, wordt met deze laatste functie overbrugd. De handelingsfunctie hangt daarom ook nauw samen met de institutionele functie.

Voorts onderscheidt Zonneveld (1991, p. 25) ruimtelijke planningsconcepten in strategische en instrumentele concepten. Strategische concepten geven globaal richting aan het uit te voeren beleid dat op decentraal niveau verder uitgewerkt dient te worden. Dergelijke concepten bieden actoren kaders waarbinnen ruimte is voor een nadere uitwerking en uitvoering van het concept. Bij dergelijke kaderstellende planningsconcepten wordt voornamelijk een beeld gevormd van de cognitieve, intentionele en institutionele aspecten. Bij instrumentele planningsconcepten gaat het om het feitelijk handelen van planactoren en dus de operationele aspecten binnen de ruimtelijke planning. In een dergelijk planningsconcept is de handelingsfunctie nadrukkelijker aanwezig dan de andere functies. Bovendien is hier meer sprake van concrete zaken, bijvoorbeeld door de aanwijzing van specifieke gebieden waar specifieke regels zullen moeten worden ingezet. Of het nu om een strategisch of instrumenteel planningsconcept gaat, de communicatieve functie is in beide gevallen van essentieel belang. Het taalgebruik bij strategische concepten zal hierbij van een abstracter niveau zijn dan bij instrumentele concepten, aldus Zonneveld (1991, p. 25).

2.1.1 Policy entrepreneurs en planactoren

Ruimtelijke planningsconcepten, zoals Zonneveld omschrijft, zijn verankerd in een ‘meerlagig planningsstelsel’, ook wel ‘multi-level planningsstelsel’. Dit betekent dat er op diverse bestuurlijke niveaus actoren binnen het ruimtelijke planningsdomein opereren. Om te begrijpen welke actoren het planningsconcept neerzetten en welke actoren het concept uitwerken, onderscheiden we hier op twee

schaaalniveaus actoren. Ten eerste is er een actor die een interventie in de ruimtelijke inrichting wenst. Het betreffen hier de zogenaamde ‘*policy entrepreneurs*’ die op het hoogste beleidsniveau opereren (Lagendijk, 2001). Europa of ministeries van de Rijksoverheid, al dan niet ondersteund door denktanks, wensen een andere ruimtelijke planologische ontwikkeling. Dit doen zij door een ruimtelijk planningsconcept neer te zetten. Aan de ene kant zijn policy entrepreneurs hiermee bezig de inhoud van de ruimtelijke planning te veranderen en treden zij anderzijds op als regisseur om dit institutioneel mogelijk te maken.

Er bestaan in de conceptuele discussie grofweg twee aanleidingen om tot een ruimtelijk planningsconcept te komen (Zonneveld, 1991). Enerzijds kunnen empirische ontwikkelingen uit de historische en maatschappelijke context worden gehaald en worden gegeneraliseerd tot een algemeen beleidsconcept. Een voorbeeld hierin is dat er een trend is waar te nemen van stedelingen die buiten de stad willen gaan wonen. Een policy entrepreneur kan deze trend generaliseren tot een ruimtelijk planningsconcept die in gaat op de manier hoe suburbanisatie idealiter geregeld zou kunnen worden. Andersom en meer voorkomend, kan er op dit beleidsniveau een problematische situatie bestaan die aanleiding geeft om maatschappelijke doelstellingen te bereiken door maatregelen, in de vorm van een concept, te treffen. Aanvullend kan daarom aan de definitie van Zonneveld worden gesteld dat een gewenste ruimtelijke ontwikkeling plaatst, moet vinden om sociale, maatschappelijke of economische doelstellingen te kunnen bereiken. Het concept van hoogwaardig openbaar vervoer heeft ook een dergelijke lading. Zo kan er in tijden van ernstige fileproblematiek de wens ontstaan om meer mensen uit de auto in het openbaar vervoer te krijgen, door maatregelen in het openbaar vervoer in te voeren.

In de twee voorbeelden hiervoor zagen we naast de actor op centraal niveau ook de tweede actor al doorschemeren. De ‘planactor’, ook wel de beleidsuitvoerder, speelt een belangrijke rol in de perceptie van het planningsconcept, en daarmee ook in de uitvoering ervan. De planactor bevindt zich op provinciaal, regionaal of gemeentelijk niveau en zal het planningconcept in overweging moeten nemen bij de uitvoering van lokaal beleid. Dit proces wordt ondermeer beïnvloed door bestaande denkbeelden in de lokale context (zie paragraaf 2.2) en de discursieve relaties tussen constellaties van actoren, verhaallijnen, regels en hulpbronnen (zie paragraaf 2.3). De veronderstelde kracht van het ruimtelijke planningsconcept is dat het actoren, beleid en projecten op mentaal niveau kan beïnvloeden en daarmee ook de uiteindelijke uitkomst in de fysieke ruimte (Zonneveld, 1991). Het is helder dat de interactie tussen de praktijk, als ‘proeftuin’, en de conceptuele discussie, als ‘broedplaats’ voor gegeneraliseerde concepten, heeft geleid tot het HOV-concept zoals deze nu bestaat. De uitwisseling van praktische en theoretische kennis als hulpbronnen tussen deze twee lagen kunnen we beschouwen als de verbindende schakel van deze interactie.

2.1.2 Doorwerking van ruimtelijke planningsconcepten

Het ruimtelijk planningsconcept heeft uiteindelijk tot doel dat er bepaald beleid op lokaal niveau wordt uitgevoerd en dat daarmee uiteindelijk een bepaald streefbeeld of doelstelling wordt bereikt. Dit vraagt een zekere mate van consensus tussen de verschillende soorten en niveaus van actoren. Echter is vanwege het pluriforme karakter van de samenleving, het bereiken van overeenstemming tussen actoren complex (Zonneveld, 1991; Zonneveld, 1992). In het licht hiervan ondersteunen planningsconcepten de

doorwerking van bepaald beleid. Er gelden een aantal voorwaarden aan de werking van een ruimtelijk planningsconcept en vervolgens het doorwerken van de inhoud ervan. Allereerst is het de vraag of het interpretatie- en oplossingskader van het concept door planactoren als ‘geldig’ en als ‘terecht’ voor het betreffende probleem wordt ervaren. De legitimiteit van een ruimtelijk planningsconcept typeert Hoogerwerf (1984) als de mate waarin actoren het concept ondersteunen. Dit impliceert dat de aanvaarding van de intenties van het concept politiek en maatschappelijk draagvlak behoeven. De communicatieve functie van het planningsconcept blijkt hier wederom een belangrijke functie te vervullen in de beïnvloeding van actoren. Ook Herweijer et. al. (1990) stellen dat er sprake van doorwerking van beleid is zodra planactoren minimaal een vergelijkbare visie, probleemdefinitie of oplossingsrichting hebben als in het planningsconcept is vastgesteld. Verder benadrukt Zonneveld (1991, pp. 56-57) dat er sprake is van een instrumentele ‘gordel’ rond het concept. Dit betekent dat doorwerking van de inhoud van concepten geleid kan worden via wettelijke voorzieningen, organisatiestructuren, standaarden en kengetallen. Een voorbeeld van dit laatste zijn de bereikbaarheidsprofielen (ABC-beleid) in het concept van gebundelde deconcentratie uit de Tweede Nota Ruimte.

Vooralsnog lijken er voor het planningsconcept van hoogwaardig openbaar vervoer geen concrete richtlijnen te bestaan. Doorwerking van meer strategische concepten zou in het licht hiervan meer afhankelijk moeten zijn van de consensus over de inhoudelijke kaders (Zonneveld, 1991). Echter gaat deze stelling volgens Mastop en Faludi (1993) niet op. Het neerzetten van indicatief beleid op centraal niveau en het oppakken ervan door planactoren op een lager bestuurlijk niveau, zoals dit bij het ruimtelijk planningsconcept het geval is, kan getypeerd worden onder wat Mastop en Faludi (1993, p. 72) verstaan “*strategisch indicatief beleid*”. Hiermee geven zij aan dat in een meerlagig planningsstelsel dergelijk beleid kaders biedt om concrete doelen en handelingen aan planactoren in de zogenoemde “*nageschakelde besluitvorming*” over te dragen. In een dergelijke situatie moeten lokale actoren strategisch beleid op hun eigen manier interpreteren en invullen, omdat planactoren te maken hebben met een veelheid aan specifieke variabelen, zoals de lokale context, de doelgerichtheid en beschikbare informatie, die bepalende factoren vormen voor de doorwerking (Hoogerwerf, 1989). De theorie van framing, die in de volgende paragraaf wordt behandeld, zal hier dieper op ingaan. Doorwerking gaat in het licht van strategische planning dus vooral in op de effectiviteit van beleid en niet in de mate waarin de gewenste doelen zijn bereikt. Men spreekt van een effectieve doorwerking van strategisch beleidsvoering als de inhoud van beleid een “*aanwijsbaar onderdeel heeft uitgemaakt in de besluitvormingsprocessen*” van de betreffende lokale actoren (Mastop & Faludi, 1993, p. 78). In andere termen, bij planningsconcepten gaat het dus niet zo zeer om de overeenstemming (‘conformance’) tussen het planningsconcept en de beleidspraktijk, maar meer om de werking (‘performance’) van het concept in de beleidspraktijk. Doorwerking van het concept is in die zin dus niet geheel gelijk aan implementatie van het concept.

2.2 Framing: denken over beleid

Zoals eerder was opgemerkt, is de communicatieve functie van het ruimtelijk planningsconcept een belangrijk onderdeel in de schakeling van beleid tussen de diverse actoren in een multi-level planningsstelsel. Ruimtelijke planningsconcepten spelen vanuit strategisch oogpunt op communicatieve wijze in op de denkkaders van planactoren om op die manier gewenste beleidsdoelen gerealiseerd te krijgen. In andere termen, een ruimtelijk planningsconcept framed de manier waarop actoren rondom het concept relaties tussen problemen en oplossingen leggen. In deze paragraaf worden de drie belangrijkste begrippen van de theorie van framing toegelicht, namelijk *framing*, *naming* en *reframing*. Daarmee wordt bezien hoe het communicatieve aspect van het ruimtelijk planningsconcept in het licht van framing functioneert.

2.2.1 Frames

Een eenduidige definitie van frames bestaat niet. Dat komt door het feit dat het originele begrip afstamt van de cognitieve psychologische wetenschapper Barlett (1932) en later is overgenomen door verschillende andere disciplines. Zo wordt in de sociologie het woord frame gerefereerd aan een aantal “aanwijsbare basiselementen in de cognitieve organisatie van persoonlijke ervaringen” (Goffman, 1974, p. 10). Met andere woorden, als een actor een bepaald woord of beeld herkent, dan grijpt men terug naar ervaringen uit het verleden, als interpretatiekaders, om betekenis aan dit woord of beeld te geven. In de wetenschap van de kunstmatige intelligentie voegt Minsky (1975) hier aan toe dat een frame voor actoren een stabiele, samenhangende cognitieve structuur en simplificatie biedt in een complexe realiteit. In de taal- en communicatiewetenschappen is aangetoond dat frames een metacommunicatieve functie hebben, wat inhoudt dat frames bijdragen aan de interpretatiewijze van de inhoud van gesproken taal en de onderlinge relaties van actoren hierin. Vanuit een meer economische keuzebenadering omschrijven Tversky & Kahneman (1981) dat een frame bestaat uit een formulering van een probleem, normen, gewoontes en persoonlijke kenmerken van een actor. Een handeling of keuze voor oplossingen die een actor maakt, stoelt dus op het frame van die actor. Ook verschillende wetenschappers binnen de beleidsdiscipline gebruiken de term frame, vooral om aan te geven dat het *denkraam* of de *perceptie* van actoren een belangrijke rol speelt in de besluitvorming (Rein & Schön, 1994 ; Koppenjan, 2001; Korsten, 2010). Rein & Schön kunnen beschouwd worden als de pioniers van framing binnen de beleidswetenschappen, aangezien zij in hun boek “*Frame Reflection*” een duidelijke relatie leggen tussen beleidscontroverses en frames:

“We see policy positions as resting on underlying structures of belief, perception, and appreciation, which we call frames. [...] Moreover, the frames that shape policy positions and underlie controversy are usually tacit, which means that they are exempt from conscious attention and reasoning” (Rein & Schön, 1994, p. 23).

Versillen in beleidsstandpunten ontstaan dus doordat actoren verschillende frames hebben, die voortkomen uit het referentiekader (Stapel & Koomen, 1998). Het referentiekader is opgebouwd uit onderliggende structuren van geloof, perceptie en waardering. Ook specifieke historische kenmerken, ervaringen van de actor, de beschikking over informatie, alsmede lokale omstandigheden zijn hier van

invloed. Daardoor hebben frames een impliciet karakter. ‘‘Framing’’ is het proces van wat Rein en Schön (1986, p.4) omschrijven als ‘‘*selecting, organizing, interpreting and making sense of a complex reality so as to provide guideposts for knowing, analysing persuading and acting*’’. Met andere woorden, het is de manier waarop actoren problemen en oplossingen selecteren, organiseren en interpreteren. Verschillende frames resulteren in verschillende percepties van problemen en oplossingen, waarbij specifieke frames voor een bepaalde tijd dominant kunnen zijn (van Twist, 1993). Dit houdt in dat er geen één waarheid kan bestaan. Een sprekend voorbeeld van dit laatste geeft Goodman (1978, p. 2) aan de hand van de volgende stellingen: ‘‘*de zon beweegt nooit*’’ en ‘‘*de zon beweegt altijd*’’. Door het verschil in het referentiepunt, kunnen beide beweringen waar zijn, maar staan op gespannen voet. In navolging van deze beredenering, moet op dit punt ook een koppeling worden gemaakt met het begrip padafhankelijkheid. Martin & Sunley (2006) hebben namelijk aangetoond dat het pad van beleids- en besluitvormingsprocessen plaatsafhankelijk is. Het referentiepunt, als plaatselijk historische context in deze, kan dus effect hebben op de richting waarin het HOV-concept wordt uitgewerkt en het is daarom goed dit effect in het achterhoofd te houden. In samenhang, zal in paragraaf 2.4 verder in op de institutionele padafhankelijkheid. Bovendien kan een frame bestand zijn tegen andere feiten en argumentatie. Een beleidsprobleem kan volgens Rein en Schön dan ook niet worden opgelost doormiddel van consensus over oplossingen, maar juist door het afstemmen van de referentiekaders van actoren. Om het referentiekader te kunnen veranderen, moeten actoren volgens de auteurs (1994, p. 40) bereid zijn hun eigen frame te reflecteren.

2.2.2 Framing als communicatieve strategie

Nu we meer bekend zijn geraakt met framing, kunnen we aan de hand van de framingtheorie de communicatieve, intentionele en handelingsfunctie van het ruimtelijk planningsconcept beter begrijpen. Vanuit het oogpunt van framing zijn policy entrepreneurs met het ruimtelijk planningsconcept bezig om een nieuw strategisch beleidsframe te introduceren voor het betreffende planningsdomein. In meer communicatieve termen heet het proces van het vertellen van een nieuw verhaal en het daaraan verbinden van een naam, ‘‘*naming*’’. In een gegeven situatie zorgt naming ervoor dat beleidselementen worden benadrukt om zo een problematische werkelijkheid te vereenvoudigen en een daaruit voortvloeiend nieuwe oplossingsrichting te bieden (Rein & Schön, 1994, p. 26). Naast het focussen op bepaalde elementen, kunnen in de politieke beleidsarena vanuit strategisch oogpunt bewust of onbewust elementen worden weggelaten. Dit maakt een frame krachtig, maar tegelijkertijd ook kwetsbaar gegeven de verscheidenheid aan waarheden voortkomend uit conflicterende frames.

Ter versterking van het complementerende proces van framing en naming kunnen metaforen en visualisaties worden gebruikt. Metaforen spelen in op het verschil tussen een oude en een nieuwe (gewenste) situatie door gebruik te maken van beeldspraak (van Twist, 1993; Lingbeek, 1998; van Gorp, 2006; van den Brink, 2009). Een zorgvuldig gekozen ‘pakkende’ term beïnvloedt de begripsvorming van actoren over een bepaald beleidsprobleem of beleidswens. Dus, de metaforische woordkeuze van het planningsconcept *hoogwaardig openbaar vervoer* zegt iets over een oude en een nieuwe situatie van openbaar vervoer. Ook de kracht van de symbolische representaties van beleidsproblemen en -doelen, in de vorm van beelden, iconen en kaarten, kunnen helpen in het overtuigingsproces van framing (Faludi, 1996). Dühr (2004, p.1986) redeneert dat cartografische visualisaties van wenselijk beleid,

bijvoorbeeld de manier waarop een wenselijk openbaar vervoersnetwerk wordt gevisualiseerd, kan helpen bij het bereiken van consensus in een multidisciplinair actorennetwerk.

Zoals de definitie van een ruimtelijk planningsconcept al aangeeft, komt het planningsconcept via woord en beeld tot uitdrukking. Vanuit de optiek van framing houdt het communicatieve aspect van het ruimtelijk planningsconcept een tactiek in om woorden en beelden zo te kiezen dat bepaalde beleidsaspecten worden uitgelicht om zo een bepaald politiek geladen betoog daarover te verspreiden of om bepaalde associaties daarmee op te roepen. Policy entrepreneurs trachten hiermee frames van planactoren in lijn met hun eigen frame te brengen:

“Frames can also be characterized along a more discursive dimension, bearing on the selection and shaping of ideas, and a more organizational dimension, related to processes of communication, persuasion and steering of action. [...] organizations try to bring perspectives and frames of target groups more in line with their own through a process called frame alignment” (van den Brink, Kuipers, & Lagendijk, 2005, p. 2).

Vanuit de theorie van framing is het gebruik van het concept hoogwaardig openbaar vervoer voor policy entrepreneurs dus een middel om op communicatieve wijze planactoren te doen bewegen. Het zal planactoren een andere kijk op een huidige problematische en toekomstige ideale situatie moeten geven, met als doel het initiëren van bepaalde handelingen bij actoren tot die gewenste situatie. De verandering van denkbeelden is een complex leerproces dat Rein en Schön (1994) *“reframing”* noemen. Dus, hoewel concepten in de ruimtelijke planning voorschrijven hoe de wereld in elkaar zit, blijft het concept feitelijk een normatieve opvatting over een wenselijke richting in de ruimtelijke planning. De mate waarin het reframingproces succesvol zal zijn, hangt voor een deel af van hoe sterk de huidige lokale frames en, zoals hiervoor benoemd, het vermogen van zelfreflectie bij actoren. De in het centrale frame opgeslagen intenties hebben uiteindelijk tot doel dat planactoren in het beleidsdomein op een bepaalde manier zullen handelen. Dit zou, in tegenstelling tot het centraal opstellen van *“razor-sharp criteria”* meer leiden tot gewenste beleidsuitkomsten (Faludi, 2005, p. 5). Het is niet ondenkbaar dat het proces van framing, naming en reframing zich ook op decentraal niveau voortzet. Binnen het meerlagige planningsstelsel interacteren actoren tussen verschillende lagen (multi-level) en tussen verschillende netwerken van soorten actoren (multi-sector). Binnen regio's vindt het (re)framingsproces bijvoorbeeld plaats tussen conflicterende frames van bijvoorbeeld bestuurders, politieke partijen, marktpartijen en de georganiseerde samenleving. De framingsvraag, welke actoren zijn er aan het selecteren en hoe overtuigen actoren elkaar om tot een bepaalde handeling te komen, is ook hier van toepassing. Rein & Schön (1986, p.7) stellen dat de voornemens tot een bepaalde actie meestal tot commitment leidt om die actie te kunnen realiseren. Met andere woorden, er is een verschil tussen wat actoren zeggen en wat actoren eigenlijk bedoelen.

Hoewel de kern van een ruimtelijk planningsconcept, het centrale frame, overal hetzelfde is, kunnen actoren door het contextuele reframingsproces op verschillende manier gaan handelen. Dus afhankelijk van de soorten actoren, hebben planningsconcepten een open en dynamisch karakter (van Duinen, 2004, p. 41). Daarnaast is ook een meer institutionele context van externe invloed op de manier waarop actoren

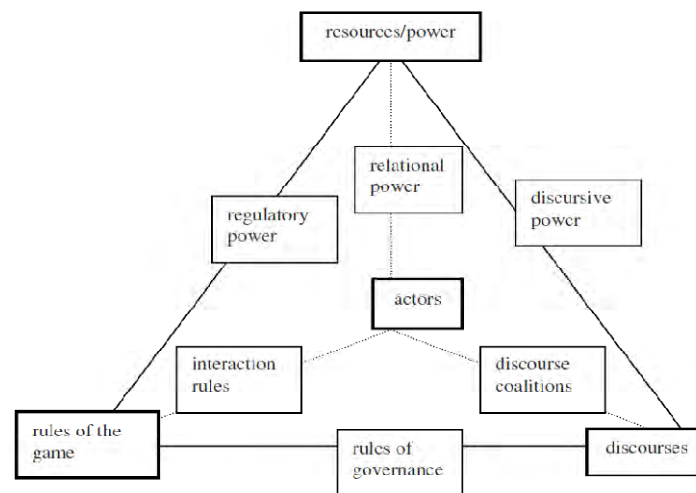
handelen. Dit betekent dat het door policy entrepreneurs geïntroduceerd concept een gelokaliseerd concept wordt en dat dit proces onderhevig is aan allerlei bestuurlijke en institutionele processen. In de volgende paragraaf zal op deze uitspraak verder worden voortgebouwd.

2.3 Verankering in het beleidsarrangement

Ruimtelijke planningsconcepten staan aan de voet van een beleidsverandering. Het verandert de manier waarop planactoren denken en vervolgens handelen over een bepaald planningsobject in een bepaald planningsdomein. Een dergelijke verandering is niet alleen te verklaren op basis van frames. Er zijn ook meer externe contextuele structuren op het proces van concept naar project van invloed. In de literatuur van de beleidswetenschappen zijn er een aantal theoretische kaders ontwikkeld om beleidsveranderingen in dit verband te begrijpen. Een aantal van deze beleidstheorieën gaan in op de veronderstellingen die aan beleid ten grondslag liggen (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). In het kader van ruimtelijke planningsconcepten, waar beleid wordt ontwikkeld uit de confrontatie van verschillende denkbeelden, is deze benadering echter beperkt. Om beleidsveranderingen op korte termijn beter te begrijpen is de beleidsarrangementenbenadering een geschikt uitgangspunt. De benadering biedt onder andere ondersteuning om verbanden tussen beleidsveranderingen en ruimere, structurele veranderingen die op hetzelfde moment plaatsvinden aan te duiden (Lieverink, 2006). De beleidsarrangementenbenadering gaat daarin een stap verder dan andere beleidstheorieën. De fundamenteën van de beleidsarrangementenbenadering zijn gebaseerd op de netwerktheorie (zie Marsh & Rhodes, 1992) en aanvullend hierop zijn belangrijke elementen van de discoursanalyses (zie Hajer, 1995; Arts, van Tatenhove, & Leroy, 2000) in de benadering geïntegreerd. De structuur om het ruimtelijk planningsconcept van hoogwaardig openbaar vervoer kan met de beleidsarrangementenbenadering beter worden begrepen. De benadering bouwt daarmee voort op de institutionele functie van het ruimtelijk planningsconcept.

Wat is een beleidsarrangement nu precies? Een beleidsarrangement is door Arts, van Tatenhove en Leroy (2000, p. 54) gedefinieerd als een *“tijdelijke stabilisatie van de organisatie en inhoud van een specifiek beleidsdomein”*. Hoewel interactie niet in deze definitie is benoemd, is dit element wel een belangrijke sleutel in de beleidsarrangementenbenadering. Zo ontwikkelt het interactieproces tussen verschillende coalities van actoren zich in stabiele patronen. Deze patronen omvatten de afbakening van het maatschappelijke probleem, het interactieproces tussen actoren en de formele en informele spelregels van deze processen. De wisselwerking tussen deze patronen zorgt voor een specifieke institutionalisering van de inhoud en organisatie van een bepaald beleidsdomein. Dit heeft effect op de manier waarop actoren handelen. De institutionele structuren in het beleidsdomein staan echter niet vast, maar kunnen worden gebruikt door actoren. Het beleidsarrangement biedt dan ook ruimte voor enige flexibiliteit en creativiteit in het handelen van actoren. Actoren kunnen echter niet het hele beleidsarrangement veranderen. Het concept van hoogwaardig openbaar vervoer kunnen we in dit verband dus zien als een tijdelijke stabilisatie van inhoud en organisatie binnen het domein van verkeer en vervoer. Samengevat beschrijft het beleidsarrangement de relatie tussen de inhoud van het concept en de manier waarop het verkeer- en vervoersektor is georganiseerd.

Zoals hiervoor al enigszins is doorgeschemerd, is een beleidsarrangement in vier dimensies te onderscheiden. Voor organisatorische aspecten zijn de dimensies van *actoren*, *rules of the game* en *hulpbronnen/macht* te onderscheiden. De dimensie van *discours*, geldt voor de meer inhoudelijk kant van het beleidsarrangement. Op basis van de “*Tetrahedron*” van Arts, van Tatenhove en Leroy (2000, p. 54) heeft Liefferink (2006) de dimensies en de onderlinge relaties schematisch gevisualiseerd (zie figuur 2).



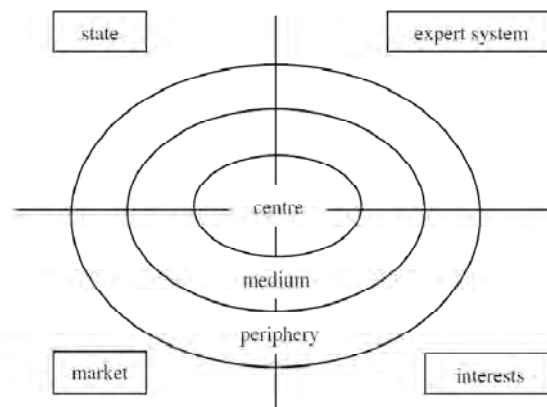
Figuur 2: *The Tetrahedron*. Het beleidsarrangement en haar vier dimensies (Liefferink, 2006, p. 60)

Elke dimensie van waaruit in dit onderzoek vertrokken kan worden, legt de focus op andere aspecten van het beleidsarrangement en veronderstelt eigen methodologische en conceptuele instrumenten. Liefferink (2006, p. 66) benadrukt echter dat zijn benadering niet kan worden gezien als blauwdruk voor empirische onderzoeken. Het is meer een flexibele open toolbox waarbij beleidsonderzoekers hun eigen creativiteit kunnen gebruiken bij de toepassing ervan. De beleidsarrangementenbenadering wordt in dit onderzoek, bovenop de begripsvorming van ruimtelijke planningsconcepten en de theorie van framing, gebruikt om de wisselwerking tussen de inhoudelijke reikwijdte en de structuur van het ruimtelijk planningsconcept van hoogwaardig openbaar vervoer beter te begrijpen. Het is juist op dit niveau waar de beleidsarrangementenbenadering voor wordt gebruikt. Op lokaal niveau zal worden onderzocht hoe het beleidsarrangement zich heeft uitgewerkt. In navolging van onder andere North (1990), Putnam (1993) en Pierson (2000), kan de onderlinge samenhang tussen de vier dimensies worden beschreven met padafhankelijkheid. De auteurs stellen dat door een diepgewortelde historische institutionalisme, instituties en beleidshandelen zodanig met elkaar verweven zijn dat het moeilijk is dit pad te doorbreken. Hierna zullen de dimensies van de beleidsarrangementenbenadering en de betekenis in het kader van ruimtelijke planningsconcepten worden besproken. De bruikbare dimensies worden geoperationaliseerd in de methodologische verantwoording.

2.4.2 Actoren

Actoren staan, niet voor niets, centraal in het beleidsarrangement en kwamen ook al in de vorige paragrafen ter sprake. Via actoren worden tevens de overige dimensies van de beleidsarrangementenbenadering beter zichtbaar. Actoren zijn individuen of organisaties die betrokken

zijn met het betreffende beleidsdomein. Voortbouwend op het eerder benoemde onderscheid tussen multi-level en multi-sector actoren, hebben Arts van Tatenhove & Leroy (2000) een actorenkaart ontwikkeld om de positie van actoren in een beleidsarrangement beter inzichtelijk te maken. De kaart heeft toepassing op een governance situatie, aangezien er naast een overheidsorganen zoals ministeries, provincies, en gemeenten ('state'), ook marktpartijen ('market') en de georganiseerde civiele samenleving hier plaats hebben. Governance is in die zin beter te definiëren als een multi-actor en multi-level proces (van der Zouwen & van Tatenhove, 2002). In het beleidsdomein van de openbaar vervoerssector zijn bijvoorbeeld vervoerbedrijven en voertuigfabrikanten als marktpartijen actief. Bij de georganiseerde civiele samenleving - door Arts, van Tatenhove en Leroy (2000) uitgedrukt als 'interests'- kunnen we hierbij denken aan belangenorganisaties voor bijvoorbeeld de reiziger in het openbaar vervoer of het milieubelang. De veel gebruikte driehoek van 'state, market en civil society' wordt door Arts, van Tatenhove & Leroy (2000) aangevuld met een vierde dimensie, namelijk kennisinstituten ('expert system'). Hier kan het gaan om onafhankelijke kennisactoren, zoals universiteiten en onderzoeksinstituten. Dit neemt niet weg dat er daarnaast ook kennis wordt geproduceerd vanuit de state, market en civil society (zie ook paragraaf 2.4.4). De betrokkenheid van actoren met het betreffende beleidsdomein wordt uitgedrukt in termen van 'centre', 'medium' en 'periphery'. Dit zijn actoren die respectievelijk een centrale of een half centrale positie in het beleidsdomein hebben ofwel zijdelings erbij betrokken zijn of worden. Middelen als geld, kennis, verantwoordelijkheden en wetgeving zijn sterk van invloed op de positie van actoren. Dit zal verder worden besproken in de andere dimensies van de beleidsarrangementenbenadering.



Figuur 3: Identificatie van actoren en posities via de actorenkaart (Arts, van Tatenhove, & Leroy, 2000).

Actoren nemen deel aan een specifiek beleidsdomein om op die manier hun eigen beleidsdoelen te kunnen realiseren. Wanneer groepen van actoren min of meer dezelfde denkbeelden, verhalen en doelstellingen bij een beleidsdiscours hebben, kunnen er zogenaamde *framingscoalities* (Lieverink, 2006, p. 52). Dit uit zich vaak in meer hanteerbare termen van voor- en tegenstanders van bepaalde dominante frames. In de politiek kan volgens Pierson (2000) bij de besluitvormingsproces over een bepaald onderwerp sprake zijn van een zelfversterkend effect. Dit houdt in dat vanwege de vaak optredende complexiteit van besluitvorming over bepaalde onderwerpen, politieke beslissingen in overleg met medestanders worden genomen. Bovendien, als actoren eenmaal een bepaalde weg hebben ingeslagen, is het aannemelijk dat het vanwege de investering van tijd, geld en moeite, voor hen moeilijk is om de koers

te keren (Pierson & Skocpol, 2002). Doorgaan op dezelfde weg biedt daardoor steeds meer voordelen ten opzichte van andere alternatieven.

Een framingscoalitie kan overigens ook vanuit institutioneel perspectief zijn opgelegd. In zekere mate is dit voor het beleidsarrangement van openbaar vervoer ook van toepassing, aangezien openbaar vervoer middels wet- en regelgeving decentraal is geregeld. Dit zal in het onderzoek daarom als eerste moeten worden geanalyseerd, alvorens meer ‘spontane’ coalities op lokaal niveau worden geïdentificeerd.

2.4.3 Rules of the game

Institutionele en instrumentele spelregels ofwel de “*rules of the game*”, zijn de tweede dimensie van de beleidsarrangementenbenadering. Liefferink (2006, p. 12) omschrijft deze regels als “*the mutually agreed formal procedures and informal routines of interaction within institutions*”. De inhoudelijke en organisatorische mogelijkheden en beperkingen van actoren binnen een beleidsdomein worden door de rules of the game afgebakend. Er is hierbij onderscheid te maken in formele en informele regels. De formele regels zijn meestal geschreven regels om structuur te geven aan activiteiten binnen instituties. Wet- en regelgeving, procedures en organisaties zijn hier voorbeelden van. Informele regels gaan daarentegen over normen en waarden, algemene patronen en op conventie gebaseerde ongeschreven regels en procedures binnen instituties (Janssen Jansen, 2004).

De rules of the game kunnen bepalen welke actoren in een bepaald beleidsdomein mogen meedoen, welke rol zij hebben en hoe zij zich moeten gedragen ten opzichte van andere actoren (Klijn, 1996; Arts, van Tatenhove, & Leroy, 2000). Dit zijn de zogenaamde ‘*interaction rules*’. Voorts bestaat er ook een relatie tussen regels en hulpbronnen / macht; de ‘*regulatory power*’. Wie macht bezit, kan regels aanpassen. Andersom kunnen regels ook bepalen wie macht mag bezitten. Als laatste zijn regels ook verbonden met discoursen, middels de ‘*rules of governance*’. Het gaat hier met name om de algemene verhoudingen tussen staat, markt en de civiele samenleving, ofwel de eerder besproken verschuiving van government naar governance. In een dergelijke situatie treedt de overheid steeds vaker op als onderhandelaar en facilitator in beleidsprocessen, waarin vele andere actoren zitting hebben (Boonstra, 2002). Aangezien er in het beleidsdomein van openbaar vervoer de laatste decennia veel is veranderd op het gebied van wet- en regelgeving, is het in dit onderzoek van belang kennis te nemen van de nieuwe formele regels. Op meer lokaal niveau kan bestudeerd worden hoe deze en de meer op conventie gebaseerde regels zich hebben uitgewerkt.

2.4.4 Hulpbronnen / macht

De volgende dimensie van een beleidsarrangement gaat over macht en hulpbronnen van actoren. Dit is, zoals Giddens (1984, p. 14) omschrijft, de mate van *invloed* die actoren hebben om in te grijpen in besluitvormingsprocessen en om uitkomsten te kunnen realiseren. Macht en invloed zijn in deze definitie dus niet hetzelfde. Macht verwijst meer naar iets permanents, terwijl invloed meer iets incidentiels lijkt te zijn. Macht wordt in algemene termen verkregen door de beschikbaarheid, verdeling of inzet van hulpbronnen, zoals kennis, geld en legitimiteit. Anders dan de ‘discursive’, ‘relational’ en ‘regulatory power’, waar macht wordt ingekaderd door discoursen en de rules of the game, geeft deze dimensie aan dat actoren vanuit hun hulpbronnen al macht bezitten. Door interactie met andere actoren kunnen

machtsverhoudingen ('relational power') ontstaan of veranderen. Dit betekent volgens Liefferink (2006, p. 54) dat actoren door elkaars hulpbronnen afhankelijk van elkaar zijn of kunnen worden.

Het is voor dit onderzoek meer relevanter om macht vanuit strategisch perspectief te benaderen. Zoals Flyvbjerg (2001, p. 131) beargumenteert is het met name interessant hoe macht en invloed worden uitgeoefend vanuit een strategisch oogpunt door actoren en instituties. In het beleidsdomein zullen er strategische centrale acties zijn die doorwerken op het decentrale speelveld. Andersom, kan geredeneerd worden dat met de verschuiving van government naar governance, macht meer versnipperd of dat macht bij een decentraal overheid wordt neergelegd. Hoe dit proces verloopt, zal in dit het onderzoek worden verkend.

2.4.1 Discoursen

De laatste dimensie van de beleidsarrangementenbenadering is discoursen. Een discours of redevoering verwijst naar "*het geheel van min of meer samenhangende ensembles van ideeën, concepten en categorisering die we in bepaalde discussies kunnen terugvinden*" (Hajer, 2000, p. 17). Volgens Leroy & Wiering (2007) wordt het geheel van ideeën, probleempercepties, visies en opvattingen door actoren via taal tot uiting gebracht. In navolging van Hajer (1995, 2000) en Liefferink (2006) identificeren we voor dit onderzoek op twee niveaus discoursen: op macro- en meso-niveau. Het door Hajer voorgestelde derde niveau van discoursen, het micro-niveau, wordt in dit onderzoek op een andere wijze ingevuld.

Discoursen op macroniveau zijn veelomvattende algemene ideeën over hoe de overheid is georganiseerd en hoe de overheid zich verhoudt tot de markt en de civiele samenleving. Deze ideeën gaan specifieke beleidsdomeinen en sectoren te boven. Hier moet bijvoorbeeld verwezen worden naar bepaalde politiek maatschappelijke stromingen, zoals het neoliberalisme. Tot dit type discours behoort bijvoorbeeld ook de waarneembare verschuiving van 'government' naar 'governance', waarin de centrale overheid niet langer alleen complexe maatschappelijke problemen kan oplossen en daarom voortdurend optreedt als onderhandelaar en facilitator in open beleidsprocessen waarin actoren uit de markt en civiele samenleving zitting hebben (Boonstra, 2002).

Discoursen op meso-niveau hebben betrekking op de ideeën die er bestaan binnen een specifiek beleidsdomein of -sector. In andere woorden, dit type discours omvat het algemeen dominante verhaal waarop binnen of rondom de beleidssector van verkeer en vervoer problemen worden gesignaleerd en oplost. Het beschrijft de dominante verhalenlijnen die er in of rond deze sector bestaan en tevens op de politieke agenda staan. Dit noemt met discursieve macht (Arts & Termeer, 2008). Een ruimtelijk planningsconcept kunnen we beschouwen als één van de dominante verhaallijnen, of wat Hajer (1995, p.63) noemt "*storylines*", die er in dit type discours kunnen bestaan.

Dan kunnen er als laatste ook discoursen bestaan op micro-niveau. Dit niveau heeft betrekking op de manier waarop over de inhoud van bepaalde thema's of onderwerpen binnen een beleidssector wordt gedacht. Echter verhoudt dit niveau van discoursen zich slecht ten opzichte van de eerder in beschouwing genomen theorie van framing. Grotendeels komt dat doordat beide theorieën op een andere 'school of thought' berusten, zoals in tabel 1 is weergegeven (van den Brink, 2009). Allereerst gaat een discours uit van een relationele ontologie, terwijl framing van een individuele ontologie uitgaat. Zo worden

discoursen getypeerd als een samenhangend geheel van denkbeelden en verhalen over (toekomstige probleem)situaties dat wordt geconstrueerd en gereconstrueerd door betrokken actoren in de beleidspraktijk. Dit proces resulteert in normen en waarden, probleemdefinities en oplossingsrichtingen. Een discours kan in dit verband dus worden gezien als een collectief interpretatie- en handelingskader, waar de theorie van framing meer uit gaat van een individueel handelingskader is. Bovendien verhouden beide zich niet goed tot de functie van taal in het beleidsproces. Taal is in de theorie van framing een middel om andere actoren te beïnvloeden en dus een vorm van macht. Dit staat haaks op de overtuiging van de discoursbenadering, waar macht voortvloeit uit discursieve patronen en waar taal is ingebed in de praktische context (Dryzek, 2000, p. 18).

	Framing	Discours
School of thought	Individuele ontologie, matig sociaal constructivisme	Relationele ontologie, sterk sociaal constructivisme
Actoren	Rationeel, strategisch posities gedrag als product van intentie	Handelen in context, onstabiele posities gedrag als product van context
Macht	Taal als middel om andere te beïnvloeden en zo uitkomsten te veranderen	Discursieve patronen van kennis, relatie, rules of the game
Kennis	Generaliseren uit praktische context	Identificeren van details uit de praktijk
Taal	Taal los van de praktijk	Taal ingebed in praktijk (sociale context)

Tabel 1: Framing versus beleidsdiscours. De verschillen tussen discours en de theorie of framing, naar Hajer (1995); Hajer & Laws (2006) en van den Brink (2009).

In het licht van de discrepantie tussen framing en discoursen, is het combineren van beide benaderingen in dit onderzoek niet geheel onmogelijk. Het is in dit verband wel noodzakelijk de positie van framing ten opzichte van discours helder af te bakenen. Het mirco-niveau wordt daarom voor het doel van dit onderzoek ingevuld met framing. Vanuit het decentrale karakter van de openbaar vervoersector is het zinvol om te stellen dat frames specifieke inhoudelijke verhalen binnen de discoursen van de verkeer en vervoerssector zijn die actoren in de lokale beleidspraktijk hebben geselecteerd. Op die manier kunnen ook één of meerdere frames binnen een discours dominant worden. Het discours op meso-niveau vormt het kader van het geheel aan mogelijke frames en verhoudingen tussen begrippen en frames. Kortom, discours is meer allesomvattend en framing selecteert.

2.4 Resumerend

In dit hoofdstuk is het conceptueel raamwerk uiteengezet, waarin drie theoretische benaderingen aan de orde kwamen. Het vertrekpunt was het ruimtelijk planningsconcept (Zonneveld, 1991) en achtereenvolgens kwamen de theorie van framing (o.a. Rein en Schön, 1994) en de beleidsarrangementenbenadering (o.a. Arts, van Tatenhove & Leroy, 2000) ter sprake als verdere invulling van de vijf functies van het planningsconcept. Het raamwerk vormt een structuur om het fenomeen hoogwaardig openbaar vervoer een theoretische lading te geven, zodat in het empirische deel van dit onderzoek verbanden en verklaringen kunnen worden gezocht voor de betekenis en de werking van het HOV-concept. Hieronder zullen de belangrijkste elementen en relaties van en tussen de gebruikte

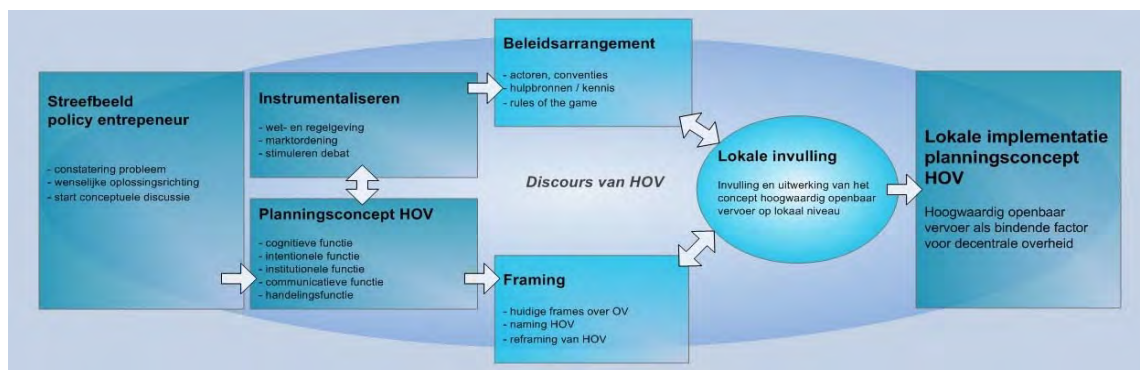
benaderingen worden samengevat en worden gevisualiseerd in het conceptueel model (zie Figuur 4). Het conceptueel kader wordt in het volgende hoofdstuk geoperationaliseerd.

Onder de meer structurele processen van politiek-maatschappelijke veranderingen naar multi-level governance zijn de rollen en relaties van en tussen beleidsactoren en daarmee ook de betekenis van doorwerking van beleid komen te veranderen. De klassieke vorm van ‘top-down’ planning maakt steeds meer plaats voor open beleidsprocessen, waarbij actoren van diverse bestuurlijke niveaus van de overheid, marktpartijen en de civiele samenleving gezamenlijk tot beleid komen. In het licht van deze situatie kunnen ruimtelijke planningsconcepten een belangrijke rol spelen om centrale beleidsdoelstellingen op strategische wijze te realiseren, daar concepten het denken en handelen van actoren organiseren. Hoogwaardig openbaar vervoer wordt in dit onderzoek benaderd als een ruimtelijk planningsconcept.

Een belangrijke pijler waarop de werking van een ruimtelijk planningsconcept berust, is communicatie. De theorie van framing veronderstelt dat policy entrepreneurs met framing globaal richting geven aan het te voeren beleid dat door nageschakelde planactoren op decentraal verder uitgewerkt dient te worden. Framing wil in dit verband zeggen dat de perceptie en relatie van bepaalde beleidsproblemen en beleidsoplossingen wordt beïnvloed, opdat planactoren in het beleidsdomein op een bepaalde manier zullen handelen. Actoren altijd vanuit een lokale context handelen. De doorwerking van beleid wordt daardoor afhankelijk van de mate waarin de referentiekaders overeenkomen. Voorts laat doorwerking zich in dit geval meer omschrijven als de mate waarin actoren met het concept op lokaal niveau bezig zijn en niet de mate waarin beleid overeenkomstig wordt overgenomen. De inhoudelijke kern van het ruimtelijk planningsconcept wordt afgebakend door de verzameling van frames die aan het concept gerelateerd kunnen worden.

Op de daadwerkelijke doorwerking en uitwerking van het ruimtelijk planningsconcept is ook de uitwerking van het beleidsarrangement van invloed. In het kort leert deze benadering ons dat de vorming van beleid te maken krijgt met het krachtenveld van institutionele en organisatorische structuren van actorencoalities, rules of the game en hulpbronnen en discoursen. Het beleidsarrangement beschrijft de relaties tussen de inhoud van het ruimtelijk planningsconcept en de manier waarop het verkeers- en vervoersector is georganiseerd, het discours. De relaties tussen inhoud en structuur staan daarbij in samenhang met elkaar.

In de onderstaande figuur zijn de benaderingen gevisualiseerd in het conceptueel raamwerk. Dit conceptueel raamwerk suggereert overigens niet dat framing en discoursen samengaan, maar dat voor het doel van dit onderzoek deze twee benaderingen worden gecombineerd.



Figuur 4: Conceptueel model.

3. Methodologische verantwoording



“Kwaliteit is wat goed is en wat goed is wordt gedefinieerd binnen een werkelijkheidsdomein

[...]” (van Assche & Jacobs, 2003, p. 257)

3. Methodologische verantwoording

Met de vastlegging van het onderzoeksdoel en het conceptueel kader in de voorgaande hoofdstukken, is het voor de start van het daadwerkelijke onderzoek noodzakelijk om stil te staan bij de onderzoeksstrategie en methodologie. De actoren die bezig zijn met het uitwerken van het ruimtelijk planningsconcept van hoogwaardig openbaar vervoer en de speelruimte die zij daarbij hebben, vormen in dit onderzoek de onderzoekseenheden. Er is vastgesteld dat het uitwerkingsproces van een ruimtelijk planningsconcept complex is. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de methodologie, of hoe Verschuren en Doorewaard (2007, p. 147) dit formuleren: *“het geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd”*. De uitvoering van het onderzoek is bedoeld op het vergaren van relevant onderzoeksmateriaal en de verwerking ervan om valide antwoorden voor de gestelde onderzoeksvragen te kunnen formuleren.

3.1 Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek gaat niet in op een specifiek beleidsprobleem, maar wil de kennis over het strategische planningsproces van hoogwaardig openbaar vervoer vergroten en de betekenis ervan te begrijpen. Anders dan bij toegepast onderzoek, waar een probleem opgelost wordt en waar resultaten direct bruikbaar zijn, is dit onderzoek dus meer fundamenteel van aard. Aangezien dit onderzoek ingaat op de aan veranderingen onderhevige complexe processen, waarin actoren handelen op basis van een eigen context van denkbeelden en beleidstrategieën, kan dit onderzoek geschaard worden onder de leer van de epistemologie met een sociaal constructivistisch vertrekpunt. Bij het sociaal constructivisme gaat men er namelijk vanuit dat processen en verschijnselen worden gecreëerd door percepties en de daaruit voortvloeiende handelingen van subjectieve actoren (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2008). Dit impliceert dat er niet één werkelijkheid voor iedereen is, maar dat er meerdere waarheden naast elkaar kunnen bestaan.

Voor het verkennen van de betekeniswereld achter deze sociale interactieve processen en om dit uiteindelijk in een bredere maatschappelijke context te kunnen plaatsen, liggen kwalitatieve onderzoeksmethoden voor de hand (Maso & Smaling, 1998). Een kwalitatieve aanpak biedt ruimte om complexe situaties met onvoorziene sociale verschijnselen of gebeurtenissen te ontdekken, beschrijven en te verklaren. Om de complexiteit in de onderzoeksmaterie vooraf te structureren is gebruikt gemaakt van een theoretisch fundament. Het vertrekpunt hiervan was de benadering over ruimtelijke planningsconcepten. De vijf functies van het planningsconcept zijn min of meer nader bestudeerd met de theorie van framing en de beleidsarrangementenbenadering. Deze benaderingen laten zien hoe en binnen welke kaders het proces van concept naar project kan verlopen. In het dit hoofdstuk worden de theoretische benaderingen geoperationaliseerd. Om inzicht te krijgen in de beleidsmatige ontwikkeling en de decentrale uitwerking van het HOV-concept is in dit onderzoek gekozen om gebruik te maken van twee kwalitatieve methoden: een documentenanalyse en een casestudie.

3.1.1 Documentenanalyse

Voor de verkenning van de historische achtergrond, de veranderingen in het openbaar vervoerbeleid en de institutionalisering ervan, volstaat een documentenanalyse. Hier worden beleidsdocumenten, zoals Europese wit- en groenboeken, het Struktuurschema Verkeer en Vervoer en de Nota Mobiliteit, in chronologische volgorde geanalyseerd. Zo kunnen de wortels van hoogwaardig openbaar vervoer in een historische context worden geplaatst. Hoe dit beleidsconcept vervolgens is geïnstrumentaliseerd en geïnstitutionaliseerd zal in aanvullende literatuur, uitvoeringsnota's of aanpalende wet- en regelgeving worden bestudeerd. Om de decentrale doorwerking van het Rijksbeleid te kunnen aantonen, zullen de beleidsnota's regionaal niveau voor de betreffende casestudie worden geanalyseerd. In hoeverre de beleidslijnen zijn overgenomen door deze regionale planactoren en op basis van welke argumenten een invulling hieraan wordt gegeven zal al een eerste beeld geven over de doorwerking van het hoogwaardig openbaar vervoersconcept.

3.1.2 Selectie van de casestudie

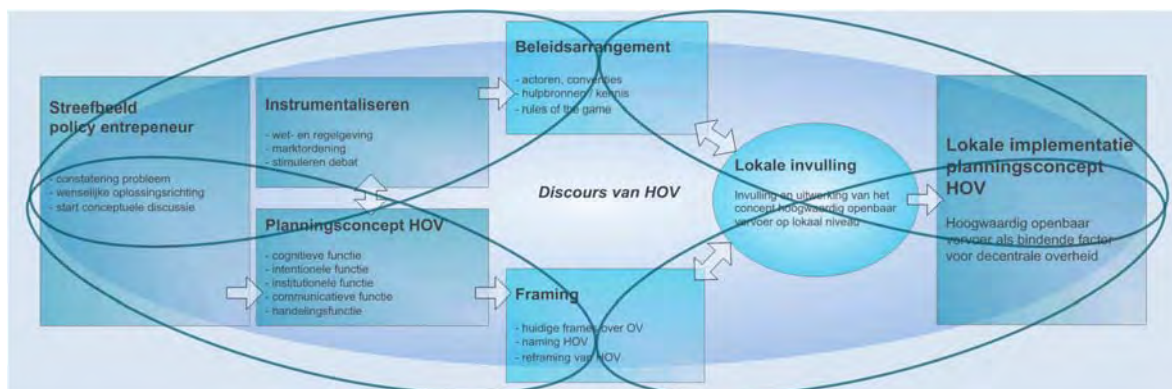
Om specifiek in te gaan op denkbeelden, beleidskeuzes en achterliggende belangen van en interacties tussen decentrale actoren bij de toepassing en invulling van het concept hoogwaardig openbaar vervoer, moet het onderzoek overgaan naar een bestaande empirische situatie. Om verschillen in denkbeelden en beleidskeuzes te kunnen aanwijzen wordt gebruik gemaakt van een casestudie. In de casestudie kunnen diepgaande sociale verschijnselen in de empirische context worden bestudeerd (Yin, 1994). Gezien de omvang van dit onderzoek is gekozen voor één casestudie.

De casestudie vormt de basis voor een diepere analyse naar denkbeelden en beweegredenen van het gebruik van hoogwaardig openbaar vervoer. Door interviews met sleutelfiguren van onder andere een OV-autoriteit, gemeenten, consultants en belangenverenigingen te houden kunnen de rollen en verschillende denkbeelden van actoren in kaart worden gebracht. Het is voor dit onderzoek van belang dat de casestudie een situatie omvat waarin een OV-autoriteit bezig is met het uitwerken van het concept hoogwaardig openbaar vervoer in concrete projecten. Door juist tijdens het uitwerkingsproces een analyse uit te voeren, verkrijgt dit onderzoek een scherp beeld over de bestaande denkbeelden bij hoogwaardig openbaar vervoer en de huidige condities die het uitwerkingsproces beïnvloeden. De case van het Bestuur Regio Utrecht voldoet aan de voorgaande eis. Het Bestuur Regio Utrecht is samen met belanghebbende overheden en instanties op het moment van dit onderzoek bezig met het uitwerken van een hoogwaardig openbaar vervoersplan. Dit plan maakt deel uit van een maatschappelijk en politiek debat, waardoor er reeds veel gedocumenteerd is. Bovendien is men enthousiast om mee te werken aan dit onderzoek.

Daarnaast zal ten behoeve van het algemene conceptuele debat over hoogwaardig openbaar vervoer diverse gesprekken worden gehouden met experts uit de openbaar vervoerswereld. Vanuit een meer Europees conceptueel perspectief op het gebied van hoogwaardig openbaar vervoer is ook contact gelegd met het de International Association of Public Transport (UITP). Ook is de Europese werkgroep voor hoogwaardig openbaar vervoer (BHLS meeting 2010, UK en NL) bijgewoond, alwaar wetenschappers, beleidsmakers, vervoerders en consultants vertegenwoordigd zullen zijn.

3.2 Operationeel kader

Alvorens het empirische gedeelte van het onderzoek kan starten is het noodzakelijk om de belangrijkste onderzoekseenheden uit het conceptueel model te operationaliseren. Dit betekent dat de theoretische benaderingen in het licht van de onderzoeksvragen moeten worden vertaald naar meer in de praktijk observeerbare indicatoren. Dit operationeel kader, ook wel het analysekader, biedt handvatten voor de observatie naar de onderzoekseenheden in enerzijds de documentenanalyse en anderzijds de casestudie. Het is voor dit onderzoek ongepast om het operationeel kader als absolute grens te beschouwen. Het nog waar te nemen discours waarin het ruimtelijk planningsconcept van hoogwaardig openbaar vervoer onderdeel van is, zal in grote mate de reikwijdte van dit onderzoek bepalen. Deze context zal ons meer vertellen over de positie van actoren binnen het ruimtelijk planningsconcept en de positie van het concept aan sich in het brede mobiliteitsdebat. Aansluitend op de onderzoeksvragen valt het operationeel kader uiteen in vier onderzoekseenheden, verdeeld over twee analytische niveaus. Het eerste niveau bevindt zich daar waar het ruimtelijk planningsconcept wordt neergezet. Enerzijds gaat het om de inhoud van het planningsconcept en anderzijds om het arrangement als spelregelkader en structuur van het concept. Voor dit deel van het onderzoek volstaat de documentenanalyse, zoals in de paragraaf hiervoor is uitgelegd. Het tweede niveau bevindt zich daar waar actoren het ruimtelijk planningsconcept uitwerken. In de casestudie zal onderzocht worden hoe planactoren omgaan met de inhoud van het concept en hoe zij onder de lokale condities tot een uitwerking van het concept komen. De wisselwerking tussen de twee analytische lagen wordt ingevuld met het doorwerkingsbegrip.



Figuur 5: Analytische lagen in het conceptueel model. Aan de linkerzijde de ontwikkeling van het ruimtelijk planningsconcept door policy entrepreneurs en de rechterzijde de uitwerking ervan door planactoren.

3.2.1 Operationalisatie: ontwikkeling ruimtelijk planningsconcept door policy entrepreneurs

In het conceptueel kader was uiteengezet dat een ruimtelijk planningsconcept volgens Zonneveld (1991) vijf functies omvat, te weten een cognitieve, intentionele, institutionele, communicatieve en een handelingsfunctie. Er werd ook gesteld dat hoogwaardig openbaar vervoer als een dergelijk planningsconcept beschouwd kan worden. Het is voor dit onderzoek van belang om een ruimtelijk planningsconcept op het niveau van de policy entrepreneurs te vertalen naar twee dimensies: aan de ene kant gaat het over de communicatieve dimensie (inhoud) en aan de andere kant over een meer arrangerende dimensie (spelregels en structuur) ervan. De communicatieve functies van het ruimtelijk planningsconcept worden uitgewerkt aan de hand van de theorie van framing. Policy entrepreneurs zijn met het concept namelijk bezig met het framen van een nieuw verhaal onder de meer algemeen heersende

inhoudelijke denklijnen van het betreffende planningsdomein. In andere woorden, zij zijn op strategische wijze bezig met het introduceren van een nieuwe verhaallijn voor het openbaar vervoer en proberen dit verhaal te laten doorwerken bij nageschakelde planactoren in de openbaar vervoerssector. Voor de eerste onderzoeksvraag is het van belang kennis te hebben van de inhoud van het door policy entrepreneurs ontwikkelde frame van hoogwaardig openbaar vervoer als concept.

Frame van de inhoud v/h concept	Indicatoren
Cognitieve functies	definiëren (inter)nationaal probleem definiëren van (inter)nationaal doel richting geven aan mogelijke oplossingen
Intentionele functies	geven van een geachte wenselijke situatie / streefbeeld beargumenteren wenselijke decentrale uitwerking beargumenteren van nut en noodzaak
Communicatieve functies	geven van ideeëngoed van mogelijke oplossingen gebruik van metaforen

Tabel 2: De operationele indicatoren van de communicatieve dimensies van het ruimtelijk planningsconcept.

De tweede onderzoekseenheid binnen deze analytische laag bestaat uit een arrangerende dimensie en past bij de tweede deelvraag van dit onderzoek. Ter ondersteuning van de doorwerking van het centrale frame verbinden policy entrepreneurs bepaalde spelregels aan het concept, waarmee het concept wordt geïnstitutionaliseerd en geïnstrumentaliseerd. De spelregels arrangeren en configureren de beleidssector inclusief de nageschakelde planactoren onder het heersende discours van governance. In het licht hiervan wordt de beleidsarrangementenbenadering geoperationaliseerd vanuit de 'rules of the game'. In de onderstaande tabel zijn de te identificeren indicatoren van respectievelijk de spelregels ten opzichte van discourses, actoren, macht en hulpbronnen weergegeven. Het uitgangspunt hierbij is dat de spelregels voor een groot deel geschreven regels zijn in onder andere beleidsdocumenten, uitvoeringsnota's en wetten. Meer ongeschreven regels kunnen nader worden geïdentificeerd in de casestudie.

Spelregels v/h concept	Indicatoren
Discours (rules of governance) (discursive power)	hoe de overheid en het overheidshandelen is georganiseerd hoe de overheid zich positioneert ten opzichte van de markt en civiele samenleving algemeen dominerende manier van denken en handelen in de beleidssector wat in de beleidssector als (on)mogelijkheid wordt beschouwd de manier waarop het openbaar vervoer binnen de sector wordt gepositioneerd waarneming van meerdere discourses of verschuiving ervan binnen de sector
Configuratie van planactoren (interaction rules) (relational power)	regels over wie en in welke mate bij het proces betrokken mag of moet worden regels over de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden over planactoren regels over de verdeling van bevoegdheden mate waarin actoren afhankelijk van elkaar worden gesteld
Configuratie van hulpbronnen (regulatory power)	inzet en regels over de verdeling van financiële middelen inzet en regels over het gebruik van specifieke kennis inzet en regels over te volgen procedures, methoden en werkwijzen

Tabel 3: De operationele indicatoren van de arrangerende dimensies van het ruimtelijk planningsconcept.

Het tweede niveau van de operationalisatie heeft betrekking op de nageschakelde beleidsactoren die in de casestudie worden geanalyseerd. Het ruimtelijk planningsconcept van hoogwaardig openbaar vervoer, dat door de policy entrepreneurs is neergezet, belandt bij deze actoren in de beleidspraktijk. Deze actoren kunnen zich op verschillende decentrale niveaus bevinden en kunnen diverse soorten actoren zijn. In overeenstemming met de laatste twee deelvragen, zal in dit deel van het onderzoek geanalyseerd worden hoe planactoren het concept interpreteren, welk denkbeelden zij hebben en op basis van welke condities zij het HOV-concept uitwerken en implementeren. De condities kunnen enerzijds gespecificeerd worden als de uitkomst van het (re)framingsproces en anderzijds als de uitwerking van de aan het concept verbonden spelregels. Hiermee kan uiteindelijk de mate van doorwerking van de inhoud van het HOV-concept worden bepaald. Er zijn dus twee onderzoekseenheden te identificeren.

Ten eerste zal in de casestudie het (re)framingsproces nader moeten worden geanalyseerd, aangezien een ruimtelijk planningsconcept op communicatieve wijze inspeelt op de bestaande denkkaders van planactoren. In hoofdstuk 2 is beredeneerd dat er door het framingsproces een mix van enerzijds bestaande frames over openbaar vervoer en anderzijds het ontvangen nieuwe ‘frame’ vanuit de policy entrepreneurs over hoogwaardig openbaar vervoer ontstaat. Het bestaande frame van een individuele planactor is daarbij gebaseerd op onderliggende persoonlijke en omgevingsstructuren. Het handelen van actoren, of wel het uitwerken van het planningsconcept, stoelt grotendeels op de frames. In de onderstaande tabel zijn de framingsbegrippen geoperationaliseerd naar voor de empirie meer herkenbare indicatoren.

Reframingsproces van ruimtelijk planningsconcept	
Dimensies	Indicatoren
Bestaand frame (referentie) <i>onderliggende omgevingsstructuren</i>	lokale ruimtelijke en verkeerstechnische kenmerken lokale kenmerken en waardering van het huidige ov-netwerk lokale informatie over problematische situatie lokale informatie over de oplossing tot de wenselijke situatie
<i>onderliggende persoonlijke structuren</i>	soort en (beleids)niveau actor (state, market, civil society) formele rol van actor in het verkeers- en vervoersbeleid ervaring met problematische situatie en ervaring met het ov vanuit eigen belang gedefinieerde oplossing en wenselijke situatie
Reframing <i>betekenis</i>	associatie met het begrip ‘hoogwaardig’ benoemen van kenmerken van het HOV-concept benoemen wat met het HOV-concept beoogt wordt
<i>bruikbaarheid</i>	standpunt over mate waarin HOV-concept bruikbaar is voor eigen praktijk standpunt over mate waarin HOV-concept oplossende vermogen heeft hebben van een visie met HOV-concept hebben van voornemen om HOV-concept toe te passen

Tabel 4: De operationele indicatoren van het interpreteren van het ruimtelijk planningsconcept door planactoren

De tweede onderzoekseenheid gaat over de manier waarop planactoren op lokaal niveau handelen vanuit de frames over hoogwaardig openbaar vervoer. Het gaat hier over het proces waarbij het ruimtelijk planningsconcept daadwerkelijk op decentraal niveau wordt geïmplementeerd. In het conceptueel model is daarbij verondersteld dat het handelen van actoren beïnvloed wordt door verschillende condities die voortvloeien uit het beleidsarrangement. Ten eerste zijn de planactoren gebonden aan de door policy entrepreneurs vastgestelde handelingskaders van en rondom het planningsconcept. Dit zijn de formele spelregels. Voorts zijn er ook informele spelregels van toepassing. Het gaat hier bijvoorbeeld om op conventie gebaseerde omgangsregels, posities, interacties en mogelijke afhankelijkheden tussen de planactoren. Ook het hebben en gebruiken van hulpbronnen is een belangrijke conditie voor het verkrijgen van macht in het decentrale uitwerkingsproces. Tot de hulpbronnen behoren bijvoorbeeld financiële middelen, kennis, competenties en bevoegdheden (Bogaert, 2004). In de onderstaande tabel is het handelen van planactoren geoperationaliseerd naar in de praktijk herkenbare indicatoren. Binnen regio's vind het framingsproces bijvoorbeeld plaats tussen bestuur en politiek, kennisinstellingen, marktpartijen en de georganiseerde samenleving

Conditie van doorwerking in handelen van ruimtelijk planningsconcept	
Dimensies	Indicatoren
Interacties tussen actoren	initiëren van het uitwerkingsproces van HOV-concept hebben of nemen van bepaalde posities in het proces herkennen van betrokken actoren en hun frames herkennen van vereiste actoren en afhankelijkheden beïnvloeden frames van betrokken actoren vorming van coalities van actoren
Uitwerking van spelregels	verhoudingen tussen betrokken actoren verdeling van verantwoordelijkheden toegang van actoren tot het proces
Gebruik van hulpbronnen	mate van gebruik of toegang tot bepaalde bronnen van kennis/informatie mate van gebruik of toegang tot financiële middelen mate van gebruik of toegang tot bepaalde competenties mate van verschuiving van hulpbronnen of machtsposities
Doorwerking concept in handelen	komen tot daadwerkelijke uitwerking van het dominerende lokale frame mate waarin het concept een herkenbaar onderdeel vormt van lokaal beleid mate waarin het concept bestaande frames van planactoren heeft veranderd mate waarin planactoren bezig zijn met het uitwerken van het concept

Tabel 5: De operationele indicatoren van het handelen van planactoren bij de uitwerking van het ruimtelijk planningsconcept

3.2.3 Interviewprotocol planactoren

De tweede analytische laag van de operationalisatie heeft betrekking op de nageschakelde planactoren en worden in de casestudie geanalyseerd. Eén van de empirische bronnen is specifieke informatie die verkregen wordt via te interviewen sleutelfiguren uit de Utrechtse regio. De operationele indicatoren zijn hiervoor verder uitgewerkt in de vorm van een vragenlijst, het zogenaamde interviewprotocol. Dit protocol vormt het kwalitatieve meetinstrument naar de huidige denkbeelden van het concept

hoogwaardig openbaar vervoer en welke condities een belemmerende of bevorderende werking hebben op de uitwerking en implementatie van het concept. Aangezien dit onderzoek analyseert wat er speelt in en rond het concept van hoogwaardig openbaar vervoer, is het gepast om een open interviewstijl toe te passen. De interviewvragen moeten een strategisch en ‘open’ karakter hebben en wel zodanig dat de vraag geen specifieke denkrichting aan geeft. Op die manier wordt de respondent de vrijheid geboden om in zijn eigen beleving de belangrijkste denkbeelden en procesaspecten als antwoord te geven. Door hierop in te spelen ontstaat een gesprek, waarvan de respondent zelf de richting heeft bepaald. Aan de andere kant bestaat met een dergelijke interviewstrategie het gevaar dat uit het operationeel kader voortkomende elementen niet worden genoemd. Het uitgewerkte interviewprotocol fungeert in deze situatie als toetsingsmiddel. Vanwege geconstateerde gevoeligheden tussen de verschillende geïnterviewde personen, is gekozen om in de uitwerking van de analyse de anonimiteit van alle personen te waarborgen. Het interviewprotocol is opgenomen in bijlage 1a. Een lijst van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1b. Bijlage 1c omvat een lijst van overige oriënterende gesprekken en bezochte bijeenkomsten.

3.3 Validiteit en betrouwbaarheid

Bij wetenschappelijk onderzoek is het van uiterst belang dat de validiteit en de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten gewaarborgd blijft. Er kan onderscheid worden gemaakt in twee soorten validiteit: interne en externe validiteit (t Hart, Boeije, & Hox, 2005). Om de interne validiteit, oftewel de deugdelijkheid van de redenering en beargumentering die tot de conclusies leiden, te waarborgen, zal gebruik worden gemaakt van triangulatie. Dit betekent dat met verschillende methoden en bronnen een kwalitatieve meting zou moeten worden uitgevoerd. De onderzoeksresultaten over de verschillende denkbeelden over hoogwaardig openbaar vervoer worden via verschillende documenten en een casestudie gedaan. Of de resultaten uit de casestudie generaliseerbaar zijn en dus zouden gelden voor niet onderzochte HOV-projecten wordt externe validiteit genoemd. Aangezien het onderzoeksobject multi-interpreteerbaar is, blijft de externe validiteit wat betreft de resultaten over heersende denkbeelden van het hoogwaardig openbaar vervoersconcept beperkt. Toch wordt getracht om vanuit de resultaten, die uit de casestudie volgen, aanknopingspunten te vinden met de documentenanalyse om zo de externe validiteit op bepaalde fronten te waarborgen.

Het betrouwbaarheidscriterium van het onderzoek houdt in dat de resultaten van het onderzoek geen toevalligheden mag omvatten. Dit betekent dat indien het specifieke onderzoeksobject met dezelfde onderzoeksmethoden nog eens wordt gemeten, dit tot dezelfde uitkomsten zou moeten leiden (Verschuren & Doorewaard, 2007). Hoewel feitelijke herhaalbaarheid vanwege de dynamiek van het onderzoeksobject in dit onderzoek niet realiseerbaar is, is het beter te streven naar virtuele herhaalbaarheid. Hiermee wordt bedoeld dat de navolgbaarheid van het onderzoek voor derden wordt vergroot (Maso & Smaling, 1998). Door een scherpe theoretische afbakening, een nauwkeurige methodologie en operationalisatie wordt getracht een heldere lijn van redenering in het onderzoek uit te zetten. Daarnaast zal met regelmaat het onderzoeksproces worden geëvalueerd en worden gesprekken en interviews vastgelegd in geverifieerde verslagen.

4. Strategisch beleid: naar hoogwaardig openbaar vervoer



*“ [...] bij beleid gaat het om de knikkers, niet om het spel.
Maar dat spel [...] is er niet voor niets.” (Mastop & Faludi, 1993, p. 72)*

4. Strategisch beleid: naar hoogwaardig openbaar vervoer

Hoewel er verschillende definities van openbaar vervoer bestaan, zijn er wel een aantal terugkerende kenmerken te benoemen (Schoemaker, 2002). Openbaar vervoer is vervoer dat tenminste bestaat uit een vervoersmiddel, met een dienstregeling, een herkomstlocatie, een bestemmingslocatie en uiteraard een bepaalde fysieke route tussen herkomst en bestemming. Het vervoer is openbaar zodra iedere persoon, al dan niet tegen betaling volgens een tariefensysteem, gebruik kan maken van het vervoer. De term hoogwaardig openbaar vervoer die in dit hoofdstuk als ruimtelijk planningsconcept wordt benaderd is minder eenduidig te definiëren. Dit hoofdstuk vormt de uitwerking van de eerste analytische laag; de analyse naar de ontwikkeling van het HOV-concept dat door policy entrepreneurs is neergezet. Voor het begrijpen van de fundamenteën van *hoogwaardig* openbaar vervoer wordt in de volgende paragraaf eerst kort teruggeblikt op het ontstaan van het openbaar vervoer en de verdere kwaliteitsontwikkelingen die in de loop der tijd hebben plaatsgevonden. Aansluitend worden op chronologische wijze diverse zowel sectorale als niet-sectorale beleidsdocumenten geanalyseerd. Respectievelijk wordt in paragraaf 4.2 en 4.3 ingegaan op het Europese en nationale vervoersbeleid. Enerzijds wordt zo de contextuele inhoud en anderzijds de structuur van de beleidssector verkeer en vervoer waarbinnen het HOV-concept tot stand is gekomen zichtbaar. Voorts worden met de strategisch inhoudelijke en arrangerende elementen die in het openbaar vervoersbeleid zijn terug te vinden, invulling gegeven aan het conceptueel kader.

4.1 Geschiedenis van het openbaar vervoer

Persoonlijk vervoer bestond in Nederland tot de late middeleeuwen voornamelijk uit het meereizen met goederenvervoer. Rond 1350, op het moment dat steden vaste dagen instelden waarop markten werden gehouden, organiseerde het goederenvervoer zich (Brouwer & van Kesteren, 2008). Enkele stadsbesturen stelden voor marktschepen vervoersrechten in om schippers uit de eigen stad het eerste recht te bieden om de marktgoederen te verladen. Deze zogenaamde beurtveer is in feite een van de eerste vormen van marktordening in het vervoer (Dehé, 2005). Niet veel later verschenen ook de eerste beurtveren voor korte afstanden en trekschuiten voor lange afstanden exclusief voor personen. De vervoersrechten werden later uitgebreid, bijvoorbeeld met de instelling van de exploitatieplicht die regelde dat schippers ook bij weinig vervoersvraag moesten uit varen.

Tot de 19^e eeuw was het Nederlandse openbaar vervoer over het land kleinschalig en had een aanvullende rol op het waterverkeer (Brouwer & van Kesteren, 2008). Vooral de slechte kwaliteit van de karrensporen en zandwegen maakte het vervoer langzaam, oncomfortabel en onbetrouwbaar. De korte Franse overheersing zorgde echter voor een verbeteringsslag: verharde wegen en een verbeterde met vering uitgevoerde koetsrijtuig, de diligence en de omnibus (Knippenberg & van Schendelen, 2002). Deze periode kenmerkt zich ook door de invoering van een reglement die de regie van het openbaar vervoer op centraal niveau legde en een vergunningstelsel voor vervoerders instelde. Bovendien werden de technische eisen, zoals de spoorbreedte van rijtuigen, de breedte van de zitplaatsen, alsook aan de portieren ten behoeve van een goede instap voor passagiers, verder opgevoerd (Brouwer & van Kesteren, 2008). Een echte innovatieslag in het openbaar vervoer vond plaats tijdens de industrialisatie in de 19^e

eeuw. Met de uitvinding van gietijzer en de stoommachine deed op het water de stoomboot zijn intrede en op het land werden de eerste spoorwegen aangelegd. De omnibus, lokaalspoor en tram kregen daarbij een belangrijke verbindende functie van en naar treinstations. Tijdens de tweede industriële revolutie werd stoomtractie vervangen door de verbrandings- en elektromotor, waardoor reistijden aanzienlijk verbeterden. Zowel de aanleg van spoorweginfrastructuur als de exploitatie van vervoer lag in eerste instantie in handen van private ondernemingen. Toch bestond al snel het besef dat de vervoersmaatschappijen niet in staat waren een samenhangend spoorwegnetwerk aan te leggen, aangezien de bouw van bruggen voor hen te kostbaar was (Veenendaal, 2004). Grote delen van het land konden daardoor niet per trein worden bereikt en deze landsdelen voelden zich daardoor benadeeld. Om die reden liep het Nederlandse spoorwegennetwerk al snel achter ten opzichte van het buitenland. Aan het eind van de 19^e eeuw werd daarom besloten om over te gaan tot staatsaanleg, waarbij de exploitatie van de vervoersdiensten wel in de private sector bleef. Tot en met vandaag zien we de scheiding van infrastructuur en exploitatie op het spoor nog altijd.

De verbrandingsmotor zorgde vooral na de Eerste Wereldoorlog ook voor de opmars van de autobus, die dankzij de relatief lage kosten en flexibiliteit een serieuze bedreiging werd voor de tram en het lokaalspoor. Om de markt van openbaar vervoer beter te reguleren werd met de Wet Autovervoer Personen een vergunningsplicht voor busmaatschappijen ingesteld. De NS nam daarbij veel busmaatschappijen over. De trein en bus voor het interregionale verkeer en de tram en bus voor hoofdzakelijk het stedelijke en interlokale verkeer vormden vanaf de jaren '30 het openbaar vervoerssysteem. De opkomst van de inmiddels betaalbaar geworden auto en de ontwikkeling van het forensisme¹ na de Tweede Wereldoorlog zorgde voor moeilijke tijden in het openbaar vervoer (Brouwer & van Kesteren, 2008). Het kon onvoldoende tegemoet komen aan de spreiding van verplaatsingspatronen als gevolg van de ruimtelijke deconcentratie van wonen en werken, die onder andere door de automobilititeit werd geïnitieerd. Zowel de NS als de busmaatschappijen kregen te maken met flinke tekorten. Met het oog op de groeiende argumentatie van de sociale functie van het openbaar vervoer, werd vanaf de jaren '60 zowel de exploitatie als de aanleg van infrastructuur gedeeltelijk gefinancierd door de Rijksoverheid (van de Velde, 2004). De openbaar vervoerssector kon dankzij de Rijksbijdrage ook grote stedelijke en regionale projecten verwezenlijken, gericht op het groeiende besef dat de automobilititeit in de toekomst problematische vormen zou gaan aannemen. De overheid had daarbij een groot belang in de beleidsvoering van de NS en de verenigde busmaatschappijen (VSN). In 1987, werd met de invoering van de Wet personenvervoer het streek- en lokale openbaar vervoer gedecentraliseerd naar de gemeenten². Het openbaar vervoer is daarmee, in afwijking van zijn geschiedenis, min of meer een publieke aangelegenheid geworden. De overheid wilde het openbaar vervoer overeind houden en dat bleek een kostbare aangelegenheid te worden.

¹ Het forensisme ontwikkelde zich door het gebruik van de auto en een extensiever grondgebruik; mensen gingen in de ene gemeente wonen en pendelen per auto dagelijks naar een andere gemeente om te werken (Brouwer & van Kesteren, 2008:636)

² Met de invoering van de Wet Personenvervoer 1988 ging het lokale vervoer onder de verantwoordelijkheid van afzonderlijk door het Rijk gesubsidieerde gemeenten vallen. Voor de invoering van de wet subsidieerde het Rijk de vervoersbedrijven rechtstreeks. De zogenaamde BOV-gemeenten waren gemeenten met een eigen vervoersbedrijf en de gemeenten zonder eigen vervoersbedrijf werden BOS-gemeenten genoemd. Het Rijk hield de verantwoordelijkheid over de VSN die het interlokale verkeer verzorgde.

4.2 Europees vervoer- en vervoerbeleid

Na de Tweede Wereldoorlog tekende zes Europese landen een verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) voor de levering van grondstoffen voor de heropbouw van Europa. Niet veel later werd de Europese Economische Gemeenschap³ (EEG) opgericht, ter bevordering van een gemeenschappelijke economische markt. Het bleek de eerste aanzet te zijn voor de Europese Unie zoals zij nu bestaat. Inmiddels heeft de Europese Unie op veel nationale beleidsterreinen formele invloed, ook voor wat betreft het openbaar vervoerbeleid. In deze paragraaf wordt het openbaar vervoerbeleid op Europees niveau bestudeerd. We zien dat Europa enerzijds naar een Europese markt voor openbaar vervoer wil en anderzijds het openbaar vervoer wil verbeteren en moderniseren om de concurrentie met de auto aan te gaan.

4.2.1 Europa naar een vrije transportmarkt

Halverwege de vorige eeuw werd de tot dan toe heersende economische theorie in twijfel getrokken door de economen en politiekfilosofen Friedrich von Hayek en Milton Friedman. Zij oordeelden dat door het Keynesiaanse gedachtegoed van het klassieke liberalisme de overheid werd overbelast en zeker niet in staat zou zijn om een ideale samenleving te vormen. De economen waren de grondleggers van het neoliberalisme. Het neoliberalisme is een theorie in de politieke economie die suggereert dat het welzijn van mensen het beste gediend kan worden door het vrijgeven van individuele vaardigheden en ondernemersgezindheid. De institutionele omgeving van het neoliberalisme wordt gekenmerkt door een vrije markt met ruimte voor vrije handel en meer private eigendommen (Harvey, 2005). Het neoliberalisme staat, vanwege het wegnemen van handelsgrenzen, vaak synoniem voor deregulering en globalisering. De markt neemt daarbij steeds meer taken over van de overheid, waardoor de overheid binnen een vrijemarkteconomie de rol van facilitator en regisseur krijgt. De visie van het neoliberalisme kreeg later meer aandacht door president Reagan van de Verenigde Staten en door premier Thatcher van Groot-Brittannië.

De EEG nam met het Verdrag van Rome (1957) al een belangrijke stap om tot een markt met vrij verkeer van arbeid, diensten, goederen en kapitaal tussen de lidstaten te komen (Raad van de Europese Unie, 2008). Dit voorstel doet denken aan de principes van het neoliberalisme. Het verdrag maakte het ondermeer ook mogelijk om gemeenschappelijk beleid te voeren om tot interne markten te komen voor onder andere de landbouwsector en de luchtvaartsector⁴. Ook gemeenschappelijk beleid voor de vervoerssector werd noodzakelijk geacht, hoofdzakelijk vanwege de hoogte van de investeringskosten in de infrastructuur en exploitatie van vervoer en de sleutelrol van hiervan voor de economische groei. Voor wat betreft de openbaar vervoersmarkt was verordening nr. 1191/69 uit 1969 de eerste Europese aanzet tot een andere marktordening. De verordening was opgesteld in het licht van de monopoliepositie van vervoersmaatschappijen en het dalende gebruik van het openbaar vervoer. In het kort gaf de verordening

³ Vanaf 1993 hernoemt tot de Europese Gemeenschap (EG)

⁴ Eind jaren '70 werd de eerste stap gezet naar een gemeenschappelijk luchtvaartbeleid voor de EG-landen. Het voornemen bestond uit het opzetten van een gemeenschappelijke markt voor de luchtvaart waarin de rechten van het luchtruim voor alle Europese vliegtuigmaatschappijen werden versoepeld (Sociaal Economische Raad, 1990). Bovendien werden regels omtrent de tarievenstructuur en capaciteitsverdeling flexibeler gemaakt. Het plan werd van 1980 gefaseerd doorgevoerd. Sinds de liberalisering van de luchtvaart is er een sterkere concurrentie tussen vliegmaatschappijen, waardoor tevens verbeteringen in de techniek en efficiëntie werden getriggert. Dit leidde uiteindelijk tot lagere tarieven, een toename van het aantal vliegverbindingen in Europa en een explosieve toename van het aantal reizigers. Een goed zichtbaar voorbeeld van de liberalisering zijn de zogenaamde 'low-cost airlines', zoals Easyjet.

lidstaten de mogelijkheid om openbaar vervoersdiensten op te heffen of te behouden. Indien er gekozen werd voor behoud van de dienst, dan moet er een contract tussen vervoerder en overheid worden opgesteld, inzake de tariefplicht, vervoersplicht, exploitatieplicht en de daar tegenoverstaande hoogte van de financiële bijdrage van de overheid. In Nederland kreeg deze verordening gestalte via de BOV/BOS-gemeenten. Een jaar later werd de Europese verordening nr.1107/70 vastgesteld. Deze verordening maakte het verder ontwikkelen van concurrentie bij de verrichting van openbaar vervoer mogelijk. Bovendien doelde de verordening, in het licht van de groeiende verkeersproblematiek van de auto, op modernisatie van het openbaar vervoer om zo een volwaardige oplossing hiervoor te kunnen bieden. De gedachte was dat de markt hiertoe beter in staat is dan de overheid.

Lange tijd heeft de wens bestaan voor een interne Europese markt voor openbaar vervoer, alsook het geleidelijk introduceren van marktwerking voor concurrentieprikkels tussen vervoersbedrijven. Bovendien werden kwaliteitsverbeteringen in het openbaar vervoer noodzakelijk geacht. Het tot dan toe vigerende wettelijk kader bleek hiertoe echter onvoldoende toereikend te zijn en vormde in situaties zelfs een obstakel voor een verbeteringsslag (CVOV, 2002). In 2007 werd het tot dan toe bestaande instrumentarium opgevolgd door de verordening nr. 1370/2007, de zogenaamde ‘Public Services Obligations’ (PSO). Deze verplicht lidstaten in het beginsel openbaar vervoer per bus, tram, metro en regionale trein Europees aan te besteden in een volledig vrije markt. Een vervoersmaatschappij kan voor een bepaalde tijd een monopolie krijgen voor de uitvoering van het openbaar vervoer voor deze overheid. De aanbesteding biedt overheden ruimte eisen te stellen aan bijvoorbeeld de kwaliteit en veiligheid van de te voeren diensten en een financiële compensatie te bieden voor de kosten van het vervullen van de dienstverplichtingen. Er is hier dus sprake van een gedereguleerde markt. De inschrijving op de aanbesteding dwingt bij vervoersmaatschappijen een goede prijs kwaliteitsverhouding af, aangezien de OV-autoriteit juist hier op zal beoordelen bij de selectie. De waarborging van marktwerking, met de bijbehorende concurrentie en efficiëntie wordt met deze constructie gewaarborgd. Het geheel van deze Europese wet- regelgeving kunnen worden gezien als de formele ‘*rules of the game*’; de institutionele en instrumentele verhouding tussen overheid en markt waar het gaat over het openbaar vervoer. Voortbouwend hierop is in de Nederlandse context deze wetgeving geïmplementeerd in de ‘Wet Personenvervoer 2000’, welke in paragraaf 4.3.5 nader wordt behandeld.

4.2.2 Europese standaardisatie voor openbaar vervoer

In het licht van de bevordering van de interne Europese markt en een verbeterde uitvoering van Europese regelgeving voert Europa een actief standaardisatiebeleid. Standaardisatie is het vrijwillige en op consensus gebaseerde proces door en voor belanghebbende (markt)partijen om tot bepaalde (technische) specificaties van producten of diensten te komen. Een standaard reflecteert meestal de ‘best practices’ of de laatste stand van techniek en kan daarom worden gezien als een belangrijk onderdeel voor innovatie en concurrentie. Europese en nationale onafhankelijke normalisatie-instituten zijn verantwoordelijk voor de aanvraag en uitvoering van een standaardisatie. Standaardisatie in het openbaar vervoer is een instrument om Europees openbaar vervoerbeleid te ondersteunen. Vanuit de beleidsarrangementenbenadering kunnen we standaardisatie zien als een hulpbron door en voor actoren bij het uitwerkingsproces van hoogwaardig openbaar vervoer. Standaardisatie werkt door in het ontwikkelen en produceren van

producten en diensten. Op het vlak van technische innovatie, interoperabiliteit, informatietechnologie, milieubescherming, energiebesparing en consumentenbescherming kan standaardisatie een belangrijke rol spelen. Belanghebbende partijen uit de openbaar vervoersindustrie, zoals bijvoorbeeld fabrikanten, vervoerders, maar ook vakbonden en milieuorganisaties hebben ervoor gezorgd dat er verschillende standaarden zijn vastgesteld.

Het gevoerde beleid voor een kwalitatief beter openbaar vervoer, de conceptuele discussie en de eerste praktische uitvoering op lokaal niveau heeft marktpartijen ertoe gezet om de normen voor openbaar vervoer te verhogen. In het kader van hoogwaardig openbaar vervoer worden onder andere twee Europese normen vastgesteld. De Europese norm “EN13816 (Service Quality)” uit 2002 gaat over de kwaliteit van de dienstverlening. De norm geeft OV-autoriteiten en vervoerders een leidraad om een dienstverlening van hoge kwaliteit te definiëren, te behalen en te monitoren. Een tweede norm, “CEN TC278, Reference Data Model For Public Transport” ook wel “EN12896 (Transmodel)” genoemd, werd in 2006 vastgesteld. Transmodel biedt een conceptueel model voor de planning van ritten, dienstregelingen en tariefsystemen voor het openbaar vervoer.

4.2.3 Europees vervoer- en vervoerbeleid

Het voeren van gemeenschappelijk vervoerbeleid verliep lange tijd moeizaam. Halverwege de jaren ‘80 werd er voorgesteld dat er een zogenaamd witboek zou moeten komen, een document waarin de EG haar gemeenschappelijk verkeer- en vervoerbeleid zou moeten vastleggen. Een white paper, ofwel witboek, is een document waarin de Europese Commissie communautaire strategieën en maatregelen uitzet om bepaalde doelen te kunnen bereiken. De beleidslijnen uit het witboek zullen door de lidstaten in overweging moeten worden genomen. Zij kunnen op het witboek hun reacties uitbrengen. Enerzijds is het strategische beleid dat in een witboek wordt neergezet van cognitieve en anderzijds van intentionele aard. Het witboek resulteert in (wets)voorstellen aan de Europese Raad en het Europese Parlement. Meestal voorafgaand aan witboeken, kan de Europese Commissie ook groenboeken uitbrengen. In deze documenten inventariseert de Commissie problemen en framed zij ideeën en aanbevelingen voor het te voeren (decentrale) beleid. Lidstaten, belanghebbende organisaties en burgers worden uitgenodigd om op deze ideeën te reageren. Beleid in groenboeken heeft voornamelijk een communicatieve functie, aangezien het doelt op een openbare discussie en om een debat over een beleidsterrein te openen. Nadat een witboek en / of groenboek in raadpleging is geweest, kan de Commissie met inachtneming van de verkregen reacties een actieplan opstellen. De Europese Commissie heeft de afgelopen decennia verschillende wit- en groenboeken, als ook actieplannen, gepubliceerd voor het gemeenschappelijke verkeer- en vervoerbeleid. Hierna zullen deze in chronologische volgorde worden behandeld. We zullen, met inachtneming van het conceptueel kader, bezien hoe op communautair niveau een nieuwe weg voor het openbaar vervoerbeleid wordt ingegaan. De inhoud maakt deel uit van het discours, de manier waarop de sector is georganiseerd en werkt.

White paper (1992): The Future Development of the Common Transport Policy

In 1992 verschijnt het eerste witboek, genaamd ‘*The Future Development of the Common Transport Policy*’ (European Commission, 1992). Het is de eerste stap naar gemeenschappelijke doelen voor het vervoer- en vervoerbeleid. Er wordt in dit document tot hoofddoel gesteld dat een vrij en veilig verkeer van goederen en passagiers in Europa gewaarborgd moet worden, voornamelijk door optimalisaties in de transportsector. Het complementeren van een interne Europese markt voor transportdiensten is hierin dus een belangrijk speerpunt. Daarnaast staat de gemeenschap voor een duurzame mobiliteit waar ruimte is voor technologische innovatie, verbetering van veiligheid, kwaliteit en effectiviteit van infrastructuur. De Commissie geeft in het witboek aan om het gebruik van openbaar vervoer te gaan promoten, aangezien het een alternatief biedt voor de auto en bovendien noodzakelijk wordt geacht voor de verbetering van de stedelijke leefomgeving. Daarvoor moet het openbaar vervoer een “*high quality service*” aanbieden, met verkeersmanagement maatregelen die een gemakkelijke doorgang mogelijk maken en aantrekkelijke tarief- en betaalsysteem om gebruikers van (inter)stedelijke autoritten op specifieke tijdstippen aan te trekken (European Commission, 1992, p. 38). Verder stelt de Europese Commissie dat de overstapmogelijkheden tussen verschillende openbaar vervoerssystemen versoepeld dienen te worden, door het geven van actuele reisinformatie, evenals door het verzekeren van frequente, betrouwbare en snelle vervoersdiensten. Centraal bij de besluitvorming over openbaar vervoer, op welk bestuurlijk niveau dan ook, moet voortaan het uitgangspunt bij de wensen van de reiziger komen te liggen.

De Europese Commissie legt in haar eerste witboek begrippen voor waar een normatieve opvatting over mogelijk is: ‘*high quality service*’, een hoge kwaliteit van de dienstverlening. Het geeft de wens van de Europese Commissie weer over de toekomst van het openbaar vervoer: een hogere kwaliteit van het openbaar vervoer om een alternatief voor de auto te bieden. Zij geeft hierbij richting aan elementen (snelheid, frequentie, betrouwbaar etc.) van het openbaar vervoer die verbeterd kunnen worden, maar niet hoe en in welke mate. Dit is, volgens de werkwijze van witboeken, een strategie om een decentraal debat op gang te brengen. Kortom, de manier waarop de Europese Commissie een nieuwe beleidsweg wil inslaan komen overeen met de kenmerken van een ruimtelijk planningsconcept, zoals deze in paragraaf 2.1 is bestudeerd.

The common transport policy action plan 1995-2000

Het eerste witboek vormde een eerste benadering voor het gemeenschappelijk beleid. Met het Verdrag van Maastricht (1992)⁵ kon het witboek een nieuwe fase in gaan. Vanaf dat moment werden namelijk de politieke, institutionele en budgettaire mogelijkheden van de Europese Gemeenschap (EG) in de beleidsvoering verruimd (Besselink, 1993). Daardoor konden ter versterking van het gemeenschappelijk beleid onder andere Europese verordeningen, als ‘*rules of the game*’ van het strategische beleid, worden ingesteld en onderzoeksprogramma’s worden gefinancierd. Verder kon de inhoud van de beleidsvoering formeel worden verruimd met, naast de economische doelen voor de interne Europese markt, doelen voor duurzame groei met inbegrip van milieubescherming, verkeersveiligheid, efficiëntie- en

⁵ Het Verdrag van Maastricht (1992) legde de basis voor institutionele hervormingen en een meer politieke grondslag. Kortweg werd er een politiek Europees regeringsstelsel ingevoerd, dat in principe boven nationale regeringen staat. Verder werd er basis gelegd voor de Europese munt en startte er een ontwikkeling van een sociale dimensie van de Gemeenschap. De naam veranderde naar Europese Unie.

kwaliteitsverbeteringen voor de transportsector. De Commissie (1995a, p. 1) erkent daarbij dat besluitvorming over het gemeenschappelijk vervoer- en vervoerbeleid, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, zoveel mogelijk op het daarvoor geschikte bestuursniveau moet worden genomen. Tegen deze achtergrond en de behoefte vanuit de lidstaten aan een meer concreet – maar voor debat openstaand plan – werd het witboek vertaald in een actieplan. In ‘*The common transport policy action plan 1995-2000*’ worden de doelstellingen concreter gemaakt in de vorm van te nemen acties. De thema’s van het actieplan zijn het verbeteren van de kwaliteit, het functioneren van de interne markt en de verbreding van de externe markt. Het eerste thema impliceert een verbetering van transportsystemen, milieu en veiligheid. De Commissie wenst een betere integratie van transportsystemen door het benutten en verbeteren van de connecties van verschillende transportsystemen. Als actiepunt wil de EG nieuwe technologische innovaties stimuleren in het TRANSPORT Research and Development Programma, waarin ook een zoektocht wordt gestart naar meer milieuvriendelijk transport. Het programma wordt gefinancierd vanuit het zogenaamde ‘*Framework Programmes for Research and Technological Development (FP)*’⁶. Europa zet zich dus in voor de ontwikkeling van kennis als hulpbron bij uitvoering van het gewenste beleid. Onder de noemer van kwaliteitsverbeteringen, benadrukt de EG dat de auto niet langer moet worden gezien als de enige manier van reizen. Het openbaar vervoer moet daarvoor een belangrijkere en aantrekkelijkere rol gaan spelen, in de vorm van het concept hoogwaardig openbaar vervoer:

*Public passenger transport must provide people **attractive** alternatives to the private car. [...] The promotion of a Citizens’ Network for the development of **high quality collective transport** of all kinds [...] should make an important contribution in this regard* (European Commission, 1995a, p. 3).

Green paper (1995): Citizens’ Network

Het Citizens’ Network vormt het groenboek voor de ontwikkeling van openbaar vervoer met een hoge kwaliteit, als aantrekkelijk alternatief voor de auto. In dit discussiedocument spiegelt de Europese Commissie enerzijds de problematiek en geeft zij anderzijds richting aan maatregelen om verbeteringen in het openbaar vervoer te kunnen verwezenlijken. De voorgestelde maatregelen voor een betere kwaliteit gaan in op het gebied van het reizigersgemak (reistijd, betrouwbaarheid, frequentie, informatie, comfort, etc.), de veiligheid, betaalbaarheid en milieuaspecten. Ook zijn er volgens de Commissie integrale kwaliteitsverbeteringen nodig, zoals efficiëntie, energiebesparing en een betere afstemming tussen verschillende modaliteiten, zoals met multimodale terminals en park & ride faciliteiten. In deze context wordt met het oog op een wenselijke verbetering van de intermodaliteit tussen weg, spoor, lucht en water het onderzoeksproject GROWTH-KA2 gestart. Bovenal concentreert dit groenboek zich op maatregelen die een aantrekkende werking hebben op potentiële OV-gebruikers, door het verbeteren van de kwaliteit van het openbaar vervoer. Deze ‘*pull-measures*’ alleen zijn echter niet efficiënt genoeg voor het halen van de doelstelling. Ook zogenaamde ‘*push-measures*’, zoals het ontmoedigen van het autogebruik en

⁶ Het ‘*Framework Programme for Research and Technological Development*’ (FP) is een multidisciplinair financieringsprogramma van de EU. Onderzoeksprojecten voor verkeer en vervoer kunnen vanuit hier worden gefinancierd. Het doel binnen het thema transport en mobiliteit is om bij te dragen aan enerzijds kennisontwikkeling en anderzijds de optimalisatie van transportsystemen in Europa.

een andere ruimtelijke ordening, zijn nodig, aldus de Europese Commissie (1995b, p. 7). Toevoegend wordt gemeld, dat het beste pakket van pull- en pushmaatregelen per situatie verschilt. In bijlage 2 is de door de Commissie opgestelde ‘checklist’ tot de verbetering van het ov opgenomen.

Echter, wat de verbeteringen van de voorgaande aspecten inhoudelijk en technisch betekenen, wordt in het groenboek niet besproken. De invulling van een verbeterd openbaar vervoer “*zal en zal blijven plaatsvinden op nationaal, regionaal en lokaal niveau*”, aldus de Europese Commissie (1995b, p. 6). De lijst van de genoemde aspecten, zijn slechts gemeenschappelijke aspecten waar een inhoudelijke verbeteringsslag door lagere overheden kan plaatsvinden. De manier waarop de Europese Commissie gewenste doelen voor en met het openbaar vervoer wil bereiken - het geven van oplossingsrichtingen voor een flexibele invulling op meer regionaal en lokaal niveau - komen overeen met de kenmerken van het ruimtelijk planningsconcept.

White paper (2001): European transport policy for 2010: time to decide

Door het Verdrag van Maastricht (1992) en het Verdrag van Amsterdam (1999) kreeg het Europees Parlement op meer beleidsterreinen de rol van medewetgever. Waar het voorgaande witboek enerzijds vooral in is gegaan op de noodzaak voor gemeenschappelijk beleid en anderzijds het instellen van een interne Europese vervoersmarkt, geeft het in 2001 verschenen witboek ‘*European transport policy for 2010: time to decide*’ naast de economische doelstellingen, voor het eerst ook expliciet aandacht voor sociale en milieutechnische componenten. Er worden problematische trends geconstateerd, zoals de scheefgroei tussen verschillende modaliteiten, het dichtslippen van steden en de groeiende milieu- en gezondheidsproblemen. De blijvend groeiende vervoersvraag kan niet alleen worden opgelost door aanleg van nieuwe infrastructuur en openstelling van de markt. De nadruk van het witboek ligt dan ook op het ontwikkelen van modern duurzaam vervoer om de hoge eisen van de samenleving op het gebied van kwaliteit en veiligheid samen te laten gaan met economische ontwikkeling en milieubescherming (European Commission, 2001, p. 6).

In totaal geeft het witboek 60 maatregelen. Hoewel in dit witboek het openbaar vervoer niet een expliciet beleidsonderdeel vormt van het document, zijn er wel een aantal samenhangende maatregelen te benoemen. De centrale doelstelling van het document werkt namelijk door op de maatregelen voor wat betreft het te voeren openbaar vervoerbeleid. Ten eerste moet het stadsvervoerbeleid in de grote agglomeraties zijn gericht op modernisatie van haar publieke diensten. Naast maatregelen voor verstandiger gebruik van de auto, zullen lagere overheden het openbaar stadsvervoer aantrekkelijker maken door het te moderniseren. Met het oog op het subsidiariteitsbeginsel zal dit decentraal moeten worden opgepakt. De Europese Commissie (2001, p. 17) ondersteunt lokale overheden hierbij door de uitwisseling van “*best practices*” ofwel de beste praktijkvoorbeelden in het streven naar een beter gebruik van het openbaar vervoer en bestaande infrastructuurvoorzieningen. Vanuit het Framework Programmes for Research and Technological Development zijn hiervoor diverse onderzoeksprojecten gestart, zoals CIVITAS (2002) voor duurzame stedelijke mobiliteit, PROCEED (2006) voor hoogwaardig busvervoer en SPUTNIC (2006) voor hoogwaardig stadsvervoer. Deze projecten zijn er op gericht om kennis te genereren, te verzamelen en te delen als hulpbron bij de lokale uitwerking van het HOV-concept. Een compleet overzicht van de Europese onderzoeksprojecten is te vinden in bijlage 3.

PROCEED (2006-2009)

Het onderzoek "PROCEED" (Principles of successful high quality public transport operation and development) is een project gefinancierd door de Europese Commissie via het zesde FP. Het onderzoeksteam omvatte zowel afgevaardigden van overheden, vervoerders, consultancies alsook kennisinstituten. Het doel van het onderzoek was om een leidraad te ontwikkelen voor effectief en efficiënt hoogwaardig openbaar busvervoer in kleine en middelgrote Europese steden. Deze leidraad helpt besluitvormers en transport planners, zoals lokale overheden, ov-autoriteiten, vervoerders en consultancies, om systematisch alle aspecten bij de planning van een hoogwaardig openbaar vervoerssysteem in beschouwing te nemen. Toch kan volgens deze onderzoekers de leidraad geen kant en klare oplossingen bieden, aangezien de implementatie van hoogwaardig openbaar busvervoer grotendeels afhangt van de lokale context, zoals de grootte en structuur van een stad.

Bron: PROCEED (2010). *Guidelines for European High Quality Public Transport in small and medium sized cities. DELIVERABLE 4*. Directorate General for Energy and Transport, Brussels

Verder benadrukt de white paper dat de reiziger weer centraal moet komen te staan in het verkeer en vervoerbeleid. De white paper benadrukt hier de rechten van de reiziger op het gebied van veiligheid, informatievoorziening, heldere tariefsysteem en compensatie bij schade. Hoogwaardige vervoersdiensten en een goede organisatie ervan moeten aansluiten bij de verwachtingen van de reiziger. Vanuit het milieuperspectief wordt voorgesteld om binnen stedelijke gebieden tot rationeler vervoer te komen. Gezien de problematiek zou er snel tot een duidelijke afbakening moeten worden gekomen tussen het gebruik van openbaar vervoer en de auto. De Commissie (2001) erkent dat dit voor lagere overheden geen gemakkelijke taak zal zijn.

Green paper (2007): Towards a new culture for urban mobility

Het tweede witboek over het Europese beleid van verkeer en vervoer wordt geëvalueerd in 2006. In het document 'Keep Europe Moving' (European Commission, 2006) constateert men dat de context rond de in het witboek gestelde doelstellingen veranderen. Zo wordt de Europese Unie groter, verandert de vervoers- en transport industrie, is er een nieuwe milieudiscours vanuit het Kyoto-protocol ontstaan en ontwikkelt het Europees recht zich. De genoemde maatregelen uit het witboek uit 2001 blijken op zichzelf niet voldoende te zijn om de doelstellingen te behalen, voornamelijk waar het gaat om duurzame groei van mobiliteit. Er is daarom behoefte aan een bredere en flexibelere toolbox voor het verkeer- en vervoerbeleid. Ook op lokaal en stedelijk niveau ondervindt men moeilijkheden, mede doordat op dit niveau voor een groot deel zelf invulling plaats moeten vinden aan de gestelde maatregelen. Daarom zal via het volgende groenboek de Commissie bezien welke toevoegende waarde zij kan hebben voor de lokale overheden. Het in 2007 verschenen groenboek 'Towards a new culture for urban mobility' vermeldt dat de verkeersproblematiek (congestie, milieuvervuiling, verkeersveiligheid etc.) vooral van lokaal stedelijke aard zijn, maar dat dit continentale gevolgen heeft. Het lokale bestuursniveau kan deze problematiek niet alleen aanpakken, de Europese Commissie vindt dat er coördinatie nodig is op Europees niveau:

“Europe has a capacity for reflection proposal-making and mobilisation for the formulation of policies that are decided and implemented locally” (European Commission, 2007, p. 3).

Het groenboek legt 25 vragen voor die gaan over de passende maatregelen om de stedelijke mobiliteit op duurzame wijze te kunnen beheersen en de mogelijke rol die Europa hierbij kan hebben. De Commissie constateert dat stedelijk infrastructuur en openbaar vervoersdiensten een goede kwaliteit moeten hebben. Voorts is ook de aansluiting tussen verschillende modaliteiten een belangrijk issue hierin. Uit onderzoeken is gebleken dat een gebrek aan kwaliteit, traagheid en onbetrouwbaarheid mensen ervan weerhoudt het openbaar vervoer te verkiezen boven de auto. Daarom wil de Europese Commissie dat het openbaar vervoer aantrekkelijker wordt door de sociale en fysieke toegankelijkheid, frequentie, snelheid, betrouwbaarheid en comfort te vergroten. De Europese verordeningen voor het aanbesteden van openbaar vervoer middels een concessiesysteem hebben hiertoe al een goede stap gezet. Toch zijn er nog onduidelijkheden over de implementatie van hoogwaardig openbaar vervoer en de rol van de EU hierin. De Commissie legt daarom onder andere de volgende vragen voor (2007, p. 16):

- hoe de kwaliteit van openbaar vervoer in Europese steden en agglomeraties kan verbeteren;
- hoe de coördinatie tussen stedelijk vervoer en ruimtelijke ordening verbeterd kan worden en welke organisatiestructuur daarvoor geschikt is;
- of er meer vrije bus- en trambanen moeten worden aangelegd;
- of en hoe reizigersinformatievoorzieningen verder ontwikkeld moeten worden;
- welke potentiële rol de Europese Unie zou moeten hebben.

Action plan on Urban Mobility (2009)

Nadat het groenboek met de voorgaande vragen in raadpleging is geweest, kon de Europese Commissie met de verkregen reacties en suggesties een concreet actieplan maken voor het groenboek. Het actieplan voor de stedelijke mobiliteit biedt voor nationale, regionale en lokale overheden een kader voor EU-initiatieven voor duurzame stedelijke mobiliteit (European Commission, 2009). Duurzaam stedelijk vervoer is minder milieubelastend (luchtvervuiling, geluidhinder etc.) en heeft een concurrerend vermogen op congestielocaties, zonder daarbij sociale en economische aspecten uit het oog te verliezen. De Commissie benadrukt daarbij dat zij geen pasklare oplossingen kan bieden, aangezien de context per stad en land verschillen. Er worden dan ook maatregelen gegeven met een kaderstellende werking om decentrale overheden aan te sporen een meer geïntegreerd mobiliteitsbeleid op te stellen ten einde een duurzame mobiliteit te krijgen. Hiermee erkent de Commissie de functies van het ruimtelijk planningsconcept.

De rol van de Europese Commissie hierbij is onder andere het bij elkaar brengen van overheden, belangen en marktpartijen, het verzamelen en verspreiden van kennis en het strategisch beschikbaar stellen van financieringen. Voor het openbaar vervoer wil zij een dialoog op gang brengen tussen OV-autoriteiten, vervoerders en reizigersorganisaties door *“best practices”* uit te wisselen en de rechten van OV-reizigers te versterken. Het belang van minder valide reizigers wordt daarbij herhaaldelijk aangehaald. Als laatste belangrijke maatregel voor het openbaar vervoer is de bevordering van goede

reisinformatie via diverse media. De Commissie wil hier samen met vervoerders en overheden aan werken, tevens om een Europees portaal als kennisplatform voor het openbaar vervoer te ontwikkelen. Als laatste benadrukt de Commissie dat de meeste kosten voor infrastructuur, voertuigen en nieuwe technologieën gedekt moeten worden door lokale, regionale en nationale bronnen. De Commissie wil autoriteiten helpen bij het benutten van publiek private samenwerkingsverbanden. Europese financieringsbronnen hebben slechts een aanvullend werking.

4.2.4 Resumerend Europees beleid

Tijdens de analyse van het Europese verkeer en vervoersbeleid hebben we de cognitieve, intentionele en communicatieve functies van het HOV-concept geïdentificeerd (zie tabel 6). Het dominerende frame waarmee het HOV-concept wordt neergezet gaat voornamelijk in op de bereikbaarheids- en leefbaarheidsproblematiek die veroorzaakt wordt door de groeiende automobilititeit. Vooral de leefbaarheidsproblematiek is in het afgelopen decennia steeds meer van belang geworden. Het algemeen geaccepteerde en politiek geagendeerde doel de bereikbaarheid en leefbaarheid van voornamelijk stedelijk netwerken te verbeteren, kunnen we hier specificeren als discursieve macht. Hoogwaardig openbaar vervoer kan hierin als middel, aangezien het als een alternatief voor de auto wordt gezien (modal shift), een belangrijke bijdrage aan leveren. Europa maakt hierbij gebruik van metaforen als ‘‘high quality public transport’’ en ‘‘sustainable urban transport’’ en geeft daarbij indicatief aan wat dit zou kunnen inhouden met het oog op de lokale context.

Vanuit het perspectief van de beleidsarrangementenbenadering heeft de Europese Unie beperkte bevoegdheden om het HOV-concept te institutionaliseren en instrumentaliseren (zie tabel 7). Een andere marktordening in het openbaar vervoer is de belangrijkste wijziging in de openbaar vervoerssector die met wet- en regelgeving is doorgevoerd. De ingezette marktwerking houdt overigens verband met ruimere patronen van rules of governance. De ordening van de markt vanaf begin jaren ‘70 heeft de sector een andere houding gegeven: van behoudend naar ondernemend met ruimte voor concurrentie en prikkels voor innovatie. Actoren in het beleidsveld moesten daardoor een andere rol gaan aannemen. Europa heeft zich vooral ingezet op kennis, als machtshulpmiddel ter bevordering van het conceptuele debat rondom hoogwaardig openbaar vervoer. Vooral de Europese wit- en groenboeken die in raadpleging werden genomen door decentrale overheden zijn middelen om een nieuwe discussie te voeren. Aan de andere kant heeft de Europese Commissie een conceptuele discussie aangevoerd en financieel gestimuleerd met de Research & Development programma’s. Hier werd en wordt kennis gegenereerd, informatie verzameld en uitgewisseld met diverse planactoren, onder andere met decentrale overheden, marktpartijen, onderzoeksinstituten en belangenorganisaties. Bovendien heeft dit geleid tot nieuwe Europese standaarden voor openbaar vervoersproducten en -diensten.

Hierna is een chronologisch overzicht van de Europese beleidsvoering van het openbaar vervoer geplaatst in het conceptueel model zoals is vastgesteld in hoofdstuk 2.

Inhoud van het HOV-concept	Waargenomen frame van het concept op EU-niveau	
	Probleem, doelen, oplossingen	Metafoor
EEG (>1957): Verdrag van Rome	Gemeenschappelijk vervoerbeleid vanwege de hoge kosten en het dalend ov-gebruik, aanzet tot andere marktordening en modernisatie van het ov voor volwaardig alternatief van autogebruik.	Common transport policy
EG (1992): <i>The Future Development of the Common Transport Policy</i>	Het promoten van het openbaar vervoer, door deze aantrekkelijker voor de reiziger te maken om zo het aantal interstedelijke autoritten te verminderen en de stedelijke leefomgeving te verbeteren.	High quality service of public transport
EG (1995): <i>The common transport policy action plan 1995-2000 en Citizens' Network</i>	Openbaar vervoer van hoge kwaliteit als aantrekkelijk alternatief voor de auto. Met het oog op de wenselijke intermodaliteit is het openbaar vervoer efficiënt, effectief en beter geïntegreerd in het vervoerssysteem.	High quality collective transport
EU (2001): <i>The common transport policy for 2010</i>	Scheefgroei tussen de modaliteiten en dichtslibben van de stad niet oplossen door meer infrastructuur, maar door modern openbaar vervoer dat de hoge eisen van de samenleving nakomt.	High quality standards
EU (2007>): <i>Towards a new culture for urban mobility en Action plan on urban mobility</i>	Naar een duurzame mobiliteit in de stad: geïntegreerd beleid voeren voor duurzame mobiliteit in de stad met aantrekkelijke openbaar vervoerssystemen vanuit duurzaamheid, sociaal en economisch perspectief.	Sustainable urban transport

Tabel 6: De waargenomen inhoud van het HOV-concept geframed door de Europese Unie.

Arrangement van het HOV-concept	Waargenomen spelregels van het concept op EU-niveau	
Discours (rules of governance)	Europa als beleidsmaker die hoofdzakelijk Europese problemen identificeert en reflecteert. In een governance situatie, streeft zij naar gemeenschappelijk beleid en wetgeving, waar op nationaal en decentraal niveau verder invulling aan wordt gegeven. Marktprincipes kunnen beter en efficiënter tot gewenste beleidsuitkomsten leiden dan overheidshandelen.	
(discursive power)	<u>Bereikbaarheid</u> : een goede bereikbaarheid van stedelijke netwerken wordt gezien als één van de fundamentele voorwaarden een economisch groei. <u>Modal shift</u> : het bestaande OV werd niet gezien als alternatief voor de auto. HOV wordt gezien als goed alternatief en kan daarom de groei in de automobilititeit opvangen. <u>Leefbaarheid</u> : de vermindering van het autogebruik wordt gezien als één van de bijdragen aan de verbetering van de leefomgeving.	
Configuratie van planactoren (interaction rules)	- lidstaten moeten HOV verder uitwerken en implementeren. - lidstaten hebben hierbij de rol van regisseur, marktpartijen - lidstaten zijn bevoegd de exploitatie van ov uitbesteden aan marktpartijen (PSO-verordening). - de kwaliteit van het ov wordt geleverd door marktpartijen.	
(relational power)		
Configuratie van hulpbronnen (regulatory power)	- financiële middelen hoofdzakelijk bestemd voor onderzoek. - Framework Programme voor ontwikkeling en de uitwisseling van kennis. - wit- en groenboeken als bijdrage en stimulans van debat. - vastleggen van kwaliteitsnormen (CEN-normering).	

Tabel 7: De waargenomen regels van het arrangerende deel rondom het HOV-concept.

4.3 Nationaal verkeer- en vervoerbeleid

De Europese Unie heeft met haar verkeer- en vervoerbeleid hoogwaardig openbaar vervoer als een ruimtelijk planningsconcept neergezet en is daarmee een nieuw discours gestart binnen de openbaar vervoersector. Zij heeft zich sterk gedragen als een policy entrepreneur. In deze paragraaf wordt het nationale verkeer- en vervoerbeleid van Nederland verkend. Er wordt stilgestaan bij de mate waarin hoogwaardig openbaar vervoer terugkomt in het nationaal beleid, welke specifieke frames hieraan vast zitten en hoe een verdere doorwerking naar lokaal niveau wordt gewaarborgd. Alvorens de inhoud van het nationale verkeer- en vervoerbeleid te bestuderen, is het noodzakelijk om de juridische context ervan te begrijpen.

4.3.1 Beleid als planologische kernbeslissing

Door de sterke bevolkingstoename en de hoge bevolkingsdichtheid in de Randstad in de jaren '30 ontstond steeds meer behoefte aan nationaal beleid voor de ruimtelijke ordening. Beleid waarin de Rijksoverheid richting geeft aan de functies als wonen, werken, verkeer, recreatie en natuur. Ruimtelijk beleid bestond daarvoor alleen uit 'losse' wet- en regelgeving, zoals de Woningwet en meer specifiek voor verkeer en vervoer de Wet Autovervoer Personen. Rond het begin van de Tweede Wereldoorlog werden daarom belangrijke wijzigingen in het ruimtelijk planningsstelsel doorgevoerd. Met het instellen van de Rijksdienst voor het Nationale Plan in 1941 werd een belangrijke stap gezet naar nationaal overkoepelend ruimtelijk beleid en een hiërarchisch planningsstelsel (Faludi & van der Valk, 1994; van Buuren et. al., 2009). Onder het Nationaal Plan bevonden zich de provinciale streekplannen en de gemeentelijke uitbreidingsplannen, tegenwoordig respectievelijk de provinciale structuurvisies en de gemeentelijke bestemmingsplannen.

De bestuurlijke hiërarchie van Rijk, provincie en gemeente werd later vastgelegd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), die in 1965 in werking trad. De hiërarchie in deze wet is juridisch niet compleet. Dat wil zeggen dat in de wet niet expliciet is opgenomen dat de ene actor verplicht is beleid van de andere actor over te nemen. Toch is doorwerking van beleid op een andere manier gewaarborgd. Via de algemene beginselen van behoorlijk bestuur - waar het hier voornamelijk gaat over het motiveringsbeginsel en voorbereidingsbeginsel - is het voor lagere overheden niet mogelijk om zonder motivatie van hoger beleid af te wijken (van Geest & Hödl, 2002). Bovendien kreeg de Rijksoverheid de mogelijkheid om goedkeuring, via aanwijzingen en bezwaren, te geven op decentrale plannen. Zo wordt verzekerd dat centrale opvattingen kunnen doorwerken in plannen van lagere overheden (Nationaal Archief, 2003). Voorts verdeelde het ruimtelijk beleid zich in sector- en facetplanning, een structuur die in 1971 werd geïntroduceerd (van Buuren et. al. 2009). De afzonderlijke onderdelen van het facet ruimtelijke ordening noemt men de sectoren, bijvoorbeeld volkshuisvesting, landbouw en natuurbehoud. De gemene deler van de sectoren is dat ruimtelijke ordening hierin een belangrijke rol speelt. Ook verkeer en vervoer is een sector die onder het facet ruimtelijk ordening valt.

Het regeringsbeleid voor de ruimtelijke ordening wordt in nota's vastgelegd. De nota's bevatten de hoofdlijnen en beginselen van het te voeren ruimtelijke beleid. De eerste nota verscheen in 1960 en thans is de "*Nota Ruimte*" van kracht. Naast de meer algemeen georiënteerde nota's, waarin het facet ruimtelijke ordening tot uitdrukking komt, worden voor de afzonderlijke sectoren van ruimtelijke ordening aparte plannen worden opgesteld. Een sectoraal plan, een zogenaamd structuurschema, gaat in

op het te voeren beleid binnen een sector. Aangezien in elk sectoraal plan ruimtelijke ordening een belangrijk rol speelt, staan dergelijke plannen op het kruisvlak van facet- en sectorplanning. Het nationale beleidsplan voor de sector verkeer en vervoer verscheen voor het eerst in de jaren '70.

Alvorens in te gaan op de inhoud van de structuurschema's, is het goed te weten dat deze sectorale beleidsplannen tot stand komen via de procedure voor planologische kernbeslissingen (PKB). De PKB-procedure kent vier stappen (Tunissen & van Zundert, 2008). Het eerste deel van de PKB bestaat uit het ontwerp, ofwel het beleidsvoornemen van de regering. De nota, waarin de regering een probleemanalyse maakt en haar strategie uitzet, fungeert als een toelichting op de PKB-tekst en vormen samen deel I van het structuurschema. Voorts kan de PKB ook concrete beleidsbeslissingen omvatten. Dit zijn beslissingen voor concrete projecten, bijvoorbeeld de aanleg van een spoorweg waarbij de locatie al min of meer vast staat. Dan volgt er een fase waarin op deel I inspraak mogelijk is, er adviezen kunnen worden ingewonnen en overleg wordt gevoerd met andere overheden. De hoofdlijnen uit deze inspraakperiode en consultatieronde worden opgenomen in deel II van het structuurschema. Vervolgens zal in deel III het kabinet op basis van de uitgebrachte inspraak en adviezen haar standpunt bepalen. Na het '*kabinetsstandpunt*' volgt de uiteindelijke planologische kernbeslissing en vormt samen met een toelichting hierop deel IV 'de regeringsbeslissing' van het structuurschema. In dit laatste deel wordt ook bepaald welke tijdsduur aan de PKB vast zit.

Een PKB gaat daarnaast ook in op de regels die er zijn om beleid te laten doorwerken. Tunissen en van Zundert (2008, p. 61) geven aan dat in de loop der jaren het accent in PKB's steeds meer op uitvoeringsaspecten is komen te liggen en daardoor geleidelijk ook meer juridisch bindende elementen is gaan bevatten. De oorspronkelijke strategische en communicatieve werking van PKB's wordt daardoor steeds minder dominant. Een PKB is daarom van indicatieve en richtinggevende aard. De concrete beleidsbeslissingen zijn indicatief van aard, wat in dit verband wil zeggen dat de locatie al min of meer vast staat, maar dat op projectniveau nadere afwegingen worden gemaakt over de exacte uitvoering. Decentrale overheden zijn in hun planvoering verplicht de concrete beleidsbeslissingen in acht te nemen. Er is dan sprake van juridisch complete doorwerking. De rest van de PKB is richtinggevend voor decentrale overheden. Men dient op lokaal niveau op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur rekening te houden met de PKB, maar er is geen sprake van volledige juridisch doorwerking.

Voor het nationale vervoer- en vervoerbeleid zijn tot nu toe drie plannen vastgesteld: het '*Struatuurschema Verkeer en Vervoer*' in de jaren '70 was de eerste. Deze werd eind jaren '80 opgevolgd door de '*Tweede Struatuurschema Verkeer en Vervoer*' en sinds 2006 is de '*Nota Mobiliteit*' het vigerende nationale verkeer- en vervoerbeleid. Het beleid is via de voorgaande uiteenzetting van procedures voor sectorale beleidsplannen tot stand gekomen. In navolging van de Europese documentenanalyse, wordt hierna het Nederlandse beleid ten aanzien van hoogwaardig openbaar vervoer op chronologische wijze geïdentificeerd en geanalyseerd. Voorts worden ook andere belangrijke documenten geanalyseerd die invloed heeft gehad op het openbaar vervoerbeleid, zoals de Vierde Nota Ruimte Extra.

4.3.2 Structuurschema Verkeer en Vervoer (1979)

In 1977 kwam deel I van het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV) uit en het was daarmee de eerste aanzet tot nationaal beleid voor de sector verkeer- en vervoer. Na de inspraakperiode verscheen de regeringsbeslissing in 1979. Het beleid, omvat de hoofdlijnen van het te voeren verkeer- en vervoerbeleid voor de langere termijn en een omschrijving voor benodigde verkeersinfrastructuur op een meer middellange termijn. De rol van de Rijksoverheid wordt hierbij bepaald door de aangrijpingspunten, het wettelijke instrumentarium en het beïnvloeden van het keuzeprocess die gebruikers binnen de beleidsruimte hebben (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1979, p. 5). De algemene strekking van het Rijksbeleid is tweeledig. Enerzijds was het erop gericht om waar dit noodzakelijk en mogelijk was de verplaatsingsafstanden te verminderen, het autogebruik op hinderlijke locaties te beperken en voorzieningen te treffen voor openbaar vervoer en langzaam verkeer. Anderzijds had het beleid juist tot doel om tegemoet te komen aan de vraag naar vervoer, indien dit vervoer per saldo een positieve bijdrage vormt voor het welzijn van de gemeenschap. ‘Per saldo’ betekent volgens de PKB-tekst dat met dit faciliterende beleid schade aan landbouw, natuur en landschap zoveel mogelijk vermeden dient te worden en dat de verkeersveiligheid wordt bevorderd. Hier is een expliciete koppeling met het facet en andere sectoren van de ruimtelijke ordening.

Voor wat betreft het openbaar vervoer voert het Rijk beleid op twee sporen, enerzijds beleid voor de stadsgewesten en anderzijds voor overige gebieden. Het verkeer- en vervoerbeleid voor de stadsgewesten zou volgens het SVV erop gericht moeten zijn om de economische, culturele en recreatieve functies van deze centra te behouden en te versterken. Echter, geldt wel dat de automobiliteit in stedelijke gebieden verminderd zal moeten worden. Aangezien de totale verplaatsingsbehoefte wel vervuld moet worden, krijgt het openbaar vervoer in de stadsgewesten een belangrijkere rol. In de toelichting op de PKB-tekst wordt metaforisch beschreven dat de regering grote waarde hecht aan het kunnen aanbieden van *“kwalitatief hoogwaardig, comfortabel openbaar vervoer”* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1979, p. 121). Hiervoor dient de doorstroming en de regelmaat van stadsgewestelijk openbaar vervoer verbeterd te worden, door het treffen van prioriteitsmaatregelen, zoals het gebruik van busbanen, opstelstroken, verkeerslichtenbeïnvloeding en andere organisatorische maatregelen. Voor wat betreft het uitbreiden van diensten of verhogen van de frequenties was men terughoudender. Pas als de vervoerscapaciteit ontoereikend zou worden, komen deze maatregelen pas in zicht. Bovendien was het voornemen om bij nieuwe projecten alle mogelijke vervoersmodaliteiten in beschouwing te nemen, goede overstapmogelijkheden op veilige haltes te realiseren en het openbaar vervoer ook zoveel mogelijk af te stemmen op ruimtelijke ontwikkelingen en visa versa.

Waar het openbaar vervoer in de stadsgewesten voornamelijk vanwege de bereikbaarheid een impuls nodig heeft, werd met het openbaar vervoer in kleine en middelgrote steden juist behoudend omgegaan. De behoudendheid heeft ook alles te maken met de sterke opkomst van de automobiliteit en de daardoor ontstane financiële tekorten in het openbaar vervoer vanaf de jaren '60. De woordkeuze in de PKB-tekst geeft een indruk van wat er speelde tijdens die periode: het openbaar vervoer houdt hier zijn *“aanvullende karakter”* en is bedoeld voor degenen die niet over een auto kunnen of willen beschikken, aldus het ministerie (1979, p. 10) in het SVV. Het openbaar vervoer in meer dunbevolkte gebieden moest

dus op een minimaal niveau gehandhaafd worden om een zekere basismobiliteit voor iedereen te kunnen verzekeren. Het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer in dunbevolkte en landelijk gebieden werd bepaald via het Normingssysteem Voorzieningenniveau Streekvervoer, een set randvoorwaarden vanuit de Rijksoverheid voor de bepaling van het aanbod van streekvervoer. Voor de bediening van gebieden met een lage vervoersvraag werd ook gezocht naar nieuwe en betaalbare vormen van kleinschalig openbaar vervoer, zoals de buurtbus. Verder zal buiten de stadsgewesten het openbaar vervoer hoofdzakelijk bestaan uit streekbussen en stoptreindiensten van de NS. In bepaalde gevallen kunnen een tram of bus beter in de vervoerbehoefte voorzien dan een stoptrein. Men stelde in het beleidsdocument voor om te overwegen of (buiten gebruik zijnde) spoortracé te gebruiken zijn voor alternatieve vervoerswijzen, waarbij men dacht aan speciale snelbusdiensten die geheel of gedeeltelijk over vrije busbanen rijden.

4.3.3 Structuurschema Verkeer en Vervoer II (1990)

Het SVV uit 1979 wordt ongeveer 10 jaar later opgevolgd door het Structuurschema Verkeer en Vervoer II (SVV-II). Een nieuwe nota was nodig, omdat politieke en economische omstandigheden waren veranderd en de technologie inmiddels was verbeterd. Bovendien hebben Europese ontwikkelingen naar de liberalisering van de transportmarkt ook expliciet aanleiding gegeven om het nationale verkeer- en vervoerbeleid te actualiseren. In 1988 verscheen het beleidsvoornemen van de nieuwe structuurschema waarin een uitvoerige probleemanalyse is gemaakt. Medio 1990 werd het kabinetsstandpunt genomen. Waar het beleid in het eerste structuurschema er nog op gericht was om de vraag naar vervoer zoveel mogelijk te faciliteren, is het tweede structuurschema daar terughoudender in. Dit heeft alles te maken met de problemen die zijn gesignaleerd op het gebied van bereikbaarheid en leefbaarheid (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1988).

Een goede bereikbaarheid wordt als voorwaarde gezien voor allerlei economische en maatschappelijke ontwikkelingen. De bereikbaarheid is onder druk komen te staan door capaciteitsproblemen en door ontbrekende schakels in het wegennet. Ook is het dagelijkse woon-werkverkeer omvangrijker geworden, wat de economische schade voor het zakelijke en goederenvervoer vergroot. De bereikbaarheid en concurrentiepositie van Nederland als transport- en distributieland lopen daardoor ernstig gevaar. De economische en maatschappelijke schade als gevolg van de files werd geschat op circa 1 miljard gulden per jaar (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1990, p. 6). Doorgaan met het tot dan toe huidige beleid zou een verdere toename van het autogebruik impliceren en het wegennet zou dan steeds verder verstopt raken. Ook het ruimtelijke beleid dat er op gericht was om wonen, werken en voorzieningen te spreiden, heeft een ongunstige tendens veroorzaakt. Aan de ene kant gingen er zowel eenzijdige forensenpatronen ontstaan, als meer diffuse verplaatsingspatronen. Het openbaar vervoer zou in een dergelijke situatie steeds minder in de verplaatsingsbehoefte kunnen voorzien. Bovendien, en dat is het tweede geconstateerde probleem, heeft het openbaar vervoer te maken te maken met kwaliteits- en imago-problemen. Door de lange reistijd en slechte betrouwbaarheid wordt het daarom niet als een redelijk alternatief voor de auto ervaren. Bovendien ontbreekt het in het openbaar vervoer aan eenheid, doordat vervoersbedrijven zich hebben gericht op segmenten van de markt en niet op de totale markt. Voorts is het openbaar vervoer ook tekort geschoten als het aankomt op het leveren van maatwerk op specifieke

tijden en voor specifieke doelgroepen. Ten tweede wordt in het SVV-II geconstateerd dat als gevolg van de toenemende automobilititeit ook de leefomgeving wordt aangetast. Parallel aan de toename van de automobilititeit, neemt ook de verkeersonveiligheid, luchtverontreiniging, energieverbruik en geluidhinder toe. Hiermee komt de kwaliteit van het woon- en leefmilieu als ook de kwaliteit van landschappen onder druk te staan. Tot slot zijn ook problemen geconstateerd in de institutionele hoek van het vervoerbeleid. Zo wordt de samenhang tussen het facet ruimtelijke ordening en de sector verkeer en vervoer onvoldoende bevonden. Dit had ook te maken met een beperkt instrumentarium om de doorwerking van het vervoerbeleid te kunnen waarborgen.

Voor het aanpakken van de twee belangrijkste problemen, bereikbaarheid en leefbaarheid, wordt in het kabinetsstandpunt van het SVV-II voor een oplossingsstrategie gekozen op basis van vijf punten, die deel uit maakt van de PKB-tekst (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1990, p. 10). De eerste strategie gaat in op het aanpakken van overlast bij de bron. Voertuigen dienen schoner, zuiniger, veiliger en stiller te worden om de overlast te verminderen. Ook houdt de bronbestrijding in dat er grenzen aan de uitbreiding van de verkeersinfrastructuur zullen worden gesteld. Het terugdringen van de groei van de mobiliteit is daarbij een tweede strategie. De groei kan worden beperkt door het voeren van een doordacht locatiebeleid waarin het openbaar vervoer een belangrijke rol gaat spelen. Ook het veranderen van de prijs voor mobiliteit moet hierin een belangrijke rol spelen. De derde oplossingsstrategie gaat voornamelijk in op het terugdringen van de automobilititeit, door het verbeteren van alternatieven voor de auto. De fiets en het openbaar vervoer moeten aanzienlijk verbeterd worden om mensen over te halen de auto te laten staan. Het openbaar vervoer mag daarbij op woonwerk-relaties niet meer dan 1,5 keer langzamer zijn dan de auto en moet het aantal reizigers op de belangrijkste corridors in de spitsuren in 2010 zijn verdubbeld ('OVx2'). In hoeverre er sprake zou moeten zijn van substitutie van het gebruik van de auto naar het gebruik van het openbaar vervoer worden geen uitspraken gedaan. Naast 'pullmaatregelen', moet volgens het SVV-II ook aandacht worden besteed aan zogenaamde 'pushmaatregelen'. Dit zijn maatregelen die het autogebruik zullen ontmoedigen, zoals het aanscherpen van de parkeernormen en het weren van auto's uit binnensteden. Ten vierde zal de verbetering van de bereikbaarheid door het aanleggen van infrastructuur zal slechts van geval tot geval worden bekeken. Onder deze strategie van 'selectieve bereikbaarheid' behoort tevens het verbeteren van de doorgang in congestiegebieden voor vrachtverkeer, carpoolers en openbaar vervoer doormiddel van speciale voorzieningen. De laatste strategie van het SVV-II gaat in op het versterken van het nationale vervoer- en vervoerbeleid zelf. De bestuurlijke samenwerking, financiering en onderzoek dienen hierbij sterk verbeterd te worden om het te voeren beleid te kunnen versterken.

In de toelichting op de PKB-tekst wordt dieper ingegaan op de strategie van het verbeteren van het openbaar vervoer. Voor de planperiode van 1990-2010 wil de regering 20 miljard gulden beschikbaar stellen om zowel de kwaliteit als de capaciteit van het openbaar vervoer te verbeteren. Met deze investering wil de regering bereiken dat het openbaar vervoer een alternatief wordt voor automobilisten en dat hiermee tevens de leefbaarheid, het milieu en de verkeersveiligheid worden verbeterd. Daarnaast zet de regering zich ook in voor een compacte verstedelijking, om zo het vestigingsklimaat voor bedrijven in stedelijk gebied te verbeteren. Openbaar vervoer speelt hier een belangrijke rol in, aangezien

“compacte steden alleen kunnen functioneren met hoogwaardig openbaar vervoer” (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1990, p. 45). Openbaar vervoer kan dus in meerdere behoeften voorzien.

De regering beschouwt in het SVV-II reistijd als het belangrijkste kwaliteitsaspect voor het openbaar vervoer. Het openbaar vervoer mag op woon-werk relaties niet meer dan 1,5 keer langzamer zijn dan de auto wil het ermee concurreren. Op langere afstanden zou de reistijd en het comfort van het openbaar vervoer zelfs beter kunnen dan die per auto. Naast reistijd, wordt betrouwbaarheid als tweede belangrijkste kwaliteitsfactor gezien. Hoewel niet expliciet vermeldt, wordt onder betrouwbaarheid verstaan dat de maximale genoemde reistijd van het openbaar vervoer gegarandeerd wordt. Bovendien wordt het noodzakelijk geacht om de hele keten van OV-verplaatsingen, dus zowel voor-, hoofd- en natransport, op elkaar afstemmen, zodat een meer geïntegreerd OV-systeem ontstaat. Comfort is een belangrijk derde kwaliteitsaspect voor het openbaar vervoer. Hiertoe horen de properheid van voertuigen en wachtruimten, goede reisinformatie, het verkorten van wacht- en overstaptijden, maar ook sociale veiligheid. In de onderstaande tabel zijn de in het SVV-II benoemde kwaliteitsaspecten van hoogwaardig openbaar vervoer weergegeven. We kunnen deze zien als de nationaal sturende inhoud van het HOV-concept.

Kwaliteitsaspect	Kenmerken van het frame
Reistijd	• Reistijdverhouding max. 1,5 • Reistijd max. 45 minuten tussen woon- en werklocatie • Lange afstand mogelijk sneller dan auto
Betrouwbaarheid	• Garanderen reistijden • Goede afstemming tussen voor-, hoofd-, en natransport • Geïntegreerd OV-product
Comfort	• Properheid van voertuigen en wachtruimten • Informatievoorziening voor en tijdens de reis • Verkorten van wacht- en overstaptijden • Sociale veiligheid

Tabel 8: Kwaliteitsaspecten van hoogwaardig openbaar vervoer volgens het SVV-II.

Om de kwaliteitsaspecten voor de verbetering van het openbaar vervoer mogelijk te maken, acht de regering het noodzakelijk om onderscheid te maken in verschillende deelsystemen van het openbaar vervoer. De systeemgedachte die wordt gehanteerd houdt in dat openbaar vervoer bestaat uit verschillende deelsystemen die elk een eigen functie en kwaliteit hebben. Zo zijn er snelle verbindende lijnen en langzamere ontsluitende lijnen te onderscheiden. Halteafstanden en snelheid zijn binnen deze systemen bepalende factoren. Naast radiale verbindingen moeten er ook meer tangentiële verbindingen komen⁷. Het openbaar vervoerssysteem zou volgens het SVV-II moeten bestaan uit de volgorde van internationale verbindingen, stadsgewestelijke en regionale verbindingen en een zogenaamd basisnet (zie tabel 9). Voor de internationale verbindingen wenst de regering aansluiting bij het Europese hogesnelheidsnetwerk. Het nationale OV-netwerk bestaat uit snelle en frequente intercityverbindingen. In het bijzonder moet het openbaar vervoer in stadsgewestelijke gebieden een meer prominentere rol gaan

⁷ Een radiale verbinding is een verbinding tussen een centrale locatie, zoals een station of de binnenstad, en een uit dit centrum gelegen locatie. Tangentiële verbindingen verbinden rechtstreek twee uit het centrum gelegen locaties zonder door het centrum te gaan. Met tangentiële verbindingen kan omreizen en overstappen worden voorkomen en dus reistijd worden bespaard (Schoemaker, 2002).

spelen. De regering wil daarbij investeren in ‘*een samenhangend netwerk van hoogwaardige, snelle verbindingen waarvan trein, snelbus en in grote agglomeraties ook metro en sneltram deel uitmaken*’ (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1990, p. 48). Speciale aandacht moet uitgaan naar de relatie met de ruimtelijke ordening: nieuwe locaties voor wonen en werken moeten nabij stedelijke locaties worden gebouwd en op het stedelijke openbaar vervoersnetwerk worden aangesloten. Hoogwaardige verbindingen vormen een netwerk van verbindende (rail)voorzieningen die gekenmerkt wordt door (1990, p. 48): een hoge verplaatsingssnelheid, vervoer over congestie vrije banen, betrouwbaarheid en comfort met grote halteafstanden en gevoed door ontsluitende lijnen, op zware vervoerscorridors mogelijke integratie van stadsgewestelijke en regionale verbindingen.

Het basisnet omvat het lokale en interlokale openbaar vervoer. Het moet woon- en werklocaties, winkelcentra en recreatiegebieden ontsluiten en een betrouwbare aansluiting geven op verbindende lijnen. Ook de reistijd en betrouwbaarheid van dit deelsysteem moet worden verbeterd, hoofdzakelijk door het treffen van infrastructurele doorstromingsmaatregelen en voorrangsregelingen. Aangezien in de stadsgewesten de prioriteit echter wel moet uit gaan naar de realisatie van hoogwaardige verbindingen, zal het basisnet effectiever en efficiënter moeten. Om een mogelijke verschraling van het reguliere openbaar vervoer als gevolg van investeringen in hoogwaardige verbindingen te beperken, wil de regering verzekeren dat iedereen een voldoende voorzieningenniveau blijft behouden. Hoe dit ‘basisnet’ eruit ziet blijft echter open. Ook in landelijke gebieden moet een bepaald voorzieningenniveau gehandhaafd blijven. Het gehele openbaar vervoerssysteem wordt gecomplementeerd met aanvullende voorzieningen, zoals met parkeer- en reisterreinen (P+R), taxi en bedrijfsvervoer.

Om de verbetering van het openbaar vervoer mogelijk te maken is het volgens de regering ook noodzakelijk om de exploitatie te overdenken. De voertuigkeuze moet volgens het SVV-II afhankelijk zijn van de vervoersstromen: de exploitatie van bussen is daarbij geschikt voor relatief lichte vervoersstromen en rail gebonden voertuigen zijn meer geschikt voor zware voertuigen. De exploitatiebijdragen vanuit het Rijk moet worden genormeerd en zodanig zijn gericht dat gemeenten en vervoerders zijn geprikkeld tot verbetering van de doelmatigheid en vervoersprestatie van het openbaar vervoer.

Ontwerp	Inhoudelijke kenmerken frame
Systeemopbouw	• Internationale en nationale verbindingen: hogesnelheid, eurocity en intercity • Stadsgewestelijke en regionale verbindingen: verbindende lijnen met weinig halte, • Basisnet: ontsluitende lijnen met meer halte, daardoor langzamer • Aanvullende voorzieningen: park en ride (P+R), taxi, bedrijfsvervoer
Exploitatie	• Voertuigkeuze afhankelijk van zwaarte vervoersstromen • Aanbod openbaar vervoer moet passen in systeemopbouw • Aanbod openbaar vervoer aanpassen aan de verwachte (extra) reizigers • Efficiëntere bedrijfsvoering
Tariefsysteem	• Marktconforme tarieven per ov-produkt • Kaart- en tariefintegratie

Tabel 9: De systeemkenmerken van het openbaar vervoer volgens het SVVII.

4.3.4 Vierde Nota Extra (1991)

In de facetnota van de ruimtelijke ordening uit 1991, de Vierde Nota Extra (VINEX), is expliciet aandacht geschonken aan de relatie tussen de ruimtelijke ordening en het openbaar vervoer. Met name de geconstateerde milieu- en leefbaarheidproblemen waren aanleiding om het ruimtelijk beleid aan te scherpen. De oplossing werd voornamelijk gezocht in het terugdringen van de mobiliteitsbehoefte, door een andere ruimtelijke inrichting. Hiermee zijn de beleidsvoornemens uit het SVV-II en de VINEX sterk op elkaar afgestemd. Waar in het verleden de Nederlandse ruimtelijke ordening gericht was op spreiding van functies en een ‘gebundelde deconcentratie’ – wat heeft geresulteerd in een ongewenste toename van de mobiliteit –, is het uitgangspunt van de VINEX het tot stand brengen van een geconcentreerde verstedelijking en het vrijwaren van het landelijk gebied. De mobiliteitsdoelstelling is erop gericht om het autoverkeer in steden en stadsgewesten te verminderen en daarmee leefbaarheid te verbeteren (Ministerie van VROM, 1991). Voor het bereiken van deze doelstellingen, heeft de nota vier samenhangende strategieën uitgezet:

- het bundelen van verstedelijking in stadsgewesten
- toepassen van nabijheidprincipe
- toepassen van locatiebeleid voor bedrijven
- het verhogen van de kwaliteit van het openbaar vervoer

Voor de strategie van het bundelen van de verstedelijking en het beschermen van landelijk gebied wil de regering restrictief ruimtelijk beleid voeren. Voor stedelijke regio's met behoefte aan groei in wonen, werken en voorzieningen betekent dit dat in de VINEX en in convenanten is aangegeven en afgesproken op welke locaties bouwopgaven gerealiseerd zullen worden. Er is daarbij gebruik gemaakt van verschillende locatiecriteria. Het belangrijkste criterium is het nabijheidprincipe. Dit principe houdt in dat de groei eerst zoveel mogelijk binnenstedelijk moet worden opgevangen, vervolgens aan de rand van steden en pas daarna verder weg van steden. Hiermee wordt ingezet om woningen, werkgelegenheid en voorzieningen op een zodanige onderlinge afstand tot elkaar te situeren dat de bereikbaarheid per openbaar vervoer en fiets optimaal is. De geleiding van de mobiliteit wordt voorzien met locatiebeleid. Dit beleid geeft in drie categorieën, de zogenaamde ‘bereikbaarheidsprofielen’, aan in welke mate locaties van bedrijven en voorzieningen bereikbaar is of moet zijn per openbaar vervoer en of fiets (Ministerie van VROM, 1991, p. 86). A-locaties zijn openbaar vervoerslocaties gelegen in stedelijke centra, nabij een (centraal) station en met beperkte parkeervoorzieningen. Deze locaties zijn geschikt voor voorzieningen en bedrijven met veel bezoekers en werknemers. De B-locaties zijn gelegen nabij voorstadstations of nabij vervoersknooppunten van ander hoogwaardig openbaar vervoer. Deze locaties zijn zowel per openbaar vervoer als per auto goed bereikbaar. Voor lang parkeren mag minder ruimte zijn. Tot slot zijn de C-locaties locaties die vrijwel direct zijn aangesloten op het hoofdwegennet en minder bereikbaar zijn met het openbaar vervoer. Alleen bedrijven met een grote autoafhankelijkheid komen in aanmerking voor dergelijke locaties. De VINEX beschrijft dat gemeenten een stringent parkeerbeleid moeten voeren bij de A en B locaties. Op die manier wordt het gebruik van de auto naar locaties met een goede ontsluiting van hoogwaardig openbaar vervoer ontmoedigd. VROM (1991, p. 143) meldt hierbij dat het parkeerbeleid,

afhankelijk van het tempo waarin het openbaar vervoer wordt verbeterd, eventueel ook gefaseerd kan worden ingevoerd.

In het kader van het terugdringen van de automobiliteit krijgt het openbaar vervoer in het VINEX-beleid een cruciale rol. In samenhang met de verstedelijkingsstrategie en het locatiebeleid zal het openbaar vervoer verbeterd moeten worden om enerzijds het OV-gebruik te laten toenemen en anderzijds (onnodig) autogebruik te laten afnemen. Om een vervoerswijzeverschuiving te realiseren, zijn ‘*hoogwaardige voorzieningen voor het openbaar vervoer*’ een belangrijke pijler (Ministerie van VROM, 1991, p. 142). Hoewel de strategie van het verhogen van de kwaliteit van het openbaar vervoer meermaals onderdeel uitmaakt van zowel de PKB-tekst als wel de toelichting hierop, gaat de VINEX niet in wat onder dergelijke verbeteringen of hoogwaardig openbaar vervoer wordt verstaan. Wel wordt bij de specifieke opgaven per stadsgewest vermeld dat het lange termijnbeeld voor het stadsgewestelijke openbaar vervoer bestaat uit een ‘*netwerk dat is opgebouwd uit hoogwaardige lijnen van het stads- en streekvervoer en NS verbindingen*’ (Ministerie van VROM, 1991, p. 192). Per stadsgewest worden hierbij verschillende gewenste nieuwe verbindingen genoemd, waarin bij het ene geval de voorkeur uitgaat naar een specifieke vervoerstechniek en in een ander geval alle mogelijkheden worden open gelaten, zoals respectievelijk een ‘sneltram’ tussen Utrecht Centraal Station en de Uithof, een ‘hoogwaardige railverbinding’ van Amsterdam Noord naar Zuid en een ‘hoogwaardige OV-verbinding’ Haarlem-Hoofddorp-Schiphol-Amstelveen.

Om de doorwerking van de bouwopgaven en de gewenste verkeersontsluiting ervan te verzekeren, is de VINEX uitgewerkt in meer gedetailleerde convenanten. In deze convenanten zijn afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheden en rollen van provincies, kaderwetgebieden en gemeenten met betrekking tot de bouwopgaven, specifieke locaties en de ontsluiting van de locaties per openbaar vervoer. De doorwerking van het ABC-beleid kreeg expliciet gestalte door de goedkeuringsbevoegdheid van provincies op bestemmingsplannen (Jansen, Martens, & Schouwenaars, 1997). Een van de afspraken voor het openbaar vervoer was dat een hoogwaardig openbaar vervoerssysteem gerealiseerd moest zijn als tweederde van de bouwopgave op een locatie gerealiseerd is (Ministerie van VROM, 2005). De VINEX heeft ervoor gezorgd dat de afstemming tussen het ruimtelijke ordening en de sector verkeer en vervoer, in het bijzonder het openbaar vervoer, expliciet is vastgelegd. Alles leek er klaar voor te zijn om de problemen op het gebied mobiliteit, leefbaarheid en milieu aan te pakken door het versterken van de wederzijdse samenhang tussen ruimte en (openbaar) vervoer.

4.3.5 Periode van 1995-2007: verandering van de institutionele en instrumentele omgeving.

In de voorgaande analyse van het verkeer- en vervoerbeleid hebben we kunnen zien hoe het ruimtelijk planningsconcept van hoogwaardig openbaar vervoer is neergezet. Met name de brede discours van de mobiliteitsproblematiek waarin hoogwaardig openbaar vervoer een belangrijkere rol moet gaan spelen is ter sprake gekomen. De handelingsfunctie, communicatieve en intentionele functie, als ook enkele spelregels van het concept zijn gesignaleerd. In de beleidsstukken hebben we gezien dat ook de institutionele en instrumentele omgeving van de openbaar vervoerssector is veranderd, tevens met het oog op de werking van het concept van hoogwaardig openbaar vervoer. De aanzet hiertoe heeft een grondslag gehad in de beleidsdocumenten, maar de verandering van wet- en regelgeving zijn meer parallel hieraan

tot stand gekomen. In deze paragraaf wordt daarom in het bijzonder stilgestaan bij de totstandkoming van de huidige institutionele en instrumentele omgeving als spelregelkader van de openbaar vervoerssector. We zullen op basis van de adviezen van de commissie Houben, de Boer en Brokx de totstandkoming van de huidige wet- en regelgeving analyseren. Hiermee wordt enerzijds beschreven hoe de twee overige functies van het ruimtelijk planningsconcept van hoogwaardig openbaar vervoer worden ingevuld en welke andere ‘rules of the game’ er in de sector bestaan.

Commissie Houben (1990): Openbaar vervoer naar een geïntegreerde regionale opzet

Met de in het SVV-II uitgesproken ambitie om het openbaar vervoer aanzienlijk te verbeteren en in te zetten als volwaardig alternatief voor de automobiliteit, stond de bedrijfstak van het openbaar vervoer voor een flinke opgave. In korte tijd zou niet alleen de snelheid, de betrouwbaarheid en het reisgemak van het openbaar vervoer verbeterd moeten worden, maar ook het aanbod en de capaciteit ervan. Met de tot dan toe traditionele organisatiewijze van het openbaar vervoer werd het niet mogelijk geacht de opgave te realiseren (Commissie Houben, 1990). Met andere woorden, het concept van hoogwaardig openbaar vervoer kon niet gaan doorwerken, omdat de tot dan toe huidige institutionele en instrumentele omgeving een barrière vormde. Ten eerste werd de bestuurlijke organisatiewijze als probleem gezien. Zoals in paragraaf 4.1 van dit onderzoek al is benoemd, was vanuit de historische situatie het Rijk verantwoordelijk voor het treinvervoer en het streekvervoer en de grotere gemeenten voor het lokale stadsvervoer. Echter door de mobiliteitsgroei is het accent van de verkeersverplaatsingen steeds meer in, naar en rond de stedelijke regio's te komen liggen. Het probleem hier is dat er binnen een verstedelijkte regio meerdere opdrachtgevers actief kunnen zijn en er ook verschillende beleidsafwegingen worden gemaakt met betrekking tot het uitvoeringsniveau van het openbaar vervoer. Een meer regionale en geïntegreerde opzet van het openbaar vervoer werd daarom noodzakelijk geacht om te kunnen aansluiten op de regionale verplaatsingsbehoefte. Ten tweede werd ook de organisatiestructuur van openbaar vervoersbedrijven als een belemmering voor een meer regionale opzet van het openbaar vervoer ervaren. Bedrijven waren zowel per voertuigtechniek als geografisch georganiseerd. Een opdeling bemoeilijkte de afstemming tussen trein, streekbus en stedelijk metro, tram en stadsbus.

In opdracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat is onder leiding van de Commissie Houben (1990) een onderzoek uitgevoerd naar de verbeteringsmogelijkheden in de beheersstructuren en -systemen van het openbaar vervoer om een betere aansluiting op de behoefte van de reiziger te kunnen vinden. Het uitgangspunt daarbij was dat het openbaar vervoer zich moet gaan organiseren rond de belangrijkste vervoerstromen in de verstedelijkte regio's. Om tot een meer geïntegreerde en regionale benadering van het openbaar vervoer te komen gaf de commissie het advies om de planning, uitvoering, financiering en coördinatie van het openbaar vervoer aan te passen. De adviezen hebben een eerste basis gelegd voor het de ordening van de openbaar vervoersmarkt zoals deze tegenwoordig bestaat.

Volgens de Cie. Houben moet de planningsstructuur voor het openbaar vervoerbeleid worden gedecentraliseerd naar een regionaal planningssysteem, waar een bedrijfsmatig, ambtelijk en bestuurlijk platform gezamenlijk de plannen zullen moeten ontwikkelen. De Rijksoverheid trekt zich hierbij terug uit de beleidsvoering. Een voorwaarde voor de effectiviteit van een dergelijk planningssysteem is dat de gezamenlijk overheden vooraf in convenanten afspraken maken over de beleidsuitgangspunten. Ten

tweede is het advies van de Cie. Houben om bij de uitvoerende openbaar vervoersbedrijven vervoersdiensten te herverkavelen en bedrijven te laten fuseren. Op die manier wordt bereikt dat er op regionaal niveau onder gezag van één regionaal planningssysteem één vervoersbedrijf verantwoordelijk is voor de uitvoering van het openbaar vervoer. Het gevaar hierbij is echter dat er regionale monopolieposities kunnen ontstaan. Daarom zal er een nieuwe aanbestedingsvorm geïntroduceerd moeten worden, waarbij ook eisen aan bedrijfseconomische prestaties kunnen worden gesteld.

Bij een regionale opzet van het openbaar vervoer hoort ook een ander financieringssysteem. Het openbaar vervoer heeft namelijk te maken met exploitatietekorten, ofwel de exploitatie van openbaar vervoer kan niet worden gedekt uit de reizigersinkomsten. Waar eerst het financieringssysteem per stad of regio verschilde, geeft de Cie. Houben het advies de rijksbijdrage voor exploitatietekorten op een meer transparante manier te laten plaatsvinden. In hoofdlijnen zou de regionale rijksbijdrage gebaseerd moeten worden op een vast bedrag per reizigerskilometer per vervoerstechniek en bij de aanwezigheid van een openbaar vervoersplan. Ook andere vervoerkundige en ruimtelijke criteria zouden een rol moeten gaan spelen. Op die manier wordt een zekere mate van effectiviteit en inventiviteit bij vervoersautoriteiten en vervoerders gestimuleerd, zonder dat daarbij inbreuk wordt gedaan op flexibiliteit. Het laatste advies van de commissie Houben voor een meer integrale opzet van het openbaar vervoer gaat in op de coördinatie tussen het regionaal en interregionaal vervoer. Dit kan worden bereikt door geïnstitutionaliseerde overlegprocedures tussen de regionale vervoersautoriteiten in te voeren. Hier kunnen onder andere beleidsplannen, routes en dienstregelingen op elkaar worden afgestemd om de interregionale reiziger een beter vervoersproduct te kunnen aanbieden.

Interliner (1994)

Begin jaren '90 wilde het VSN het imago van de bus verbeteren. Voor automobilisten was het streekvervoer niet aantrekkelijk en ook stond het niet hoog op de politieke agenda. In 1994 werd een nieuwe productformule met veel media-aandacht geïntroduceerd: de Interliner. Dit vervoersconcept richtte zich op de belevingswereld van de klant, waar comfort, betrouwbaarheid en herkenbaarheid de belangrijkste speerpunten waren.



Hoewel de productformule zich succesvol verspreidde, waren er toch financiële tegenvallers. Dit had voornamelijk te maken met het tariefsysteem en de aanvullende vergoedingen. Met de Wet Personenvervoer in 2000, werd de VSN opgesplitst in meerdere bedrijven en men moest zich vanwege de concurrentie meer op efficiëntie gaan richten. De veranderde rollen en bezuinigingen in de ov-sector zorgde voor een langzame afbouw van het Interlinerconcept. (Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004). Evaluatie Interliner. De geschiedenis van de Groene Streep. Transtec: Amsterdam)

Commissie de Boer (1994) en Brokx (1995): Verzakelijken van het openbaar vervoer

De adviezen van de commissie Houben vielen in goede aarde. De minister van Verkeer en Waterstaat is met de gemeentelijke bestuurders en de vervoersbedrijven overeengekomen om de adviezen daadwerkelijk tot uitvoering te brengen. Het werd de eerste aanzet tot een ander ordening van de openbaar vervoersmarkt. Op dat moment werden twee andere commissies ingesteld om voort te gaan met het verbeteren van de openbaar vervoerssector met het doel openbaar vervoer een grotere rol in de

mobiliteitsproblematiek te kunnen laten spelen. Ook het feit dat het aandeel openbaar vervoer in de totale mobiliteit – juist geheel tegen de beleidsambities van de structuurschema's in - was afgenomen, was aanleiding om tot serieuze overwegingen te komen (Commissie Wolfson, 1997).

De commissie de Boer (1994) had de opgave om de lage kostendekkingsgraad, de opbrengsten minus de kosten, van het openbaar vervoer te verbeteren en tegelijkertijd het gebruik van het openbaar vervoer als aandeel in de totale mobiliteit te laten groeien. Hiermee wordt de achterliggende dubbeldoelstelling bereikt om openbaar vervoer te laten bij dragen aan de oplossing van de congestieproblematiek en tegelijkertijd hiermee de bereikbaarheid van stedelijke gebieden als ook de leefbaarheid hier te verbeteren. Om dit te bereiken gaf de Cie. de Boer het advies zogenaamde push- en pullmaatregelen. De pullmaatregelen, het aantrekken van autogebruikers, behelsde voornamelijk het advies om de kwaliteit van het openbaar vervoer te verbeteren door te investeren in de infrastructuur. Met het oog op een exploitatie als een reizigersbelang beogen maatregelen als busbanen, busstroken en andere infrastructurele prioriteitsmaatregelen de reissnelheid van het openbaar vervoer te verbeteren. Op die manier konden enerzijds de exploitatiekosten van het openbaar vervoer worden verlaagd, doordat de omloop van het openbaar vervoersdiensten efficiënter is. Anderzijds werden meer potentiële reizigers getrokken, omdat de reistijdverhouding met de auto gunstiger werd.

Het advies resulteerde in de *'Ministeriële Regeling Extra investeringsimpuls infrastructuur in het stads- en streekvervoer'* waar bijna een miljard gulden voor werd uitgetrokken. Kleine infrastructurele projecten tot 25 miljoen gulden konden gebruik maken van deze regeling. Regio's en gemeenten werden gestimuleerd om daadwerkelijk het openbaar vervoer te verbeteren en van de regeling is dan ook volop gebruik van gemaakt. Hoogwaardig openbaar vervoer kwam met de regeling voor het eerst op een grotere schaal tot uitvoering. De pushmaatregelen van de Cie. de Boer waren voornamelijk gericht op het voeren van adequaat flankerend beleid, zoals het aanscherpen van parkeerbeleid en prijsbeleid. Ook was de commissie van mening dat er slechts een beperkt aantal regionale overheden verantwoordelijk zou moeten zijn op de aansturing van het openbaar vervoer.

De commissie Brokx (1995), die in 1991 een onderzoek naar een andere structuur en ordening van de openbaar vervoerssector startte, kwam tot de periode tot en met 1995 met een aantal adviesrapporten. Een belangrijk probleem die de commissie had geconstateerd is het feit dat de openbaar vervoerssector te veel is berust op de overheid(smiddelen). Voorts is ook de regelgeving in het openbaar vervoer complex, op sommige punten niet transparant en is er te weinig speelruimte voor innovatie. Om er daadwerkelijk voor te zorgen dat de kwaliteitsverbetering in het openbaar vervoer op gang komt, heeft de Cie. Brokx het advies gegeven de openbaar vervoerssector te ontvlechten en te verzakelijken. Dit betekent een fundamentele wijziging in de verdeling van taken, bevoegdheden en risico's van de betrokken overheidspartijen.

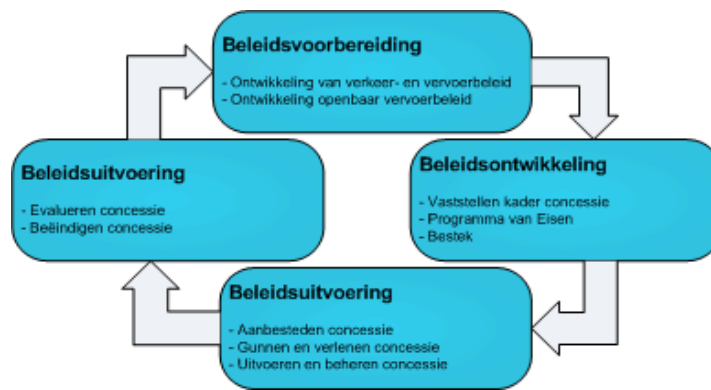
Voortbouwend op de decentrale en regionale opzet van de Cie. Houben, zullen de beleidsvoerings, ontwikkelings- en uitvoeringsfunctie van elkaar gescheiden worden. Vervoersautoriteiten zullen zich van de bedrijfsvoering terugtrekken en zich voortaan exclusief bezig houden met de beleidsvoering. De bedrijfsvoering, het exploiteren van openbaar vervoer, zal volledig in handen komen te liggen van vervoerders, als zelfstandige marktpartijen. De Cie. Brokx kwam vervolgens met het advies marktwerking in het openbaar vervoer te introduceren en de gehele sector te dereguleren. Met

marktwerking in het openbaar kan op basis van een beheersbare vorm van concurrentie tussen vervoerondernemingen de beleidswensen voor het stads- en streekvervoer beter worden bereikt (Tweede Kamer der Staten Generaal, 1995). Deze gedachte komt voort uit het bredere rule of governance discours die we eerder in de Europese documenten hebben geanalyseerd. Brokx adviseerde om daarbij een aanbestedingssysteem op basis van concurrentie *om de weg* in een concessiestelsel in te voeren. Hiermee is er concurrentie tussen vervoersondernemingen om een concessie, of wel het unieke recht om in een bepaalde regio het openbaar vervoer voor een bepaalde periode te exploiteren. Door de aanbesteding te baseren op prijs-kwaliteitverhouding, worden vervoersondernemingen geprikkeld effectiever en innovatiever om te gaan met de afstemming van vraag en aanbod: het aantrekken van zoveel mogelijk potentiële reizigers door een zo efficiënt en aantrekkelijk mogelijk vervoersproduct aan te bieden. Dit principe sluit aan bij de doelstellingen uit het SVV-II. Het advies van de Cie. Brokx is in 1995 op hoofdlijnen door het Rijk overgenomen en nader uitgewerkt in de implementatienota *‘Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer’* (Tweede Kamer der Staten Generaal, 1997).

Verankering van het formele spelregelkader in de Wet Personenvervoer 2000

De ontvlechting, deregulatie en het vermarkten van de openbaar vervoerssector wordt met de Wet Personenvervoer 2000 (WP2000) en het Besluit Personenvervoer 2000 (BP2000) een feit. Ten grondslag van de wet ligt nog steeds de dubbeldoelstelling zoals deze in het SVV-II is opgesteld, namelijk enerzijds een groei in het OV-gebruik en anderzijds een stijging in de kostendeckingsgraad. Anno 2010 is dit juridische kader nog steeds van kracht. Het is in dit verband en alvorens de casestudie te starten, goed stil te staan bij het huidige juridische spelregelkader van het openbaar vervoer.

De WP2000 heeft een einde gemaakt aan de gemeentelijke structuur van vervoersautoriteiten. De bevoegdheden zijn sinds 2004 overgeheveld naar de provincies voor het streekvervoer en voor meer regionaal en stedelijk openbaar vervoer naar de Wgr-plus regio's. Het Verenigd Nederlands Streekvervoer was inmiddels opgesplitst in meerdere verzelfstandigde vervoersondernemingen waren en sinds 2007 zijn ook alle gemeentelijke vervoersbedrijven verzelfstandigd. De markt van het openbaar vervoer bestaat momenteel in Nederland uit 19 vervoersautoriteiten en verschillende vervoersbedrijven, waarbij er concurrentie is om concessies, het unieke recht om binnen een bepaald gebied voor een bepaalde periode het openbaar vervoer te exploiteren. De vervoersautoriteit is samen met de betreffende gemeenten van het vervoersgebied verantwoordelijk voor de infrastructuur en voor de concessie noodzakelijke investeringen hierin. Er is daardoor een scheiding tussen het beheer van de infrastructuur (concessieverlener) en de exploitatie van de vervoersdiensten (concessienemer). Het aanbesteden en verlenen van de concessie verloopt via een bepaalde wettelijke procedure, die door het CVOV (2000) inzichtelijk is gemaakt (zie figuur 6).



Figuur 6: Concessiecyclus

De WP2000 schrijft voor dat vervoersautoriteiten in verkeer- en vervoerbeleid aangeven welke rol het openbaar vervoer als instrument vervult om bepaalde doelstellingen te realiseren. De beleidsdoelen worden vertaald en geoperationaliseerd naar de concessie. Ten eerste zal binnen de concessiesystematiek de concessie nader worden gedefinieerd naar tijd, modaliteit en gebied. Hoewel aanbesteding meestal per vervoermodaliteit afzonderlijk gebeurt, ziet het Rijk ook kansen voor inter-modaal aanbesteden. Marktpartijen worden daardoor gestimuleerd de vervoerssystemen op elkaar af te stemmen. Verder is in de WP2000 opgenomen dat de duur van een concessie maximaal 6 jaar mag zijn, om op die manier langdurige monopolieposities te voorkomen. Aangezien het bedrijfsmatig interessant is voor vervoersbedrijven om gebieden met zware vervoersstromen te exploiteren, kunnen naast de concessie ook aanvullende contracten op lijnniveau en vraagafhankelijk openbaar vervoer worden aanbesteed. Zo blijft ook de sociale functie van het openbaar vervoer gewaarborgd. De concessie wordt vervolgens omgezet in een Programma van Eisen (PvE). Hierin moet de vervoersautoriteit vastleggen welke specifieke eisen en wensen zij heeft voor bijvoorbeeld de dienstregeling, frequentie en punctualiteit. Het PvE is dus het document om de kwaliteitseisen en prestatie-eisen van het openbaar vervoer vast te stellen.

Naast het feit dat provincies of Wgr-plus regio's als concessieverlener een visie voor het openbaar vervoer hebben, hebben ook de inliggende gemeenten op basis van de Planwet Verkeer en Vervoer in de gemeentelijke verkeer- en vervoerplannen vaak een visie voor het openbaar vervoer. Gemeenten hebben namelijk ook belangen bij het openbaar vervoer, alleen al om het feit dat het openbaar vervoer over gemeentelijk grondgebied zal rijden. De vervoersautoriteiten zullen dus gezamenlijk met de inliggende gemeenten tot een visie, concessie en programma van eisen voor het openbaar vervoer moeten komen. Echter, kunnen in het hierboven beschreven proces van beleidsvoorbereiding en beleidsontwikkeling verstrengelingen ontstaan in visies, belangen en wensen. De regering is zich hiervan bewust en in de Nota Mobiliteit geeft zij (2004, p. 54) dan ook aanwijzingen voor een goede samenwerking en (beleids)afstemming. In het zogenaamde ‘conflictbeslechtingkader’ als ‘rule of interaction’ wordt nadruk gelegd op het belang van een open en transparant procesmatig overleg, waarin de verschillende overheden met wederzijds respect tot samenwerking moeten komen. Om patstellingen in het beleidsproces als gevolg van verstrengelde belangen tussen de decentrale partijen te doorbreken, adviseert het rijk onafhankelijke deskundigen advies als kennishulpbron te vragen.

De herstructurering van de openbaar vervoerssector heeft er thans voor gezorgd dat de reiziger als consument in feite buiten de verhouding tussen overheid en markt is gebleven. De WP2000 beschermt daarom de consument door een concessie te verplichten aan minimale voorschriften. Een vervoersautoriteit moet in de concessie bijvoorbeeld in ieder geval melding maken van de minimale toegankelijkheidseisen, de zitplaatsgarantie en hoe de veiligheid van reizigers gewaarborgd moet worden (artikel 32.2). Daarnaast regelt de WP2000 dat consumentenorganisaties de gelegenheid krijgen om reacties en adviezen aan concessieverleners te kunnen geven. Consumentenadviezen moeten in principe in overweging worden genomen voordat de concessieverlener beslissingen neemt. Als laatste is er voor consumenten(organisaties) de mogelijkheid om via de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bezwaar en beroep te kunnen aantekenen op het ontwerp-PvE.

Het PvE wordt vervolgens nader gespecificeerd in een bestek, een volledige omschrijving van de uit te voeren vervoersdiensten. Met het vastleggen van het bestek wordt de concessie volgens de Europese richtlijnen aanbesteed. Sinds de Europese PSO-verordening is vastgesteld, moeten openbaar vervoersdiensten in beginsel Europees worden aanbesteed. Vervoersbedrijven kunnen vervolgens een offerte aanbieden. Op basis van de eerder bepaalde gunnings- en selectiecriteria, bijvoorbeeld op basis van laagste prijs of beste prijs-kwaliteitverhouding, kiest de concessieverlener de beste aanbieding. De concessieverlening vindt plaats nadat de vervoersautoriteit en de geselecteerde vervoerder nadere afspraken hebben gemaakt over de onderlinge samenwerking. Op het moment dat de concessie is verleend, krijgt de vervoersautoriteit de taak toe te zien op de uitvoering en de minimale prestatie-indicatoren te monitoren. Meestal zijn aan de prestatie-indicatoren een bonus-malusregeling gekoppeld, hetgeen inhoudt dat bij beter presteren een bonus wordt uitgereikt en bij slechter presteren korting op de vergoeding geldt (van Ham & Baggen, 2008). Deze regeling prikkelt de vervoerder goed te presteren. Na de concessieperiode moet de vervoerder het openbaar vervoer in goede staat opleveren. Voorts wordt ook toegezien of de gehele concessiecyclus volgens de WP2000 wordt nageleefd. De Inspectie van Verkeer en Waterstaat controleert de veiligheid, concurrentie en arbeidsomstandigheden in het openbaar vervoer. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) houdt toezicht op de concurrentie in het regionale openbaar vervoer en de spoorsector.

Decentralisatie en financieringssysteem

Alvorens inhoudelijk in te gaan op de meest recente nationale verkeer- en vervoersbeleid, de Nota Mobiliteit, zal eerst de Planwet Verkeer en Vervoer worden toegelicht. Deze wet werd in 1998 geïntroduceerd om de doorwerking van het verkeer- en vervoerbeleid te waarborgen en de afstemming tussen de drie bestuurslagen rijk, provincie en gemeente te verbeteren. De Nota Mobiliteit is dan ook tot stand gekomen in overleg met vertegenwoordigers van decentrale overheden. Volgens de planwet biedt de Nota Mobiliteit als het Nationaal Verkeer en Vervoersplan (NVVP) op hoofdlijnen kaders voor de decentrale provinciale verkeer en vervoersplannen (PVVP), stadsgewestelijke regionale plannen (RVVP) en gemeentelijke verkeer en vervoersplannen (GVVP). Onder het motto “*decentraal wat kan, en centraal wat moet*” wordt men op decentraal niveau verantwoordelijk gesteld voor de uitwerking en uitvoering van het rijksbeleid (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, p. 8). De financiële hulpbronnen decentraliseren voor een deel ook mee. In feite wordt met de Planwet Verkeer en Vervoer de

decentralisatie, met een focus op regionalisering in stedelijke gebieden, en deregulering in de sector van verkeer en vervoer een feit. De hoofdlijnen van het nationale beleid moeten worden overgenomen, maar binnen de gestelde kaders hebben decentrale overheden nog een zekere beleidsruimte. Waar voorheen concrete beleidsbeslissingen de rechtstreekse doorwerking regelde voor meer concrete plannen, zijn nu de zogenaamde ‘essentiële onderdelen’ bindend voor de decentrale overheden. Het kan bij de essentiële onderdelen gaan om ruimtelijke reserveringen voor hoofdinfrastructuur of beleidsdoelstellingen, zoals het verbeteren van de bereikbaarheid en het kunnen aanbieden van vlot en betrouwbaar openbaar vervoer. Op de essentiële onderdelen is geen beroep op basis van de Algemene wet bestuursrecht mogelijk, zoals dit bij de concrete beleidsbeslissingen wel het geval was.

Met de Planwet Verkeer en Vervoer is het accent van de uitwerking en uitvoering van het nationale verkeer en vervoerbeleid op de decentrale actoren komen te liggen. Daarmee is ook de financiële relatie tussen het Rijk en provincies en de Wgr-plus regio's komen te veranderen. Voor de introductie van de Planwet Verkeer en Vervoer waren er verschillende subsidieregelingen, waarmee in feite de Rijksoverheid de uitwerking van het beleid op decentraal niveau kon sturen. De verschillende subsidieregelingen werden met de planwet gebundeld in één regeling: de Brede Doel Uitkering (BDU). De BDU, die vanaf 2005 wordt uitgekeerd aan provincies en Wgr-plusregio's, kunnen we zien als een financiële hulpbron voor het uitvoeren van het beleid. Gemeenten krijgen geen BDU, maar er worden vaak wel afspraken gemaakt om een deel van het BDU door te decentraliseren⁸. Jaarlijks wordt er voor de BDU ruim 1,7 miljard euro (prijsspeil 2009) door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat beschikbaar gesteld. Dit bedrag wordt verdeeld over de 19 decentrale overheden op basis van het aantal woningen en de omgevingsadressendichtheid. Met het uitgangspunt “*beslissen en betalen uit één hand*” kunnen decentrale overheden zelf het verkeer- en vervoerbeleid op maat gaan verwezenlijken (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005, p. 1). De financiële sturing van het Rijk is daarmee voor een deel komen te vervallen.

Ook het regionale openbaar vervoer zal uit de BDU gefinancierd moeten worden. Vervoersautoriteiten dragen bij aan de exploitatie van het openbaar vervoer enerzijds en anderzijds worden ook de aanleg, het beheer en onderhoud van de OV-infrastructuur uit de BDU bekostigd. Hoewel voorheen in de BDU was aangegeven hoe het geld over de specifieke beleidsonderdelen verdeeld moest worden, mogen vervoersautoriteiten tegenwoordig het budget naar eigen inzicht besteden. Uit een schatting van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009, p. 21) blijkt dat ruim 60% van de BDU wordt besteed aan de exploitatie van het stads- en streekvervoer. De exploitatie van het regionale openbaar vervoer wordt gemiddeld genomen ongeveer voor 45% gedekt uit de reizigersopbrengsten en de overige 55% worden uit de BDU betaald (Hilferink & Poppeliers, 2010).

Echter, is de BDU meestal niet volledig kostendekkend, er wordt dan ook een financiële bijdrage van de provincies en Wgr-plus regio's zelf verwacht. Om grotere (infrastructurele) plannen te bekostigen, is het bovendien mogelijk de BDU deels op te sparen. Het Rijk heeft bepaald dat voor infrastructuurprojecten tot 112,5 miljoen euro of 225 miljoen euro voor de drie grote stadsgewesten, men op de BDU en de eigen

⁸ Gemeenten worden vaak betrokken bij het opstellen van de jaarlijkse BDU-bestedingsplan. Echter zijn gemeenten bij de realisering van het verkeer- en vervoerbeleid ook aangewezen op eigen financiële middelen, zoals het Gemeentefonds, de onroerendezaakbelasting of parkeeropbrengsten (VNG, 2009)

middelen is aangewezen. Projecten boven deze limiet kunnen in aanmerking komen voor het ‘Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport’, het MIRT. Dit Rijksfinancieringsprogramma bestaat al sinds de jaren ’90 en is gericht op de budgettering van hoofdinfrastructuur. Sinds 2008 is de ‘R’ van Ruimte aan de benaming toegevoegd en wil het rijk zich inzetten om de samenhang tussen ruimtelijke projecten, infrastructuur en (openbaar) vervoer met een gebiedsgerichte en integrale aanpak verbeteren. Basis aan de MIRT staan gebiedsagenda’s, een ruimtelijke ontwikkelingsvisie voor verschillende landsdelen die het Rijk met de decentrale overheden heeft opgesteld. In deze agenda’s is gezamenlijk vastgelegd wat de ruimtelijke doelen zijn voor het gebied en hoe dit bereikt kan worden.

Voor het opnemen van een ruimtelijk project, bijvoorbeeld een openbaar vervoersproject, in het ‘MIRT-projectenboek’ kan op initiatief van het Rijk of een decentrale overheid het project worden geagendeerd tijdens het Bestuurlijk Overleg MIRT, het zogenaamde ‘BO-MIRT’ dat twee maal per jaar plaatsvindt. De gebiedsagenda is een belangrijk instrument in het BO-MIRT, aangezien op basis hiervan prioriteiten, keuzes en besluiten worden genomen over eventuele projecten die voorbereid kunnen worden voor een startbeslissing. De agenderende actor maakt hiervoor een startdocument waarin zij de opgave en aanpak in hoofdlijnen omschrijft. Cruciaal hierin is dat zij de opgave en aanpak voldoende helder formuleert zonder daarbij dieper in te gaan of zich vastlegt op bepaalde oplossingen. Bij een positief besluit over het startdocument, de startbeslissing, start de officiële MIRT-procedure volgens het MIRT-spelregelkader en erkent het rijk dat er sprake is van samenhangende ruimtelijke kansen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009). In de eerste fase van het MIRT wordt een verkenning uitgevoerd naar de nut en noodzaak van de opgave en wordt er een voorkeursalternatief voorbereid. Voor nog in omvang of tijd onvoldoende afgebakende opgaven, kan een MIRT-onderzoek worden gestart. Aan dit laatste is geen investeringsbeslissing gekoppeld. Bij het inventariseren van oplossingsalternatieven wordt veelal gebruik gemaakt van de ‘Zevensprong’, ook wel bekend als de ‘Ladder van Verdaas’. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat beschouwt dit instrument als een hulpmiddel en niet als een te volgen stappenplan of beoordelingsinstrument (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010). Voor het uitwerken en afwegen van kansrijke alternatieven worden kosten-batenanalyses, verkeersmodelstudies en vaak ook een plan m.e.r. uitgevoerd. In de opvolgende planstudiefase wordt het MIRT-project verder uitgewerkt met functionele eisen en wordt onder ander op basis van het besluit MER de effecten van het voorkeursalternatief bepaald. Een planstudie voor de aanleg of wijziging van hoofdinfrastructuur doorloopt in principe de Tracéwetprocedure of een verkorte variant hiervan. In deze fase is er voor belanghebbende ook de mogelijkheid om hun zienswijze of beroep in te brengen. De laatste fase van het MIRT is de realisatiefase.

4.3.6 Nota Mobiliteit (2004)

Evenals in de SVV-II zet de Nota Mobiliteit zich in voor het versterken van de nationale economische structuur. Vooral de economische concurrentiepositie van Nederland binnen de Europese interne markt is daarbij een uitgangspunt geworden. Het Rijk acht het van maatschappelijk en economisch belang de toenemende groei in verkeer en vervoer binnen de wettelijke kaders voor milieu en leefomgeving zoveel mogelijk te faciliteren. Goed functionerende infrastructuur wordt voor de bereikbaarheid van de economische kerngebieden van groot belang geacht. De belangrijkste speerpunten daarbij zijn een vlotte

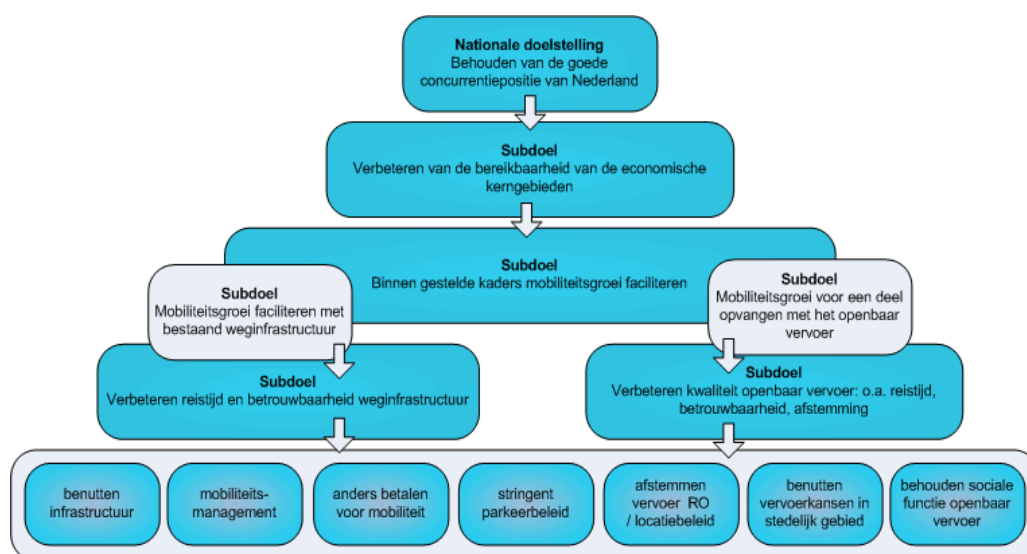
doorstroming van verkeer en een betrouwbare reistijd. Als meetbare streefwaarden voor de vlotte doorstroming ('NoMo-streefwaarden') gelden voor wat betreft het autowegennet dat de reistijd van een gemiddelde woon-werkverplaatsingen op het hoofdwegennet in 95% van de gevallen tijdens de spits niet langer duren dan 45 minuten. De betrouwbaarheid is verder uit te drukken als de werkelijke reistijd minder dan 20% afwijkt van de verwachte reistijd, of maximaal 10 minuten vertraging bij verplaatsingen tot 50km (van der Vlist et. al, 2005). Om dit te realiseren richt men zich met name op het beter benutten van infrastructuur, gebiedsgerichte mobiliteitsmanagement en het wegwerken van de achterstallig onderhoud. Ook het 'anders betalen voor mobiliteit' behoorde tot het actieplan.

Hoewel de automobilititeit blijft groeien en deze groei weer zoveel mogelijk gefaciliteerd mag worden, constateert men - geheel in tegenstelling tot de in het SVV-II uitgesproken ambitie het OV-gebruik te verdubbelen - dat het gebruik van het openbaar vervoer afneemt. Vooral buiten de grote steden en in landelijke gebieden is deze trend waarneembaar. Het doel met het openbaar vervoer blijft onveranderd: het moet voornamelijk een volwaardig alternatief zijn voor reizigers die bij knelpunten met de auto vaststaan (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, p. 54). De toename van de mobiliteit kan namelijk niet alleen via de weg worden opgevangen. Dit impliceert dat er van een 'harde' modal shift doelstelling - het verminderen van het autogebruik door beter openbaar vervoer - geen sprake meer is. Aangezien de mobiliteitstoename hoofdzakelijk is geconcentreerd in en tussen stedelijke netwerken, liggen hier de grootste kansen voor het openbaar vervoer. Men ziet hier een potentiële groei van het OV-gebruik van 2,1% per jaar, die later in het regeerakkoord van Balkenende IV is bijgesteld naar 5% per jaar voor de stedelijke gebieden (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2007, p. 33). Onduidelijk blijft hier echter of deze 5% aan extra reizigers, reizigers zijn die voorheen of in de toekomst de auto zouden gebruiken. Om de groei mogelijk te maken zal het openbaar vervoer een redelijke en betrouwbare reistijd moeten krijgen, is een beter benutting van de samenhang tussen OV-systemen en -netwerken nodig en zullen de overstapmogelijkheden met ander modaliteiten verbeterd dienen te worden. Door het aanbieden van een bij de vervoersvraag passend OV-product kunnen decentrale overheden de bezettingsgraad van het openbaar vervoer verhogen. Daarnaast heeft het Rijk ook een maatschappelijke doelstelling met het openbaar vervoer, waar bij lage vervoerswaarde vooral maatwerk het uitgangspunt moet zijn. De stelling is dat, als afgeleide van een zekere beperking in de groei van het autogebruik in stedelijke gebieden, het openbaar vervoer thans ook bijdraagt aan een beter (leef)milieu.

Aangezien de rollen en verantwoordelijkheden zowel met de Planwet Verkeer en Vervoer als de Wet personen vervoer 2000 zijn veranderd, geldt voor het verwezenlijken van de OV ambitie '*het Rijk maakt mogelijk, vervoerders, beheerders en decentrale overheden maken het waar*' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006a, p. 15) als motto. Daarbij worden een viertal strategische handelwijzen om de centrale ambities te kunnen realiseren (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, p. 58). Deze kunnen worden gezien als de spelreglement om tot oplossingen te komen. Allereerst zullen decentrale overheden integrale netwerk- en capaciteitsanalyses moeten uitvoeren, waardoor de te verwachte reizigersaantallen en de mogelijke knelpunten op de weg en in het openbaar vervoer inzichtelijk worden. Op basis hiervan kan een op de vervoersvraag afgestemd openbaar vervoersaanbod worden ontworpen. De rol van verkeer- en vervoersmodellen heeft een aanmerkelijk belang in de ontwikkeling van openbaar vervoerplannen. Het heeft daarbij de voorkeur het aanbod van openbaar vervoer in eerste instantie zoveel mogelijk te

realiseren door de bestaande infrastructuur zoveel mogelijk te benutten. Als uit netwerkanalyses blijkt dat een verbetering aan de OV-infrastructuur ook bijdraagt aan het oplossen van knelpunten op het hoofdwegennet, dan zal ook het Rijk aan deze OV-investering bijdragen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006a). Ten tweede acht de regering het wenselijk dat de ontwikkeling van hoogwaardig openbaar vervoer en ruimtelijke ontwikkelingen zoveel mogelijk hand in hand gaan. In feite worden hiermee de principes van bundelen en concentreren uit de VINEX wederom aangestipt. Evaluerend op de VINEX wordt het belang van het tijdig ontwikkelen van openbaar vervoer op nieuw woningbouwlocaties herhaald. Ten derde wordt benadrukt dat vervoersautoriteiten niet altijd zelf de ontwikkelfunctie van het openbaar vervoer hoeven uit te voeren. Zij kunnen dit ook verder overdragen aan een gemeente, vervoerder, of een derde partij. De vervoerder als marktpartij moet daarbij zelf de ruimte kunnen hebben om zijn vervoersaanbod te kunnen af te stemmen op de vraag, waarbij zij zelf haar creativiteit kan gebruiken om zich tot de reiziger te richten. Hoe dit in de concessiesystematiek past wordt echter niet duidelijk. Als laatste benadrukt de regering in de Nota Mobiliteit dat de maatschappelijke functie van het openbaar vervoer gewaarborgd moet blijven. Aan de ene kant moet het openbaar vervoer een basisniveau blijven behouden en aan de andere kant moeten de wettelijke regels voor bijvoorbeeld toegankelijk worden nageleefd.

Voor de Wgr-plus regio's hebben een belangrijke taak in het verwezenlijken van de centrale ambities. Op stadsgewestelijk niveau liggen namelijk de meeste kansen voor een groei in het openbaar vervoer. Groei in meer landelijke gebieden wordt dan ook niet meer realistisch geacht (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, p. 69). Het Rijk ziet het ontwikkelen van een regionaal openbaar vervoer netwerk met treindiensten op het regionale of hoofdrailnet als een gewenste richting. Het spoornet kan daarbij als ruggengraat voor het meer onderliggende openbaar vervoersnetwerk fungeren, waardoor de deelnetwerken elkaar kunnen versterken. Vervoersconcepten als Regionet, Randstadspoor en Stedenbaan die op dit principe berusten, worden in de Nota Mobiliteit dan ook aanbevolen. De regionale partijen zullen gezamenlijk tot een voor die regio meest optimale vervoerskundige oplossing moeten komen, waarbij ook hier de nadruk moet liggen op het optimaal benutten van bestaande infrastructuur.



Figuur 7: De Nota Mobiliteit kent verschillende de doelstellingen, subdoelstellingen en middelen. Ter illustratie zijn deze onder elkaar gezet, wat tevens het overzicht bevordert.

4.3.7 Resumerend nationaal beleid

De Nederlandse overheid heeft het concept van hoogwaardig openbaar vervoer op een andere manier neergezet dan de Europese Unie. Waar de Europese Unie door beperkte bevoegdheden het concept redelijk abstract heeft neerzet, moest en kon de Rijksoverheid om twee redenen het concept gedetailleerder neerzetten. Ten eerste moest het concept een meer Nederlandse context krijgen, daar het toepassingsgebied van het concept werd afgestemd op de Nederlandse vervoerskundige en ruimtelijke problematiek en doelstellingen. Toch is de inhoudelijke essentie van het frame, dat hoogwaardig openbaar vervoer vanwege de negatieve effecten van de automobiliteit hoofdzakelijk een modal shift teweeg moet brengen, zowel op communautair als nationaal niveau identiek. De Europese Unie legt daarbij later ook sterk de nadruk op duurzaamheids- en milieudoelstellingen. De cognitieve, intentionele en communicatieve functies van het HOV-concept zijn daarbij geïdentificeerd in de verschillende beleidsdocumenten (zie tabel 10).

Ten tweede heeft de Rijksoverheid als wetgever, ter bevordering van de Nederlandse invulling, het concept instrumenteel en institutioneel ingebed (zie tabel 11). Ook hier zien we de algemene patronen van rules of governance, waarbij er een verschuiving plaats vindt van government naar governance. Met uitzondering van het hoofdspoor is het openbaar vervoer geregionaliseerd, verzakelijkt en in zekere mate gedereguleerd om efficiëntie en innovatie in het openbaar vervoer mogelijk te maken. De Rijksoverheid heeft daarvoor het vigerende spelregelkader voor de verkeer en vervoerssector enerzijds aangepast en aangevuld. Bovendien heeft het openbaar vervoer ook te maken met de spelregels van flankerend ruimtelijk- en mobiliteitsbeleid

In de onderstaande tabellen zijn de waargenomen indicatoren van enerzijds de Nederlandse inhoud van, en anderzijds het Nederlandse arrangement rondom, het HOV-concept weergegeven.

Inhoud van het HOV-concept	Waargenomen frame van het concept op NL-niveau	
	Probleem, doelen, oplossingen	Metafoor
SVV (1979)	Daar waar mogelijk zoveel mogelijk de verplaatsingsbehoefte te faciliteren. Vooral in de stadsgewesten moet de groei van de mobiliteit worden opgevangen met HOV.	Kwalitatief hoogwaardig, comfortabel openbaar vervoer
SVV II (1990)	De bereikbaarheid en leefbaarheid komt door het groeiende autoverkeer onder druk te staan, met economische schade als gevolg. Één van de maatregelen om de overlast aan te pakken behelst de inzet van HOV als alternatief voor de auto. HOV moet een prominente rol spelen in het stedelijk gebied.	Hoogwaardig openbaar vervoer van o.a. snelle trein-, snelbus-, metro- en tramverbindingen
VINEX (1991)	In samenhang met de verstedelijkingsstrategie en locatiebeleid zal hoogwaardig openbaar vervoer tijdig moeten worden ingezet om ov-gebruik te stimuleren en autogebruik te demotiveren.	Hoogwaardige voorzieningen voor het openbaar vervoer
Nota Mobiliteit (2004)	De mobiliteitsgroei voor een deel opvangen met openbaar vervoer. Het openbaar vervoer moet een volwaardig alternatief zijn voor reizigers die bij knelpunten met de auto vaststaan, waarbij de grootste kansen in de stedelijke gebieden liggen.	Hoogwaardig openbaar vervoer

Tabel 10: De waargenomen inhoud van het HOV-concept geframed door de Rijksoverheid.

Arrangement van het HOV-concept		Waargenomen spelregels van het concept op NL-niveau
Discours (rules of governance)		De nadruk ligt op governance, waarbij de Rijksoverheid als beleidsregisseur het nationale verkeers- en vervoersbeleid uitstippelt. Aan de ene kant geeft zij zelf uitvoering aan dit beleid en aan de andere kant legt zij de uitvoerderrol binnen gestelde kaders en al dan niet dwingend neer bij decentrale overheden en marktpartijen, met een sterke focus op regionalisering, verzakelijking en deregulatie.
	(discursive power)	<u>Bereikbaarheid</u> : een goede bereikbaarheid van stedelijke netwerken wordt gezien als één van de fundamentele voorwaarden een economisch groei. <u>Modal shift</u> : het bestaande OV werd niet gezien als alternatief voor de auto. HOV wordt gezien als goed alternatief en kan de groei in de automobilititeit opvangen. <u>Leefbaarheid</u> : de vermindering van het autogebruik wordt gezien als één van de bijdragen aan de verbetering van de leefomgeving.
Configuratie van planactoren (interaction rules)		- <u>concessiestelsel met aanbestedingssysteem</u> : provincies en Wgr+regio's zijn beheerder van de exploitatie van het OV en zijn samen met inliggende gemeenten verantwoordelijk voor de OV-infrastructuur. Geselecteerde vervoerders zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het OV. - <u>conflictbeslechtingkader</u> : noodzaak tot afstemming van ov-beleid tussen provincie, WGR+regio met inliggende gemeenten en zijdelings te betrekken belanghebbenden
	(relational power)	- de Rijksoverheid heeft de rol van beleidsregisseur - aangewezen decentrale overheden moeten HOV verder uitwerken en implementeren (PKB) - aangewezen decentrale overheden zijn bevoegd de exploitatie van OV uitbesteden aan marktpartijen (WP2000) - de kwaliteit van het OV wordt geleverd door marktpartijen
Configuratie van hulpbronnen (regulatory power)		- gedecentraliseerde financiële middelen (BDU) en eigen financiële middelen - mogelijkheid tot extra financiële middelen via MIRT-procedure - NoMo streefwaarden - diverse methodieken om tot oplossingen te komen en af te wegen (modellen, KBA, etc.) - noodzaak tot afstemming van ov-aanbod op de vraag - flankerend en integraal beleid, zoals locatiebeleid, verstedelijkingsopgave

Tabel 11: De waargenomen regels van het arrangerende deel rondom het HOV-concept.

4.4 Conclusies: concept gereed voor implementatie

In dit hoofdstuk is aan de hand van de beleidsdocumentenanalyse zichtbaar gemaakt hoe het openbaar vervoer is ontstaan en hoe het openbaar vervoer zich als concept heeft kunnen ontwikkelen, verbeteren en organiseren tot wat wij nu verstaan onder hoogwaardig openbaar vervoer. Het verbeteren van de kwaliteit van het openbaar vervoer blijkt in feite letterlijk zo oud als de weg naar Rome te zijn. Meer centraal in de analyse stond hoe policy entrepreneurs hoogwaardig openbaar vervoer als ruimtelijk planningsconcept op strategische wijze hebben neergezet en hoe in Nederland de verkeer en vervoersector en specifiek het domein van het openbaar vervoer is georganiseerd. Hieronder zullen we op basis van de analyse de in het licht van het operationeel kader belangrijkste kenmerken van het ruimtelijk planningsconcept op een rij zetten, waarbij tevens een antwoord kan worden gevonden op de eerste twee deelvragen van dit onderzoek.

Contextuele aanleiding en doelen met HOV-concept

De eerste deelvraag van dit onderzoek, *in welke ruimtelijke maatschappelijke context het ruimtelijk planningsconcept van hoogwaardig openbaar vervoer is ontstaan*, kan aan de hand van de analyse worden beantwoord. Hoewel de aanleiding en doelen met hoogwaardig openbaar vervoer in de verschillende beleidsdocumenten zich hebben verbreed over het onderzochte tijdspad, kan er een duidelijke kern worden aangewezen die meer specifiek is aan te wijzen als de cognitieve en intentionele functie van het concept. De aanleiding van het concept hoogwaardig openbaar vervoer is tweeledig en brengt ons terug naar de tijd dat de auto sterk in opkomst was. Door komst van de auto maakte het openbaar vervoer moeilijke tijden door, zeker op het moment toen de automobilititeit werd gefaciliteerd en ook de ruimtelijke ordening zich min of meer rond de auto heeft gaan organiseren. Het gedefinieerde probleem was dat het openbaar vervoer kortweg niet kon concurreren in de verplaatsingsbehoefte en -patronen die de auto mogelijk heeft gemaakt, waardoor het OV-gebruik met alle financiële gevolgen van dien sterk terugliep. Zonder ingrijpen en overheidssteun zou het bestaan van het openbaar vervoer in de toekomst onzeker zijn geweest. Tegelijkertijd zag men ook in dat naast de voordelen van de auto, het steeds groeiende autogebruik negatieve effecten met zich mee bracht voor de samenleving en de natuur, zoals bereikbaarheidsproblemen door congestie, verkeersonveiligheid en milieuvervuiling. Het garanderen van een goede bereikbaarheid is, vanwege de economische belangen, een dominerende doelstelling geweest. Vanaf de jaren '90 werden er ook subdoelstellingen gesteld in het kader van het opkomende milieu- en duurzaamheidsdiscours. Het is op dit punt waar het concept van hoogwaardig openbaar vervoer is ontstaan: het openbaar vervoer moest verbeteren tot een hoogwaardig en aantrekkelijk vervoersalternatief voor (potentiële) autogebruikers en hiermee de negatieve effecten van het almaar groeiende autogebruik te verminderen. Er is hier sprake van een modal-shift doelstelling. In hoeverre er van substitutie sprake zou moeten zijn, zijn in de verschillende beleidsdocumenten geen meetbare criteria waargenomen. In meer hedendaagse termen kan geconcludeerd worden dat het concept van hoogwaardig openbaar vervoer één van de maatregelen is die overheden inzetten in het kader van het brede discours van het oplossen van mobiliteit-, bereikbaarheid- en leefbaarheidproblemen met als ultiem doel het economisch presteren van steden, regio's en landen te waarborgen.

Inhoud van het HOV-concept: centraal sturende frames

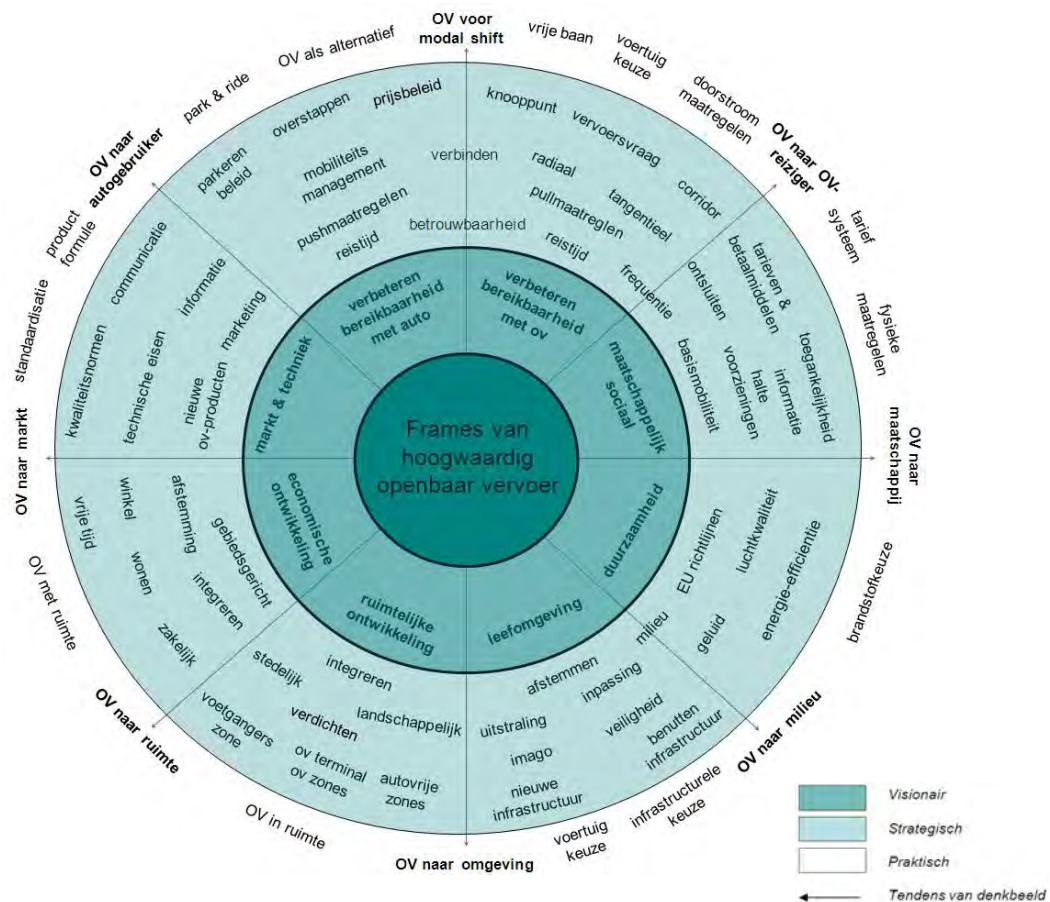
HOV is een strategisch ruimtelijk planningsconcept. Het concept initieert nageschakelde actoren het openbaar vervoer te verbeteren tot zogenaamd hoogwaardig openbaar vervoer, waarin de term ‘hoogwaardig’ als metafoor een belangrijke communicatieve functie vervult. In de geanalyseerde beleidsdocumenten geven policy entrepreneurs geen exacte criteria waar hoogwaardig openbaar vervoer idealiter aan zou moeten voldoen. In het kader van framing is juist sterk het accent gelegd op terugkerende frames, als indicatief richtinggevend omschrijvingen van de inhoud van het concept. De nationale overheid is en kan daarbij gedetailleerder ingaan op de terugkerende te verbeteren kwaliteitsaspecten zoals reistijd, betrouwbaarheid, aantrekkelijkheid en comfort worden. Meer praktische maatregelen, zoals de aanleg van busbanen om betere reistijden te kunnen bereiken, zijn door de Nederlandse overheid benoemd en veelal gereflecteerd uit de beleidspraktijk. Echter, in hoeverre de kwaliteitsaspecten moeten worden verbeterd, wordt grotendeels opengelaten, daar er nauwelijks meetbare streefwaarden worden benoemd. Kortom, het concept van hoogwaardig openbaar vervoer stippelt op communautair en nationaal niveau strategisch beleid uit dat planactoren handvatten biedt en initieert de inhoud van het concept nader uit te werken en vervolgens te implementeren.

Ter visualisatie van de geïdentificeerde centrale frames is een *framingscarrousel* ontworpen (zie figuur 8). De carrousel omvat het spectrum van frames, ofwel de strategische denkbeelden, die in het onderzochte tijdspad (1960-heden) gerelateerd zijn aan hoogwaardig openbaar vervoer. De in de carrousel weergegeven relaties komen voort uit acht discursieve verhaallijnen (frames), die in de onderzochte beleidsdocumenten zijn geïdentificeerd. Deze vormen de assen van de carrousel.

De twee meest dominante frames zijn ‘OV voor modal shift’ en ‘OV naar milieu’, aangezien deze verhaallijnen het vaakst zijn waargenomen in de onderzochte beleidsdocumenten. Het ‘OV voor modal shift’ frame gaat in op de verbetering van de bereikbaarheid van steden en regio’s, zowel per auto als per openbaar vervoer zelf. Samenhangend zijn de assen ‘OV naar autogebruiker’ en ‘OV naar OV-reizigers’ gericht op het verwezenlijken van meer reizigers, respectievelijk door autogebruikers te verleiden of OV-reizigers te genereren en te behouden. De verhaallijn van ‘OV naar milieu’ is vooral door het opkomende milieu- en duurzaamheidscours gaan domineren. In nationale en in het bijzonder de Europese beleidsdocumenten vanaf de jaren ’90 is namelijk waargenomen dat duurzaamheid, milieu en leefbaarheid meer prangende kwesties zijn geworden. Gesteld is dat door de vermindering van het autogebruik als gevolg van een modal shift én door een verbetering in de energie-efficiëntie van het openbaar vervoer zelf, het openbaar vervoer ook aan dit discours kan bijdragen.

Het frame ‘OV naar omgeving’ gaat verder in op de verbetering van de leefomgeving. Tevens is hier een sterke koppeling met het Nederlandse ruimtelijk ordeningsbeleid, waarin gesteld is dat HOV een belangrijke rol heeft in de verwezenlijking van een leefbare en bereikbare compacte stad (‘OV naar ruimte’). Voorts moet HOV ook bijdragen aan de bereikbaarheid van economische kerngebieden, zoals met name gesteld is in de VINEX en de Nota Mobiliteit. Het frame ‘OV naar markt’ heeft betrekking op de geïdentificeerde ontwikkelingen als gevolg van het vermarkten van de openbaar vervoerssector. Tot slot gaat de as ‘OV naar maatschappij’ voornamelijk in op de maatschappelijk sociale functie van het openbaar vervoer. Er is waargenomen dat het openbaar vervoer deze functie met HOV moet blijven

behouden en waar nodig versterkt wordt. Zo is de fysieke toegankelijkheid van het openbaar vervoer zelf een wettelijk voorschrift. Echter is deze verhaallijn het minst sterk binnen het HOV-concept.



Figuur 8: De framingscarroussel omvat het geheel van mogelijke sturende denkbeelden van het concept hoogwaardig openbaar vervoer. Elke framingsdeel is gebaseerd op een algemeen visionaire richting / doelstelling met de daarop volgende strategische en praktische maatregelen. Bron: eigen analyse.

De frames in de carroussel illustreren hoe actoren op Europees en nationaal niveau relaties hebben gelegd tussen geconstateerde problemen, oplossingsrichtingen en wenselijke eindbeelden. Tevens biedt de carroussel ondersteuning in het inzichtelijk maken van de verschillende frames bij actoren in de beleidspraktijk. De carroussel zal dan ook gebruikt worden in de casestudie waar onderzocht wordt in welke mate de frames terugkomen en waarom (zie hoofdstuk 5).

Beleidsarrangement als de structuur rondom het HOV-concept

De tweede deelvraag van dit onderzoek gaat in op de instrumentele en institutionele omgeving als structuur rondom het ruimtelijke planningsconcept. Allereerst zal het **brede discours rondom het overheidshandelen** moeten worden besproken. In dit macro-discours zijn twee belangrijke veranderingen waargenomen. Ten eerste heeft de vorming van de Europese gemeenschap en het gedachtegoed van het neoliberalisme in belangrijke mate bijgedragen aan de verschuiving van rollen en verhoudingen tussen overheden, marktpartijen en civiele samenleving. Net als in vele andere beleidssectoren, was het idee dat

de openbaar vervoerssector beter kon presteren binnen een situatie waarin grotendeels sprake is van een vrije markt, dan wanneer het volledig binnen het publieke domein zou blijven. Ten tweede is er op nationaal een meer structurele overheidsdiscours waargenomen van multi-level en multi-actor governance. Dit houdt in dat beleidsbesluiten zo nodig steeds meer op decentraal worden genomen en dat beleidsprocessen meer open staan voor belangen van diverse actoren uit de markt en civiele samenleving.

In het licht van deze dominerende discoursen zijn de **rollen van actoren** veranderd (zie tabel 12). De nationale overheid heeft stadsregio's en provincies aangesteld het stedelijke en regionale openbaar vervoer te beheren. Tegelijkertijd zijn deze vervoersautoriteiten binnen een zekere beleidsruimte bevoegd en verantwoordelijk gesteld voor het verder ontwikkelen en uitvoeren van het HOV-concept. Een vervoersautoriteit is daarbij geconfigureerd als een actorencolatie, bestaand uit een stadsregio of provincie samenwerkend met inliggende gemeenten. Het openbaar vervoer is in Nederland niet alleen gedecentraliseerd, maar ook geregionaliseerd. De vervoersautoriteiten laten op hun beurt het openbaar vervoer door vervoerders uit de markt tot uitvoering brengen.

Actor	Rol	Handelen in HOV-concept
Europese Commissie (communautair)	Aanvoerder debat	ontwikkelen van communautair OV-beleid reflecteren van de beleidspraktijk met name inzetten op ontwikkelen en delen van kennis
Rijksoverheid (nationaal)	Beleidsregisseur	ontwikkelen van nationaal ov-beleid richting geven aan wenselijk ov-beleid organiseren en structureren van (ov-)domein
Provincie, Wgr+, gemeenten (regionaal)	Beleidsontwikkelaar	uitwerken van ov-beleid in regionale context aanleggen en beheren van ov-infrastructuur volgen van concessiecyclus
Vervoerder (regionaal/lokaal)	Uitvoerder	uitvoeren van concessie in bepaald gebied, ofwel het vervoeren van de reizigers

Tabel 12: Actoren en formele rollen in het meerlagige planningsstelsel

Grotendeels is deze configuratie van en interactie tussen de voorgenoemde actoren juridisch vastgelegd in de **'rules of the game'**. In Nederland geldt de Wet Personenvervoer 2000 hiervoor als formeel spelregel- en handelingskader. Zo kunnen vervoerders het unieke recht krijgen om in een bepaalde periode en binnen een bepaald gebied het openbaar vervoer te exploiteren, terwijl de overheid de infrastructuur beheert. Voorts zijn er ook spelregels over de verdeling van **hulpbronnen**. De nationale overheid heeft een belangrijke **machtpositie** waar het gaat om de verdeling van met name financiële bronnen over de vervoersautoriteiten. Binnen de gestelde budgetten (BDU, reizigersopbrengsten) hebben vervoersautoriteiten keuzevrijheid over hoe zij het geld willen besteden. Europa heeft veel minder bevoegdheden om juridisch in detail te treden. Zij richt zich dan ook meer op de ontwikkeling en het delen van specifieke kennis over openbaar vervoer. Kennis ziet zij als een belangrijke bron voor actoren in het beleidsveld. Bovendien gebruikt Europa haar positie om beleidspraktijken aan haar lidstaten voor te spiegelen, om zo het debat rondom hoogwaardig openbaar vervoer verder te stimuleren. Hiervoor gebruikt zij voornamelijk wit- en groenboeken.

Als laatste kunnen de formele, maar ook informele spelregels, over hoe bijvoorbeeld geld wordt verdeeld of wanneer bepaalde oplossingen als legitiem voor bepaalde problemen worden beschouwd, worden gerelateerd aan de manier waarop in Nederland de verkeer- en vervoerssector functioneert en opereert. Het **dominerende discours** van de sector (meso-discours) kenmerkt zich bijvoorbeeld door de systematische opbouw van het verkeersinfrastructuur, zoals uit de analyse van de beleidsdocumenten is gebleken. De systeemgedachte lijkt zich vooral rond de modaliteiten te hebben georganiseerd. Ook de aanpak van mobiliteitsproblemen is veelal georganiseerd rond de verschillende modaliteiten. Zo is het regionaal openbaar vervoer een 'andere tak van sport' dan het hoofdrailnetwerk of de automobilititeit. Ook binnen de deelsector openbaar vervoer wordt een systematiek gehanteerd, zoals is gebleken uit het gemaakte onderscheid tussen zogenaamde ontsluitende en verbindende lijnen. Een ander belangrijk kenmerk van het verkeer en vervoersdiscours is de manier waarop veelal kwantitatieve verkeers- en vervoersstudies bepaalde beleidskeuzen moeten legitimeren. Zo is in de beleidsdocumentenanalyse bijvoorbeeld naar voren gekomen dat er voor Rijksfinanciering allerlei onderzoeksprocedures moeten worden doorlopen. Kennis uit dergelijke studies lijken een voorwaarde te zijn om bestuurlijke draagvlak en legitimiteit te scheppen. Tot slot is er ook een trend waargenomen dat de verkeer- en vervoerssector op bepaalde vlakken aan het integreren is en afstemming wordt gezocht met andere ruimtelijke sectoren.

In het nu volgende hoofdstuk wordt de casestudie van het Bestuur Regio Utrecht behandeld. In deze casestudie wordt geanalyseerd hoe actoren in de beleidspraktijk bezig zijn met het HOV-concept. We zullen constateren in welke mate de centrale frames van het HOV-concept doorwerken in het handelen. Tevens zal er een beeld worden gevormd van de effecten van de uitwerking van het beleidsarrangement op het uitwerkingsproces van HOV.



5. Van concept naar project: de stedelijke regio van Utrecht



“De kunst is [...] om op een slimme manier te schakelen tussen de schaalniveaus en de rollen, verantwoordelijkheden en partners die daarbij horen” Bestuur Regio Utrecht (2005, p.5)

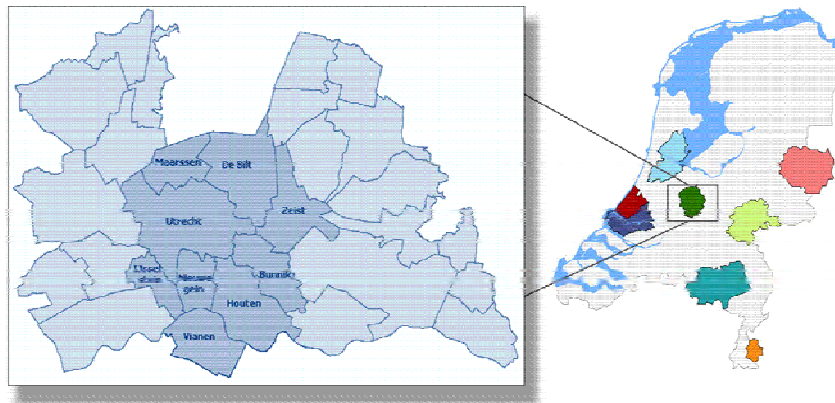
5. Van concept naar project: de stedelijke regio van Utrecht

Hiervoor is uiteengezet hoe het ruimtelijk planningsconcept van hoogwaardig openbaar vervoer is ontstaan. We hebben kunnen zien dat de Europese Unie en de nationale overheid hoogwaardig openbaar vervoer met een aantal sterke frames heeft neergezet. Ook hebben we gezien hoe men, vooral op nationaal niveau bezig is geweest om dit concept te arrangeren en planactoren te instrueren. In de volgende casestudie zal geanalyseerd worden hoe decentrale planactoren in de stedelijke regio van Utrecht het concept hebben opgepakt en onder welke condities zij tot een (collectieve) uitwerking en implementatie van het HOV-concept zijn gekomen. Het vertrekpunt ligt bij de gemeente Utrecht die tot eind jaren '90 als vervoersautoriteit verantwoordelijk was voor het openbaar vervoer en het Bestuur Regio Utrecht die daarna de verantwoording had overgenomen. Eerst wordt ingegaan op de ruimtelijke en vervoerskundige kenmerken in de regio Utrecht. Vervolgens zal een analyse worden gemaakt van de ontwikkeling en uitwerking van het HOV-concept in de regio.

5.1 Inleiding

Het Bestuur Regio Utrecht (BRU) is één van de acht wettelijke stadsregio's in Nederland. Dit grootstedelijke samenwerkingsverband omvat in totaal negen gemeenten, te weten: Bunnik, De Bilt, IJsselstijn, Maarssen, Nieuwegein, Utrecht, Vianen en Zeist (zie figuur 9). Het inwoneraantal van deze gemeenten bedraagt in totaal ruim 625.000, waarvan ongeveer 300.000 inwoners tot de gemeente Utrecht behoren (CBS, 2010).

De stedelijke regio wordt omgeven door het Groene Hart en de Utrechtse Heuvelrug; landschappen waar zowel nationaal en als regionaal veel waarde aan wordt gehecht.



Het BRU als regionaal openbaar lichaam is gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen plus; men spreekt daarom ook wel van een 'Wgr-plus regio'. Met de vaststelling van deze wet in 2006 zijn gemeenten binnen de ingestelde regio's verplicht samen te werken, in tegenstelling tot de meer vrijblijvend samenwerkende regio's die tot de 'gewone' gemeenschappelijke regelingen behoren. De samenwerkingsverbanden van de Wgr-plusregio's zijn in het leven geroepen op het moment dat de grotere steden met steeds complexere uitdagingen te maken kreeg. Aan de ene kant functioneren de steden als economische motoren en als netwerk voor allerlei sociale activiteiten. Toch heeft dit aan de andere kant geleid tot allerlei negatieve effecten, zoals congestie, verkeersoverlast, vervuiling en sociale spanningen. Hierdoor krijgen steden ook steeds meer te maken met omliggende gemeenten. In de jaren '80 werd daarom gepleit voor een betere samenhang en

Figuur 9: De acht Wgr-plusregio's. Het Bestuur Regio Utrecht beslaat een groot deel van de Provincie Utrecht.

gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen plus; men spreekt daarom ook wel van een 'Wgr-plus regio'. Met de vaststelling van deze wet in 2006 zijn gemeenten binnen de ingestelde regio's verplicht samen te werken, in tegenstelling tot de meer vrijblijvend samenwerkende regio's die tot de 'gewone' gemeenschappelijke regelingen behoren. De samenwerkingsverbanden van de Wgr-plusregio's zijn in het leven geroepen op het moment dat de grotere steden met steeds complexere uitdagingen te maken kreeg. Aan de ene kant functioneren de steden als economische motoren en als netwerk voor allerlei sociale activiteiten. Toch heeft dit aan de andere kant geleid tot allerlei negatieve effecten, zoals congestie, verkeersoverlast, vervuiling en sociale spanningen. Hierdoor krijgen steden ook steeds meer te maken met omliggende gemeenten. In de jaren '80 werd daarom gepleit voor een betere samenhang en

samenwerking tussen de lokale besturen. Een Wgr-plusregio moet echter niet gezien worden als een extra bestuurslaag die zich ergens tussen de provincies en gemeenten bevindt. Het Algemeen Bestuur van een Wgr-plusregio bestaat namelijk uit raads- en collegeleden van de samenwerkende gemeenten, waarbij het inwonertal van de gemeente bepalend is voor het aantal aan te wijzen bestuursleden. Aangezien de samenstelling van vertegenwoordigers van het Algemeen Bestuur niet door burgers wordt bepaald, spreekt men wel van ‘verlengd lokaal bestuur’. De wettelijke regio’s zijn belast met het uitvoeren van taken op het gebied van de ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling en het exploiteren van het openbaar vervoer

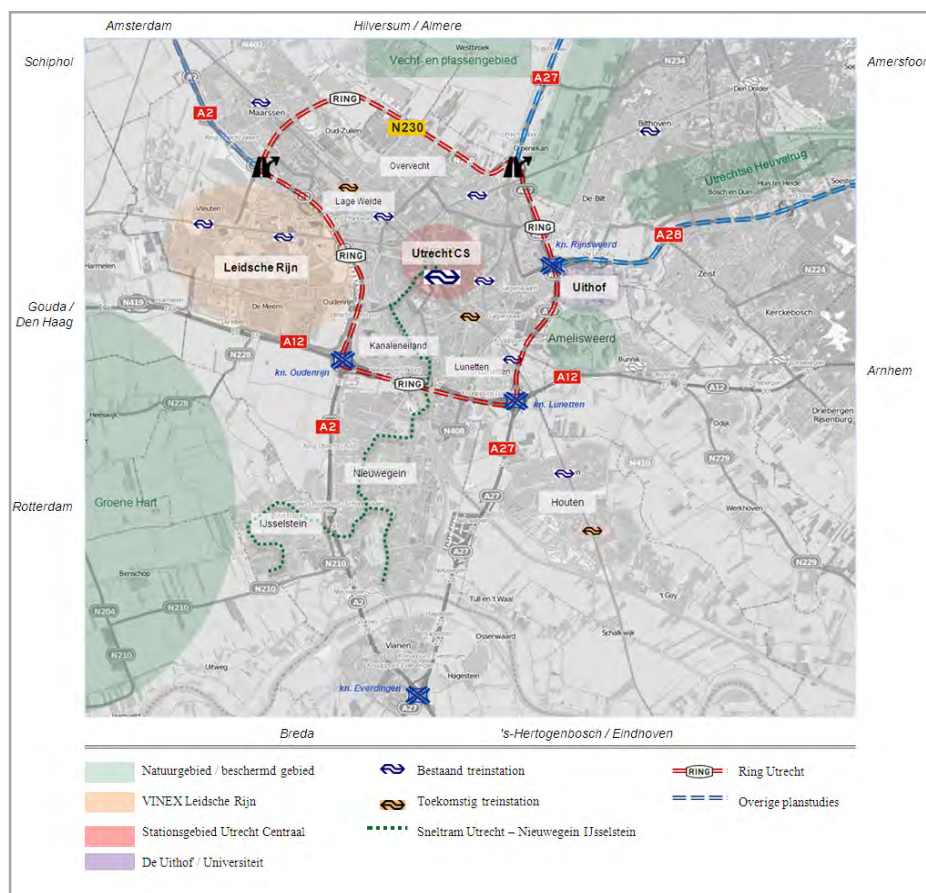
Het BRU, als middelpunt van de regionale samenwerking in de verstedelijkte regio Utrecht, neemt in verschillende stadia ook verschillende rollen aan. Ten eerste moet het BRU sinds de verzelfstandiging van het Gemeentelijk Vervoerbedrijf Utrecht (GVU) begin 2007 uitvoering geven aan de Wet Personenvervoer 2000, ofwel zij zal het regionale openbaar vervoer binnen haar concessiegebied moeten aanbesteden. De provincie Utrecht is verantwoordelijk voor het regionale openbaar vervoer in de rest van de provincie, dat verdeeld is in twee concessiegebieden (Oost- en West-Utrecht). Als regionale beleidsmaker is het BRU, met inachtneming van de rijksplannen, verantwoordelijk voor het regionaal structuurplan en regionaal verkeer- en vervoerplan. Voor het voeren van adequaat beleid doet zij onderzoek naar de ontwikkelingen in de regio. Bij het uitvoeren van regionaal beleid in projecten functioneert het BRU tevens als projectleider en toezichthouder. Regionale of gemeentelijke projecten kunnen daarbij gefinancierd worden door het BRU. Als laatste adviseert zij gemeenten bij het voeren van gemeentelijk beleid en treedt zij op als vertegenwoordiger van de samenwerkende gemeenten in overleggen met de provincie en het Rijk.

5.1.1 *Utrecht als economische draaischijf*

Vanuit historisch perspectief is de stad Utrecht het middelpunt geweest van de regionale ontwikkelingen. Met de aanleg van het spoor netwerk en het Rijkswegennet is Utrecht het verkeersknooppunt van Nederland geworden. De aantrekkelijke en bereikbare centrale positie van Utrecht in het land, heeft er voor gezorgd dat Utrecht is gaan groeien. De oorspronkelijke stadsgrenzen werden rond de Tweede Wereld Oorlog bereikt. Echter halverwege de jaren ’50 kon Utrecht verder uitbreiden, nadat gemeentelijke annexaties het grondgebied van de stad hebben doen verdubbelen. De uitbreidingswijken Kanaleneiland, Overvecht en Hoograven werden destijds gebouwd. In de jaren ’70 en ’80 vonden de stedelijk uitbreidingen ook buiten de gemeentelijke grenzen plaats, waarbij Nieuwegein en Houten in de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening werden aangewezen als groeikernen. Tussen Utrecht en de groeikern Nieuwegein / IJsselstein werd begin jaren ’80 een sneltramlijn aangelegd, waar in paragraaf 5.2 uitgebreid aandacht aan zal worden besteed. Ook verplaatsten steeds meer bedrijven en instellingen zich naar de rand van de stad of naar omliggende buurgemeenten, waar ook zeker het goede infrastructuurnetwerk een oorzaak van is geweest. De industrie is zich verder gaan ontwikkelen langs het Amsterdam-Rijnkanaal en op uitbreidingsgebied ‘De Uithof’ is onder andere de universiteit zich gaan vestigen. De Uithof heeft zich momenteel doorontwikkeld tot het kenniscentrum van de regio met 20.000 arbeidsplaatsen en ongeveer 50.000 studerenden. De Uithof groeit nog steeds. Vanuit de meest recente stedelijke uitbreidingsplannen, de VINEX en VINAC-afspraken, is Utrecht momenteel aan het uitbreiden op Leidsche Rijn, inclusief de dorpen Vleuten en De Meern. De bouwopgave bedraagt 30.000 woningen

(ca. 80.000 inwoners) die in de periode van 1995 tot 2015 gerealiseerd zal worden. Bovendien omvat het plan de bouw van een kantorenlocatie van 720.000m². Hiermee is Leidsche Rijn één van de grootste VINEX-locatie van het land.

Waar voorheen de binnenstad en het centraal stationsgebied van Utrecht het middelpunt van economische en culturele activiteiten waren, zien we in het hedendaagse dat de Utrechtse regio een intern netwerk van diverse centra heeft ontwikkeld voor winkels, bedrijven en kennisinstituten omringd door diverse woonmilieus en landschappen (zie figuur 10). Circa 60% van de werkgelegenheid in de regio bestaat uit de zakelijke dienstverlening. Als complementair onderdeel van de economische kerngebieden in de Randstad enerzijds en als poort voor de achterlandverbindingen met noord en oost Nederland anderzijds functioneert de regio Utrecht dan ook als “draaischijf” tussen de economie van de Randstad en de economie van het achterland (Bestuur Regio Utrecht, 2005: 8). Bovendien maakt de stedelijke regio van Utrecht deel uit van de zogenaamde “Deltametropool”, een ambitie uit de Nota Ruimte om tot een samenhangend en complementair functionerende Randstadeconomie te komen die kan concurreren met andere Noord-Europese metropolen. Hoewel de meeste regionale investeringsprogramma’s tot 2015 lopen, is de verwachting dat Utrecht ook na deze periode zal blijven groeien. De ambities zijn er op gericht de groeiende economie en verstedelijking in Utrecht zoveel mogelijk te faciliteren. De regio heeft met het Rijk hiervoor een ontwikkelingsvisie opgesteld, waarin onder andere met het oog op het behoud van de landschappelijke kwaliteit is aangegeven waar die groei kan plaats vinden (NV Utrecht, 2009).



5.1.2 *Bereikbaarheidsproblematiek*

Een van de grootste uitdagingen bij het faciliteren van de groei is de bestaande en toekomstige druk op het infrastructuurnetwerk. De verkeersinfrastructuur rond Utrecht vervult een nationale en regionale rol, dit geldt zowel voor de auto-infrastructuur als voor de spoorwegen. De rijkswegen A2, A12, A27, A28 vormen belangrijke verbindingen tussen de Randstad en het noordoostelijke en oostelijke deel van Nederland. Meer dan de helft van het verkeer op deze wegen heeft dan ook een bestemming of herkomst buiten de Utrechtse regio (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006b). De zogenaamde Ring van Utrecht, gevormd door de A2, A12, A27 en de noordelijk gelegen randweg N230, distribueert het bovenregionale verkeer en maakt het voor lokaal verkeer mogelijk de stad in en uit te rijden (zie figuur 10). De A12 tussen knooppunt Lunetten en Ouderijn en de A27 tussen Lunetten en Rijnsweerd zijn de drukst bereden delen van de Ring. Door het grote verkeersaanbod en de vele in- en uitvoegbewegingen op de wisselpunten doen er zich afwikkelingsproblemen voor. Dagelijks is er zowel op als naar de Ring sprake van congestie, zowel in de ochtend als in de avondspits. Met de autonome toename van de mobiliteit en de verdere verstedelijking van de regio Utrecht zal het verkeersaanbod blijven groeien, waardoor de verkeersafwikkelingsproblemen zonder maatregelen verder zullen verslechteren. Dit vertaalt zich onder andere door naar het onderliggende wegennet, maar ook naar de plaatselijke leefomgeving. De in de Nota Mobiliteit gestelde streefwaarden voor de bereikbaarheid van deur tot deur komen in de regio Utrecht in de toekomst in gevaar. Een goede bereikbaarheid wordt door alle planactoren bovendien gezien als voorwaarde voor de economische groei (Bestuur Regio Utrecht, 2005, p. 13; Gemeente Utrecht, 2005, p. 4; Provincie Utrecht, 2008, p. 11).

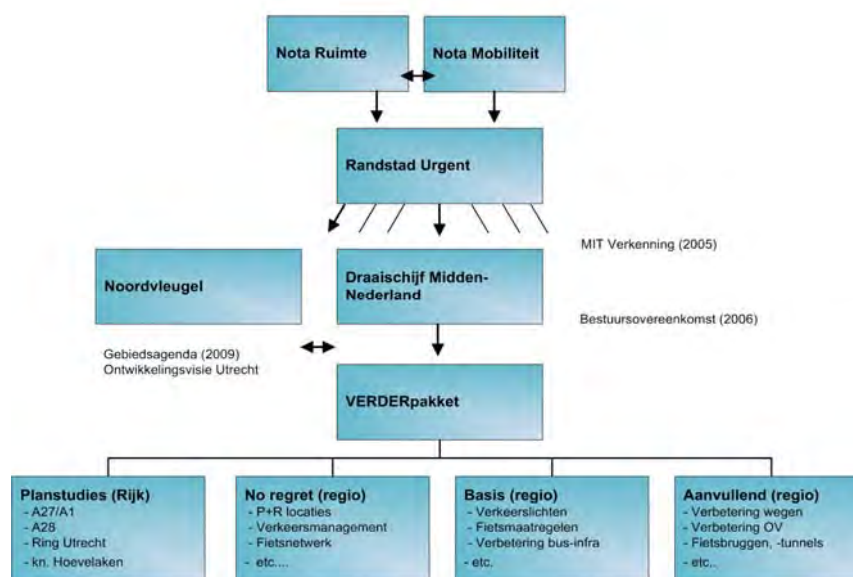
Ook op het landelijke spoorwegennetwerk komt een grote druk te staan. Onder de noemer ‘Programma Hoogfrequent Spoor’ heeft het Rijk de ambitie om de capaciteit en kwaliteit van het spoorwegennet flink te verbeteren, zodat met name in en naar de Randstad ‘spoorboekloos’ gereden kan worden. Het aantal reizigers van en naar Utrecht Centraal Station zal met deze ambitie en de verdere regionale verstedelijking aanzienlijk groeien. Uit diverse studies (o.a. PHS capaciteitsanalyse en LMCA Spoor) is gebleken dat diverse infrastructurele maatregelen noodzakelijk zijn om voldoende spoorcapaciteit te kunnen leveren, op onder andere de spoorcorridors Utrecht – Arnhem en Utrecht - Den Bosch. Onlangs is het spoor tussen Amsterdam en Utrecht al verdubbeld. Ook het station en stationsgebied van Utrecht zullen een metamorfose ondergaan, zodat hier in de toekomst tot 100 miljoen reizigers per jaar verwerkt kunnen worden. Daarnaast zal met het programma Randstadspoor, de bouw van enkele nieuwe stations en keerspooren, het spoorwegennetwerk rond Utrecht ook een stadsgewestelijke functie krijgen.

Opgemaakt kan worden dat de stedelijke regio van Utrecht met complexe ruimtelijke ontwikkelingen te maken heeft, die zowel nationale, bovenregionale als regionale belangen kent. Het samen komen van deze belangen heeft alles te maken met de centrale ruimtelijke positie van de regio in Nederland. In 2005 hebben het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Utrechts Verkeer en Vervoerberaad (UVVB)⁹ daarom de handen in één geslagen om de bereikbaarheidsproblematiek aan te pakken, waarbij gezamenlijk integraal naar problemen en oplossingen wordt gekeken. Hiervoor is vooraf gezamenlijk een

⁹ Het UVVB is het gezamenlijke overlegorgaan op het gebied van verkeer en vervoer. In het UVVB zijn de gemeenten Utrecht, Amersfoort, Hilversum, de Provincie Utrecht, het BRU en het Gewest Eemland en Gooi en Vechtstreek vertegenwoordigd. De gedeputeerde is voorzitter van het UVVB. Tevens is het UVVB een gesprekspartner bij het MIRT-overleg.

verkeerskundig beoordelingskader vastgesteld waarin normen voor de doorstroming op het hoofdwegenet, regionale wegenet en het openbaar vervoer zijn gesteld. Deze normen komen voort uit de Nota Mobiliteit en de regionale verkeer en vervoersbeleidsdocumenten. Vervolgens is er een netwerkanalyse als een MIRT-verkenning uitgevoerd, waaruit naar voren is gekomen dat vier trajecten van het hoofdwegenet en nog eens zeventien belangrijke ‘van deur tot deur routes’ in 2020 niet zullen voldoen aan de doorstromingsnormen van de Nota Mobiliteit (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006b). Tevens volgt uit de netwerkanalyse dat er in het regionale openbaar vervoer groeipotentie aanwezig is. Aan een goed functionerend stedelijk openbaar vervoersnetwerk hechten het Rijk en de gezamenlijke regionale partijen veel waarde. Echter bestaan er voor de bereikbaarheid van het openbaar vervoer geen heldere en eenduidige normstellingen, zoals die voor het hoofdwegenet wel gelden.

Onderdeel van de netwerkanalyse was ook een verkenning naar oplossingen. Met het oog op de ruimtelijke ontwikkelingen is men tot twee globale pakketten van oplossingsrichtingen gekomen, waarvoor geheel conform het MIRT-spelregelkader de maatschappelijke effecten zijn doorgerekend. Het betreft een maatregelenpakket voor de regio Utrecht en een pakket voor de regio Amersfoort. Verankerd in het programma Randstad Urgent leggen de gezamenlijke partijen in 2006 afspraken in een bestuursovereenkomst vast over de aanpak en fasering van de mobiliteitsopgave voor de ‘Draaischijf Midden-Nederland’. Op basis van de MIRT-verkenning werken de partijen verder aan een integraal pakket van elkaar versterkende maatregelen over alle modaliteiten, wat heeft geresulteerd in het zogenaamde ‘VERDER-pakket’. In het VERDER-pakket heeft het Rijk €2,6 miljard gereserveerd voor vier planstudies: de Ring Utrecht, het knooppunt Hoevelaken, de A27/A1 en de A28. De gezamenlijke regionale overheden hebben €500 miljoen beschikbaar gesteld voor een gecombineerd maatregelenpakket, bestaande uit flankerende maatregelen, zoals de realisatie van P+R-locaties, verbetering van het fietsnetwerk, aanpassingen aan het onderliggende wegenet en ook ov-maatregelen. In de onderstaande diagram (figuur 11) is het VERDER-pakket schematisch weergegeven.



Figuur 11: Het mobiliteitsinvesteringsprogramma VERDER is verankerd in grotere ruimtelijke investeringsprogramma's volgens uit de ambities van de Nota Ruimte en Nota Mobiliteit. Bron: eigen visualisatie.

Binnen het VERDER-pakket zijn een tiental investeringen voor het openbaar vervoer gepland die vanuit de MIRT-verkenning noodzakelijk werden geacht. Los van deze incrementele verbeteringen in het regionale openbaar vervoersnetwerk heeft het BRU samen met de gemeente Utrecht hogere ambities die schuil gaan onder de noemer van hoogwaardig openbaar vervoer. In de volgende paragraaf zal hier dieper op in worden gegaan. We zullen zien dat er tevens een wisselwerking bestaat tussen het VERDER-pakket en de uitwerking van het HOV-concept.

5.2 De ontwikkeling van HOV in de regio Utrecht: ‘HOV-bril’

De totstandkoming van hoogwaardig openbaar vervoer in Utrecht brengt ons terug naar de bouw van uitleglocaties in Nieuwegein en de Uithof in de jaren '60. Het proces kent vele omstreden plannen en heftige discussies. In feite kent de ontwikkeling van het inmiddels gerealiseerde, maar nog steeds in ontwikkeling zijnde, Utrechtse HOV-netwerk een omslag rond de millenniumwisseling. In deze paragraaf wordt vanuit het operationeel kader geanalyseerd hoe planactoren tot de zogenaamde ‘HOV-bril’ als uitwerking van het HOV-concept zijn gekomen. Tijdens de realisatie van de ‘HOV-bril’ is er in de discussie rond de uitwerking van HOV in Utrecht een omslagpunt waar te nemen. Het proces vanaf dit punt wordt in paragraaf 5.3 nader geanalyseerd. Er moet worden opgemerkt dat voor het beschrijven van de gebeurtenissen in het eerste deel van het uitwerkingsproces hoofdzakelijk één bron is gebruikt. Het betreft hier het proefschrift van Nahuis (2007) over democratische kwaliteit van besluitvorming over innovatie in het openbaar vervoer. Specifiek voor de regio Utrecht onderzocht Nahuis hoe actoren (voor- en tegenstanders) bezig zijn met het vormen en hervormen van plannen voor de ontwikkeling van het hoogwaardig openbaar vervoersnetwerk waarvoor de onderzoeker uitgebreid in het Utrechtse archief stukken heeft verzameld. Aanvullend en evenwel validerend op deze bron worden bestuurlijke en ambtelijke notities, krantenartikelen en ook de informatie verkregen uit de in dit onderzoek afgenomen interview gebruikt.

5.2.1 Reframingsproces: aanloop naar de voertuigendiscussie

Het eerste deel van het uitwerkingsproces van HOV in Utrecht kent zijn oorsprong toen Utrecht onder het zogenoemde groeikernenbeleid ging uitbreiden in het huidige Nieuwegein. In de uitbreidingsplannen had het openbaar vervoer een belangrijke plaats om Nieuwegein te verbinden met Utrecht. Er werd door alle actoren gestreefd om het openbaar vervoergebruik zoveel mogelijk te bevorderen, met het uiteindelijk wenselijke effect het autogebruik zoveel mogelijk te beperken (Tweede Kamer der Staten Generaal, 1974, p. 3). De doelstelling komt overeen met die uit het SVV. Aanvankelijk werd een spoorlijn van Utrecht via Nieuwegein naar Breda overwogen. Echter bleek dit na onderzoek financieel niet haalbaar te zijn. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat - als essentieel geachte medefinancierder - bestudeerde daarop gezamenlijk met de provincie Utrecht, de gemeente Utrecht, Nieuwegein en IJsselstein vier alternatieve verbindingen: een spoor of sneltramverbinding via Lunetten en een bus- of sneltramverbinding via Kanaleneiland. Het Rijk gaf om drie redenen de voorkeur aan een gelijkvloerse sneltramverbinding via Kanaleneiland naar Nieuwegein (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1979). Ten eerste was het argument dat een railverbinding een meer structurerend effect heeft op ruimtelijke ontwikkelingen dan busverbindingen. Het sneltramtracé zou naast het spoorcorridor Maarssen – Utrecht – Houten de tweede

belangrijke vervoersas van Utrecht worden. Een eventuele doortrekking naar de Uithof zou de stadsgewestelijke structuur bovendien compleet maken, beargumenteert het Rijk (1974, p. 3). Ten tweede gaat het Rijk uit van de gedachte dat een tram een grotere aantrekkingskracht heeft op reizigers dan een busverbinding. Als laatste beargumenteert het Rijk dat een busverbinding evenwel goedkoper in aanleg en exploitatie is, maar dat een dergelijke verbinding niet het ruimtelijk structurerend en aantrekkende effect heeft dat de groeiende regio nodig heeft om vervoer tussen wonen en werken in goede banen te kunnen leiden.

In 1975 wordt de keuze voor het sneltramtracé naar Nieuwegein definitief. Opgemerkt moet worden dat deze keuze bijzonder is voor deze periode. In de jaren '70 ontbrak het, mede door het kostenverslindende imago, aan politieke wil om de tramtechniek toe te passen (Kaper, 1975). Het Utrechtse tramtraject werd door de Nederlandse Spoorwegen aangelegd en beheerd volgens dezelfde technische reglementen als het hoofdspoor. Tegelijkertijd werd er door het college van B&W van de gemeente Utrecht met het oog op rijksfinanciering een studie gestart naar het doortrekken van het sneltramtracé via de binnenstad naar de Uithof en Zeist. Er bleek echter veel weerstand te zijn vanuit zowel de gemeenteraad als burgers uit de binnenstad en betreffende wijken. Die weerstand is ontstaan nadat begin jaren '70 enkele stadsingels rondom de binnenstad werden gedempt ten behoeve van nieuwe wegen. Een verder verloederen van de binnenstad was dan ook absoluut niet gewenst. De doortrekking van de tram werd door de gemeenteraad in 1978 afgewezen.

Bestaande frames

Nadat respectievelijk in 1983 en 1985 de sneltram van Utrecht naar Nieuwegein en IJsselstein - de zogenaamde 'SUNIJ-lijn' - in gebruik werd genomen (zie figuur 12), begon opnieuw de discussie om de Uithof beter met het openbaar vervoer te verbinden dan tot dan toe het geval was. Mede de invoering van de ov-studentenkaart, de sterke groei van de Uithof en mogelijke woningbouwplannen bij Vleuten (VINEX-locatie Leidsche Rijn) waren hiertoe de aanleiding (Algemeen Dagblad, 01-02-1992). In het gemeentelijk verkeer- en vervoersplan was dan ook de zorg uitgesproken dat met name het oostelijke deel van de stad Utrecht begint vol te raken met auto's. Vrijwel alle actoren deelde de probleemperceptie. In Utrecht bestond er daarom ook consensus over de modal-shift doelstelling zoals we die kennen uit het



Figuur 12: De sneltram anno 1989. Kenmerkend aan het spoortracé van de SUNIJ-lijn is dat het een geheel vrije baan betreft. Bron: Het Utrechts Archief

SVV: mede door het aanbieden van goed openbaar vervoer kan het (toekomstige) autogebruik worden gereduceerd. Op basis van de toekomstig verwachte mobiliteitspatronen en het auto-ontmoedigende beleid was het streven om het aantal reizigers in het openbaar vervoer in 2010 ruim te hebben verdubbeld (Nahuis, 2007, p. 102). Echter, bestond er over de manier waarop het openbaar vervoer naar de Uithof verbeterd dient te worden verschillende ideeën. In essentie waren er

twee coalities van actoren te identificeren: actoren die een bovengrondse tramverbinding van Utrecht CS via de binnenstad naar de Uithof prefereerden en actoren die voorstander waren van een meer gedistribueerd bus- of tramnetwerk naar de Uithof (zie tabel 13).

De eerste actorencoalitie is het college van B&W van de gemeente Utrecht, inclusief de politieke coalitiepartijen van PvdA, CDA en VVD. Op basis van de door alle betrokken actoren gedeelde probleemstelling initieerde zij opnieuw het debat rondom het verbeteren van de verbinding tussen Utrecht CS en de Uithof. In 1985 liet zij enkele onderzoeken uitvoeren naar de manier waarop de Uithof het beste verbonden kon worden. Uit deze studies bleek dat een tramverbinding via de binnenstad de beste oplossing is om het grote aantallen reizigers tussen Utrecht Centraal Station en de Uithof te kunnen vervoeren. Deze conclusie lag bovendien in lijn met de wens van enkele prominente politici (Nahuis, 2007, p. 107). Op grond van de studie en eerder genoemde voordelen van een tram boven een bus, wilde het college het tramplan daarop gaan voorbereiden in het zogenaamde ‘Masterplan Tram’. Het plan omvatte, zoals de wethouder van verkeer in een interview aan het Algemeen Dagblad (01-02-1992) uitlegde, een meer *“vriendelijke tram met een lage vloer [...] geen gescheur door de stad door zware sneltrams zoals op de lijn naar Nieuwegein”*. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is een belangrijke bondgenoot van het toenmalige Utrechtse college, aangezien zij de doortrekking van de SUNIJ-lijn naar de Uithof wilde subsidiëren (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1979, p. 14). De gedachte van het college dat het openbaar vervoer in Utrecht met tram verbeterd kan worden, lijkt zijn oorsprong dus voornamelijk uit het onderliggende frame te hebben: de ervaringen met de SUNIJ-lijn.

De tweede actorencoalitie had een ander beeld over de manier waarop het openbaar vervoer tussen Utrecht CS en de Uithof georganiseerd zou moeten worden. Het betroffen voornamelijk bewoners en ondernemers uit de binnenstad en woonwijken die, zoals één van de geïnterviewde aangaf, nog steeds het beeld hadden van een ‘treinachtige sneltram’, zoals die ook naar Nieuwegein rijdt (zie figuur 12). Een dergelijke tram was volgens de geïnterviewde echter nooit de bedoeling geweest. In het kader van de verkeersveiligheid, de kwaliteit van woon- en winkelgebied en de diepgewortelde wens de historie van de binnenstad te behouden, vonden deze actoren een dergelijke tram onwenselijk. Dit leidde uiteindelijk tot een debat voor alternatieve plannen, waarbij vooral de oppositiepartijen van de Utrechtse raad de antitrambeweging vertegenwoordigden. Zo had D66 het alternatieve beeld dat de tram beter door een tramtunnel onder de binnenstad kon rijden. GroenLinks prefereerde een meer gedistribueerd netwerk van tram en bus, waarbij een eventueel tramtraject ten zuiden van het centrum richting de Uithof (route ‘Om de Zuid’) zou moeten komen te liggen. Hoewel de oppositiepartijen het idee van een tram dus niet afkeuren en daarmee een middenpositie lijken te hebben, delen zij de wel de perceptie van de antitrambeweging. De band tussen de antitrambeweging en de oppositiepartijen kunnen we in dit verband daarom benoemen als een actorencoalitie.

Planactoren	Reframing
Traminitiator, coalitie van: - leden van college van B&W gem. Utrecht - prominenten van coalitiepartijen gem. Utrecht - prominenten binnen Min V&W	probleem: congestie Utrecht-Oost, slechte ov-verbinding Uithof doel: verbeteren ov CS- Uithof, modal shift middel: tramlijn Utrecht CS – binnenstad - Uithof
Antitrambeweging, coalitie van: - bewoners uit binnenstad en wijken - ondernemers uit binnenstad en wijken - prominenten van de oppositiepartijen gem.Utrecht	probleem: congestie Utrecht, slechte ov-verbinding doel: verbeteren ov CS- Uithof, modal shift, behoud leefomgeving middel: tramtunnel binnenstad of bus en ‘‘Tram om de Zuid’’

Tabel 13: De frames die actoren hebben aan het begin van het uitwerkingsproces van het verbeteren van de openbaar vervoersverbinding tussen Utrecht Centraal station en de Uithof.

5.2.2 Handelen binnen lokale condities: een politiek spel rond tram en bus

Zoals in het conceptueel en methodologisch kader is benoemd handelen actoren op basis van frames. Nu zal geanalyseerd worden hoe planactoren tot een uitwerking van een verbeterd openbaar vervoersverbinding tussen Utrecht CS en de Uithof zijn gekomen, waarbij de voorgaande frames het vertrekpunt zijn. Het handelen binnen het uitwerkingsproces wordt beïnvloed door lokale condities, die geïdentificeerd worden op basis van operationele indicatoren zoals besproken in paragraaf 3.2.2. We zullen analyseren welke condities een belemmerende of bevorderende werking hebben op het Utrechtse uitwerkingsproces van het HOV-concept.

Vanaf 1990 wordt het OV-vraagstuk een centraal issue binnen het Utrechtse politieke debat, waarbij volgens diverse geïnterviewden de gemoederen hoog opliepen. De eerder genoemde oppositiepartij D66, voorstander van een tramtunnel in de binnenstad, won de verkiezingen in 1990 en kreeg daardoor een machtspositie binnen de politiek. Het effect hiervan was dat er een haalbaarheidsonderzoek naar de tramtunnel werd uitgevoerd. Als compromis was met de coalitiepartners PvdA en CDA afgesproken, dat indien de kosten te hoog zouden uitvallen, D66 bereid was te kijken naar een bovengrondse inpassing van het tramtracé. Toen echter bleek dat een tramtunnel niet haalbaar was, omarmde D66 - in tegen stelling tot de eerdere beloften - een door Utrechtse busmaatschappijen en de NS opgesteld plan om een korte bustunnel aan te leggen. De vervoerders hadden dit plan ingediend, omdat men vanuit een bedrijfsmatig perspectief vond dat de gemeente behoorlijke risico's nam met het tramplan. Het vertrouwen in de D66 liep een flinke deuk op en na een motie van wantrouwen stapten twee D66 wethouders op, vanwege het ten onrechte innemen van het minderheidsstandpunt (NRC-Handelsblad, 08-11-1991). Daarmee bleef een bovengrondse tram het dominerende frame in de verbetering van de openbaar vervoersverbinding. Het college voltooide daarop het Masterplan Tram, die naast een bovengrondse tramlijn door de binnenstad naar de Uithof ook een toekomstige tramlijn richting het huidige VINEX locatie Leidsche Rijn omvatte:

‘‘Alleen de tram biedt het hoogwaardige vervoer, waarmee Vleuten en Oudenrijn goed bereikbaar zullen zijn. De tram is daarnaast beter voor het milieu. Ik zie liever een tram dan een veelvoud aan bussen. Het plan draagt ook bij aan het terugdringen van de auto in de binnenstad’’, aldus voormalig wethouder Schouten van verkeer in het Algemeen Dagblad (01-02-1992).

Het Masterplan werd in 1992 voorgelegd aan het publiek. De uitslag van de inspraakronden liet zien dat er felle kritiek was over de inhoud en de totstandkoming van het tramplan (Nahuis, 2007, p. 107). Ten eerste bleek er geen draagvlak onder de bevolking te bestaan voor een tram door de binnenstad. Hoewel het college de actoren in de antitrambeweging wel had herkend, kon zij door haar machtspositie te gebruiken de tegenstanders in het uitwerkingsproces negeren. Ten tweede was er kritiek op de nut en noodzaak van een tram. B&W beargumenteerde namelijk dat de tram door de binnenstad nodig is vanwege de hoge vervoersaantallen, terwijl zij tegelijkertijd de tram op de route ‘Om de Zuid’ afwijst onder het argument van te lage vervoerswaarden. Ook de manier waarop het college een voorkeur leek te hebben voor de tram en alternatieven met moderne bustechnieken niet in het proces heeft laten meewegen, vormde een bezwaarpunt.

Hoewel de provincie Utrecht eerst voorstander van de tram was, hebben de Gedeputeerde Staten (GS) zich verbonden met de antitrambeweging, nadat zij opnieuw de plannen bestudeerd hadden (Trouw, 29-09-1992). GS vonden het waardevoller om in plaats van één tramlijn, de beschikbare financiële middelen in te zetten voor meerdere hoogwaardige buslijnen naar omliggende gemeenten. Bovendien beargumenteerde GS dat een hoogwaardige vrijliggende busbaan eenzelfde structurerende werking heeft als een tramlijn en dat moderne dubbelgelede bussen evenveel capaciteit hebben als een tram. De discussiebijdrage van de provincie kon een belangrijke rol gaan spelen in de verdere besluitvorming. Naast het feit dat de provincie de antitrampoalitie vergroot, beïnvloedt zij frames van de omliggende gemeenten. Zij zullen met het tramplan moeten instemmen, aangezien de Rijksmiddelen voor de verbetering van het openbaar vervoer aan het kaderwetgebied als geheel waren toegezegd.

Na onzekerheden over de Rijksbijdragen voor de financiering van aanleg en exploitatie, wordt het Masterplan Tram halverwege 1993 door een meerderheid van de Utrechtse gemeenteraad goedgekeurd. Echter keert het tij na de gemeenteraadsverkiezingen van 1994, waarbij D66 en GroenLinks in de machtspositie komen. De tramcoalitie kwam daarmee in de minderheid, met het effect dat het uitwerkingsproces open stond voor het busalternatief. En dit gebeurde ook, de tram maakte plaats voor een ‘HOV- bus’. Het gemeentelijke Projectbureau adviseerde het nieuwe college om vanwege tijds- en kostenaspecten zo dicht mogelijk bij het originele Masterplan Tram te blijven, inclusief de assen richting Vleuten. De gedachte was bovendien dat alleen met snel, comfortabel en aantrekkelijk openbaar vervoer het busproject in aanmerking zou kunnen blijven voor Rijksfinanciering. Door deze afhankelijkheid in het proces werd in het Masterplan de trambaan veranderd naar vrijliggende busbanen, waarover moderne dubbelgelede bussen zullen gaan rijden. De uitgangspunten van het plan liggen voornamelijk bij een ‘stiptheid’, ‘regelmaat’ en korte reistijden, aldus D66-wethouder Van der Steenhoven (NRC Handelsblad, 29-11-1996).

Het HOV-busnetwerk werd in 1996 tegelijkertijd met Randstadspoor van de NS gepresenteerd. Inmiddels was ook de Utrechtse binnenstad autoluw gemaakt. Een busbaan door de binnenstad was de eerst voorgestelde investering naar een beter openbaar vervoersnetwerk. Echter, met de openbaarmaking van het Masterplan, was er wederom kritiek (Nahuis, 2007). Met name bewoners en ondernemers verenigde zich in het ‘HOV Platform’. Zij vonden dat het busplan compromisloos was: er was geen rekening gehouden met de leefbaarheid en verkeersveiligheid. Ook een team van onafhankelijke verkeerskundigen had hun zorg over de veiligheid van fietsers en voetgangers uitgesproken (de

Volkskrant, 16-11-1996). Het door D66 en GroenLinks overgenomen advies van het Projectbureau om zo dicht mogelijk bij het originele plan te blijven, met inbegrip van de schijnbare gedachte dat een hoogwaardige verbinding geen concessie kan doen aan de omgeving, bleek geen juiste beslissing te zijn. De uitwerking van het HOV-concept deed onvoldoende recht aan de lokale situatie, waardoor er geen draagvlak voor het plan was. Het HOV Platform voelde zich dan ook misleid. De breuk van de eerder benoemde antitramcoalitie wordt een feit als de bewoners en ondernemers spreken van ‘*kiezersbedrog*’ (NRC-Handelsblad, 29-11-1996). Ook enkele fractieleden binnen de D66 waren het niet eens met hun wethouder, zij vonden de zware busbaan een trambaan zonder rails: ‘*De wethouder geeft een interpretatie aan de HOV-plannen die niet de onze is*’, aldus raadslid de Wit in de Volkskrant (27-12-1999). Bij de aanvraag voor de financiering van het busplan, dreigde de minister van Verkeer en Waterstaat, tevens met het oog op bezuinigingen binnen het ministerie, te korten op de bijdrage. De minister had aangegeven draagvlak voor het HOV-plan essentieel te vinden en dat enkele planelementen niet bijdroegen aan een beter openbaar vervoersysteem. Het plan werd daarop aangepast. Uiteindelijk stemde de gemeenteraad in 1997 in met het plan en zegt ook de minister de Rijksfinanciering toe¹⁰. Het gebrek aan draagvlak en beslissingsvrijheid van de minister hebben dus een effect gehad op de inhoud van het plan en de financiële hulpbronnen.

In 1998 hebben de gemeenteraadsverkiezingen wederom belangrijke consequenties voor de inhoud van het busplan. Na GroenLinks werd de lokale partij Leefbaar Utrecht de grootste partij van Utrecht. Zoals de naam van de partij doet vermoeden, werden in het HOV-plan de noodzakelijke concessies gedaan op het gebied van de lokale leefbaarheid en veiligheid. Deze concessies hielden in dat de hoogwaardigheid van het openbaar vervoer voortaan betekent dat de bus slechts een ‘redelijke’ snelheid zou krijgen over een stedelijk ‘ingepaste’ busbaan, die ook recht doet aan fietsen, lopen, winkelen en parkeren (Nahuis, 2007, p. 120). Bovendien kwam met de machtswisseling ook het traject ‘Om de Zuid’ weer ter sprake, waarmee een meer gelijkmatig gedistribueerd busnetwerk werd beoogd. Dit leidt uiteindelijk tot de voorbereiding van de ‘HOV-bril’, waarover in 1999 een definitief besluit zou worden genomen. Resumerend is in tabel 14 een overzicht gemaakt van de waargenomen handelingscondities in het uitwerkingsproces, waarbij de geïdentificeerde frames het vertrekpunt waren. We hebben gezien dat vooral het gemeentelijke politieke systeem ervoor heeft gezorgd dat een frame dominant kan worden.

¹⁰ Belangrijk hierbij te vermelden is dat de bekostiging van de HOV-as naar Leidsche Rijn via de MIT-procedure onzeker verliep. In eerste instantie moest worden aangetoond dat exploitatiekosten minimaal voor de helft door reizigers zou worden gedekt. De gemeente Utrecht maakte zich daarbij ernstig zorgen dat bewoners van de nieuwe VINEX-wijk daardoor met de auto zullen gaan en in de toekomst dat ook zullen blijven doen (Trouw, 16-01-1999).

Conditie uitwerkingsproces HOV Utrecht (1990-2000)	
Interacties tussen actoren	Waargenomen indicatoren
-coalitie 1: -coalitie 2: -afhankelijkheden binnen en tussen coalities	tramcoalitie: MinV&W, college van B&W, coalitiepartijen, projectbureau antitramcoalitie: oppositiepartijen, civiele samenleving via HOV-platform, vervoerders (markt), provincie Utrecht, onafhankelijke team van verkeerskundigen standpunten kaderwetgemeenten standpunt provincie standpunt minister van verkeer en waterstaat standpunt van civiele samenleving (via inspraak en verkiezingen)
Uitwerking van spelregels	
- verantwoordelijkheden - interactieregels - toegangsregels tot proces - machtsregels	kaderwetgebied verantwoordelijk voor stedelijk openbaar vervoer provincie verantwoordelijk voor regionaal openbaar vervoer gem. Utrecht neemt voortouw, zonder kaderwetgemeenten erbij te betrekken tramcoalitie houdt geen rekening met vereiste actoren: geen framealignment MIT-spelregelkader, inspraakprocedures, motie van wantrouwen gebrek aan inhoudelijke en procedurele draagvlak gebrek aan vertrouwen in gemeentelijke coalitiepartijen toegang tot uitwerkingsproces alleen via gemeentelijke coalitiepartijen toegang van derden tijdens uitwerkingsproces zeer beperkt toegang van derden alleen via formele inspraakprocedure ministeriële eisen en standpunten standpunt provincie en kaderwetgemeenten frames in het proces domineren via politieke coalitie frames van oppositie buiten spelzetten
Gebruik van hulpbronnen	
- kennisbronnen - financiële middelen - machtsposities	projectbureau gemeente Utrecht, Masterplan, diverse onderzoeken, MinV&W, aangedragen alternatieven uitzicht op rijksfinanciering onvoldoende budget voor tunnel gemeentelijke coalitiepartijen, ministerie, provincie, kaderwetgemeenten

Tabel 14: De waargenomen condities in het uitwerkingsproces van het HOV-concept in Utrecht

Alle inspanningen leidden in 1999 tot het definitieve en onomkeerbare besluit tot aanleg van de ‘HOV-bril’; het Utrechtse resultaat van het uitwerkingsproces van het HOV-concept dat door policy entrepreneurs was neergezet. Het project bestaat uit vier hoogwaardige busroutes die het Centraal Station van Utrecht verbinden met de Uithof en de VINEX-locatie Leidsche Rijn (zie figuur 13).



In de voorgaande analyse hebben we gezien dat er een gedeeld frame over het doel van HOV bestond, maar dat er twee verschillende frames bestaan over de uitwerking van HOV. In deze subparagraaf wordt aan de hand van het doorwerkingbegrip een relatie gelegd tussen het reframingsproces, de uitwerkingscondities en de uiteindelijk kenmerken van het gerealiseerde HOV-netwerk. Het kerndoel van het HOV-netwerk is in alle jaren bij alle waargenomen actoren en actorencolalities, zoals ook blijkt uit de geïnterviewde personen, onveranderd gebleven: hoogwaardig openbaar vervoer is een middel om de toenemende groei van de automobiliteit op te vangen en zo nodig te verminderen. In het GVVP (Gemeente Utrecht, 2005, p. 36) wordt deze doelstelling enigszins genuanceerd door te stellen dat HOV als aantrekkelijk alternatief voor de auto bijdraagt aan de *“afvlakking van het autoverkeer tijdens piekuren”*. Hoe dan ook, we zien dat het door policy entrepreneurs neergezette frame die sterk was gericht op modal-shift, rechtstreeks doorwerkt in de frames van de Utrechtse planactoren. Volgens Mastop & Faludi (1993) zou er op dit punt sprake zijn van doorwerking op basis van conformiteit. Deze vorm van doorwerking kan voornamelijk verklaard worden op basis van de breed gedragen en diepgewortelde probleemperceptie van de toenemende druk van het autoverkeer als dreiging op de Utrechtse leefomgeving. Oftewel, het referentiekader van de planactoren komen overeen met die van het HOV-concept. Planactoren hebben daarbij een positief standpunt ingenomen over de mate waarin HOV bruikbaar is en een oplossend vermogen heeft voor de lokale praktijk. In andere woorden, het HOV-concept is in staat geweest een brug te slaan tussen enerzijds een lokale probleemsituatie en anderzijds een ideale situatie door het aandragen van een legitiem beschouwde maatregelen.

Over de uitwerking van het HOV-concept waren wel verschillende denkbeelden, of zoals een geïnterviewde beschreef: *‘hoogwaardig openbaar vervoer is ooit een werknaam geweest waar allerlei beelden bij zijn ontstaan’*. Aan het begin van het uitwerkingsproces stonden twee frames over de wijze waarop HOV in Utrecht zou moeten worden vormgegeven lijnrecht tegenover elkaar. In de analyse hebben we gezien dat een deel van de actoren aan het begin van het proces een voorkeur leken te hebben voor de tram en zich hieraan ook bleven vastklampen, nog voordat men had gedefinieerd aan welke kwaliteitsaspecten een betere openbaar vervoersverbinding idealiter zou moeten voldoen. Gesteld kan worden dat enerzijds de ervaringen met de sneltramlijn naar Nieuwegein invloed hebben gehad op het frame van de tramcoalitie. Anderzijds hebben eerdere fysieke ingrepen in de Utrechtse historie bij de andere actorencoalitie geleid tot het sterke frame voor het behoud van de kwaliteit van de stad, waar voortvloeiend het busalternatief is ontwikkeld. Pas door de botsing en vervorming van deze frames kan gesteld worden dat men op incrementele wijze tot een lokale definitie en uitwerking van HOV gekomen. Geconstateerd is dat draagvlak en consensusvorming een belangrijke spelregel is in het uitwerkingsproces van het concept. De grootste kans op draagvlak is er als de uitwerking van het concept zoveel mogelijk recht doet aan lokale omstandigheden.

Volgens het in 1999 voorgelegde plan en de geïnterviewde personen komt de ‘hoogwaardigheid’ van openbaar vervoer in het Utrechtse project tot uiting doordat het openbaar vervoer op de vier assen een vlotte doorstroming, een hoogfrequente en betrouwbare dienstregeling heeft en snelle en comfortabele ritten kan bieden. Om aan deze kwaliteitsambities te kunnen voldoen worden de busroutes uitgevoerd in de vorm van betonnen en vrijliggende busbanen exclusief voor het openbaar vervoer. Voor het behalen van hoge reissnelheden en het verzekeren van een comfortabele rit omvat het plan ook de voorziening van grote boogstralen, prioriteitsmaatregelen bij verkeerslichten en bovendien werd er een onderdoorgang voorzien bij een verkeersplein. Met de inzet van moderne dubbelgelede bussen wordt de nodige capaciteit geboden en heeft het vervoerssysteem een tramachtige uitstraling (zie figuur 14). Als laatste zullen de bushaltes met verhoogde perrons en met dynamische reisinformatiesystemen worden uitgevoerd. Verder is er een programma van eisen vastgesteld waarin is vastgesteld waar de HOV-infrastructuur aan zou moeten voldoen.

Op basis van de bovenstaande kenmerken van het Utrechtse HOV-project zien we dat de kwaliteitsaspecten waar o.a. in het SVVII richting aan is



Figuur 14: Een dubbelgelede bus op de busbaan van de Binnenstadsas ter hoogte van Janskerkhof anno 2010. De 24,5 meter lange bus heeft een maximale capaciteit van 160 passagiers. Bron: eigen foto.

gegeven, in de praktijk aanwijsbaar zijn teruggekomen. De aspecten werken dus door in de beleidspraktijk en worden ingevuld met technische maatregelen. Deze maatregelen moeten worden gezien als middelen voor het behalen van de doelstellingen. We spreken van de Utrechtse HOV-bril dan ook wel van een gelokaliseerd concept, omdat de dit het lokale resultaat is die planactoren in het uitwerkingsproces van het hoogwaardig openbaar vervoer als ruimtelijk planningsconcept hebben bereikt.

5.3 Naar 'HOV 2.0': nieuwe denkbeelden rondom HOV

Het Utrechtse HOV-plan wordt vanaf 1999 een project: er wordt daadwerkelijk begonnen met de aanleg van het netwerk van vrije busbanen en er worden tevens nieuwe dubbelgelede bussen besteld. De vier assen van de HOV-bril zullen in totaal ongeveer €295 miljoen gaan kosten (BHLS, 2010). Halverwege 2001 wordt de busbaan door de binnenstad opgeleverd. Ook delen van de busbanen richting Leidsche Rijn worden voorbereid op de uitvoering. Bij de technische uitwerking van alle HOV-busbanen is rekening gehouden met de mogelijkheid tot vertramming in de toekomst (HTM Consultancy, 2007). Het zal nog minstens tien jaar duren voordat ook de andere vervoersassen volledig gerealiseerd zijn. Het is niet zo dat tijdens de realisatie van de HOV-bril het uitwerkingsproces van het HOV-concept is gestopt. In tegendeel, door nieuwe ervaringen en ontwikkelingen zijn de denkbeelden rondom HOV komen te veranderen. Voor een deel is de verandering veroorzaakt door de eerste ervaringen met de binnenstadsas. In deze paragraaf zullen we stil staan bij dit omslagpunt en analyseren we de verdere evolutie van het Utrechtse HOV-concept in de periode van 2000-2010. Op basis van de interviews en diverse decentrale beleidsdocumenten zullen we zien hoe het eerder omstreden tramverhaal opnieuw bij Utrechtse planactoren is gaan opleven.

5.3.1 Reframingsproces: aanloop naar de bereikbaarheidsdiscussie

In de realisatiefase van de HOV-bril zijn interessante ontwikkelingen waar te nemen rond de twee HOV-assen richting de Uithof en in het bijzonder de route Om de Zuid. In eerste instantie staat bij de route Om de Zuid een discussie om de tracékeuze centraal. Duidelijk was dat de tot dan toe bestaande busroute via de Catharijnesingel niet kon worden gebruikt, aangezien door het aantal bussen de luchtkwaliteitsnormen overschreden zouden worden. Daarop werd gekozen om de busbaan parallel aan de spoorlijn Utrecht - Arnhem aan te leggen, dit tot grote weerstand van bewoners uit de Pelikaanstraat. Zij vonden een busbaan waarover 1600 bussen per dag zouden gaan rijden vanuit het oogpunt van leefbaarheid niet acceptabel. Uiteindelijk besluit de gemeente Utrecht om een tijdelijke route in te stellen, die net voor de Pelikaanstraat zal afbuigen. Tegelijkertijd heeft zij een haalbaarheidsonderzoek laten uitvoeren naar de best mogelijke route. Uit het haalbaarheidsonderzoek blijkt dat de HOV-baan zowel vanuit vervoerkundig- als vanuit een leefbaarheidsoogpunt het beste op gelijke hoogte met het spoor aangelegd kan worden. In 2004 besluit het college van B&W om dit alternatief verder uit te werken (Gemeente Utrecht, 2004). Bovendien werden er met Prorail afspraken gemaakt, omdat de aanleg van de busbaan gecombineerd zou kunnen worden met werkzaamheden ten behoeve van de spooruitbreidingen. Bovendien leggen de provincie, het BRU en de betrokken gemeenten in 2001 in een bereikbaarheidsoffensief met het Rijk vast, dat het onder andere wenselijk is om de HOV-route naar de Uithof door te trekken naar de gemeente Zeist.

Tegelijkertijd werd duidelijk dat de grenzen van de vervoerscapaciteit naar de Uithof bereikt zouden worden. Zelfs de inzet van dubbelgelede bussen met een spitsfrequentie van twee minuten op de Binnenstadsas en op de tijdelijke route Om de Zuid bleken niet toereikend te zijn om het grote aantal reizigers te vervoeren. De beoogde vervoerskwaliteit die bij hoogwaardig openbaar vervoer hoort kon daardoor niet altijd worden geboden. In de nabije toekomst wordt door uitbreidingsplannen op de Uithof een reizigersaantal van 33.000 per dag verwacht, terwijl de capaciteit van HOV Om de Zuid als busverbinding circa 20.000 zou zijn (Gemeente Utrecht, 2009b). Bovendien leeft het besef dat de grote

aantallen bussen door de stad een negatief effect heeft op de luchtkwaliteit en leefomgeving. Zowel de gemeente Utrecht (2005, p. 38) als het BRU (2005, p. 97) sluiten het in hun plannen daarom niet uit om op termijn de HOV Om de Zuid te vertrammen. Gezien het feit dat er niet meer en nog langere bussen kunnen worden ingezet, wordt de tram de meest voor de hand liggende systeemsprong gevonden. Bij de technische uitwerking van de HOV-busbaan op de spoordijk wordt daarom rekening gehouden met een mogelijke vertramming. In het kader van framing benadrukt de gemeente (2005:38) dat een eventuele nieuwe trambaan *“een mindere barrière vormt dan de huidige sneltrambaan”* en dat de trams een *“minder zware uitstraling”* hebben dan die naar Nieuwegein. Een jaar later besluiten het BRU als opdrachtgever van het openbaar vervoer en de gemeente als initiatiefnemer van het HOV-netwerk een onderzoek uit te voeren naar de haalbaarheid van het direct vertrammen van Om de Zuid. Gezien de ernst van de busproblemen, werd volgens een geïnterviewde het tramidee positief ontvangen door de Utrechtse politiek en samenleving, waardoor er een nieuw debat in het HOV-concept ontstond. De aanleiding van de verdere ontwikkeling van het HOV-concept is dus het vervoersprobleem van de huidige OV-verbinding.

Het debat werd bovendien versterkt op het moment dat Rijkswaterstaat met dezelfde regiopartijen plannen aan het voorbereiden was voor de verbetering van het Rijkswegennet onder de naam VERDER, zoals we ook in paragraaf 5.1.2 hebben kunnen lezen. De geplande wegverbredingen en de opwaardering van de Utrechtse Ringweg vallen niet in goede aarde bij de Utrechtse samenleving. In Utrecht leeft het collectieve besef om de natuur en de kwaliteit van de compacte stad te behouden. *“De auto past niet in dit beeld”*, aldus een geïnterviewde. Vanuit de politiek en samenleving zijn daardoor allerlei alternatieven ontstaan, die zich specifiek hebben gericht op een verdere verbetering van het openbaar vervoer om Utrecht bereikbaar te houden. Daarmee komt de uitwerking van het HOV-concept te evolueren van een tram versus bus discussie naar een (H)OV versus auto discussie. HOV wordt in deze discussie expliciet gezien als beleidsmiddel.

Bestaande OV-frames binnen de bereikbaarheidsdiscussie

Er bestaan dus verschillende ideeën over de manier waarop Utrecht bereikbaar zou moeten worden gehouden. We kunnen hier ook meerdere coalities van actoren identificeren. Ten eerste zijn er actoren die vooral door het aanbieden van meer en beter openbaar vervoer de bereikbaarheid van Utrecht wil handhaven. De belangrijkste waargenomen actoren in deze coalitie zijn het BRU en de gemeente Utrecht. Later in het proces sluiten ook belangenorganisaties bij de coalitie aan. Ten tweede vormt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Rijkswaterstaat een coalitie. Opgemerkt moet worden dat zowel het BRU als de gemeente Utrecht het belang van de verbetering de bereikbaarheid per auto niet onderschatten. Zo tekenen Rijk en regio in 2006 een bestuursovereenkomst, waarmee beide instemde dat de bereikbaarheid en leefbaarheid van de Utrechtse regio door samenwerking en integrale aanpak zou kunnen worden opgelost. Als laatste blijkt ook de provincie Utrecht een belangrijke rol in het proces te gaan krijgen. De provincie behoort echter niet expliciet tot een actorencoalitie. Alvorens we het handelen van actoren bestuderen, worden hieronder eerst per actorencoalitie de denkbeelden bij het verbeteren van de bereikbaarheid in Utrecht en welke rol het HOV-concept hierin heeft gedetailleerder bestudeerd. Ook gaan we na hoe actoren het huidige HOV-netwerk waarderen en welke problemen en oplossingen men voor ogen heeft. De frames zijn het vertrekpunt van de opvolgende acties en reacties.

Het BRU (2005, p. 13) erkent in haar regionaal vervoersplan dat er in de stedelijke regio van Utrecht sprake is van mobiliteitsproblematiek. De bereikbaarheid van de regio komt daarmee onder druk te staan, aangezien het wegennet de verwachte groei van 30% van het aantal autokilometers voor de periode van 1998-2015 niet aan kan. De stadsregio heeft niet de intentie deze autogroei te faciliteren. Het BRU heeft de visie om de bereikbaarheid slechts ‘selectief’ te bevorderen, waarbij leefbaarheid en verkeersveiligheid belangrijke randvoorwaarden zijn. Selectief houdt in dat de bereikbaarheid van economische kerngebieden prioriteit krijgt, het autogebruik zoveel mogelijk wordt beïnvloed om de spitsen te ontlasten en dat de nadruk komt te liggen op het benutten van bestaande infrastructuur in plaats van uitbreiden. In het ‘Ambitiedocument OV’ (Bestuur Regio Utrecht, 2008) constateert het BRU dat ook het openbaar vervoer door de mobiliteitsgroei steeds verder onder druk komt te staan. Het BRU wil zich als concessieverlener met de gezamenlijke gemeenten inzetten voor de verbetering en uitbreiding van het regionale openbaar vervoer. De ambitie gaat conform de Rijksambitie uit van een groei van het openbaar bus- en tramvervoer van 5% per jaar. Een hoger aandeel van het OV-gebruik is één van de regionale inspanningen om een deel van de problemen op het Utrechtse wegennet op te lossen (Bestuur Regio Utrecht, 2008, p. 8).

Deze groei wil het BRU bereiken met Randstadspoor en hoogwaardig openbaar vervoer als aantrekkelijk vervoersmiddel voor zowel bestaande als potentiële keuzereizigers. Gestreefd wordt om het openbaar vervoer met 10% te versnellen, de betrouwbaarheid van de diensten te verhogen naar 90% en tot 80% meer capaciteit aan te kunnen bieden. Ook het verbeteren van gemak en comfort zijn belangrijke genoemde uitgangspunten. De ambities wil het BRU realiseren door in te zetten op onder andere de versterking en verbetering van het overstappen binnen een heldere netwerkopbouw, marketingstrategieën, en een goede afstemming tussen actoren binnen het concessiegebied. Het BRU ziet HOV als een kwalitatief hoogwaardig vervoerssysteem dat bestaat uit een netwerk van vrije banen ten behoeve van een vlotte doorstroming, een hoog frequente dienstverlening en een hoge capaciteit. Een geïnterviewde voegt hier aan toe dat HOV vooral wordt gerelateerd aan een bussysteem. Railgebonden vervoer behoort in principe niet tot het HOV-concept. Het is aannemelijk dat de relatie met bus is gelegd doordat het HOV-concept in Utrecht ook in deze vorm was uitgewerkt. Vanwege financiële aspecten van de exploitatie wordt onder het motto “*hoog gebruik = hoge kwaliteit*” hoogwaardig openbaar vervoer voornamelijk ingezet op specifieke relaties die een hoog vervoerspotentieel hebben en een goed alternatief zijn voor de auto (Bestuur Regio Utrecht, 2005, p. 88). Het gaat hier voornamelijk om de centrumgerelateerde lijnen. Het openbaar vervoer voor niet centrum gerichte verplaatsingen wordt namelijk veel minder een alternatief voor de auto geacht. Ondanks het feit dat HOV zich beperkt tot enkele lijnen, benadrukt het BRU (2008, p. 24) dat haar financiële middelen te beperkt zijn om de doelstellingen te bereiken. Graag ziet het BRU dan ook een groei van de BDU en dat er in het MIRT ruimte is voor grote regionale OV-projecten.

Het algemene beeld dat de gemeente Utrecht heeft over de verbetering van de bereikbaarheid en de verbetering van openbaar vervoer komt grotendeels overeen en met het beeld dat het BRU heeft. Utrecht ambieert een bereikbare en aantrekkelijke stad te zijn voor bewoners, bedrijven en bezoekers. De gemeente geeft expliciet aan dat zij zich daarbij zoveel mogelijk aan de streefwaarden van de Nota

Mobiliteit wil houden, maar realiseert zich tegelijkertijd dat er vanwege de hoge mobiliteitsvraag het ruimtelijk en financieel niet haalbaar is om op elk tijdstip en elke locatie aan deze eisen te kunnen voldoen. Ook hier is het sleutelwoord selectiviteit in de groei van de mobiliteit (Gemeente Utrecht, 2005, p. 14). Vooral het feit dat de gemeente zich moet houden aan de in 2007 vastgestelde afspraken omtrent het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), welke hebben geresulteerd in het Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht (ALU), vormen kaders aan het vervoersbeleid (Gemeente Utrecht, 2009c). Dat de mobiliteitsdruk grote gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit is dan ook een dominerend beeld.

Ook Utrecht (2009b, p. 6) hanteert een modal-shift doelstelling. Hoogwaardig openbaar vervoer acht zij noodzakelijk op kansrijke verbindingen, waar het openbaar vervoer kan concurreren met de auto. De gemeente benadert de verbetering van het openbaar vervoer grotendeels vanuit haar rol als beheerder van de OV-infrastructuur. De infrastructuur ziet zij als onmisbare ondersteuning voor de kwaliteit van de gehele dienstverlening, waarbij de exploitatie van de lijnvoering onder verantwoordelijkheid valt van het BRU. Hoogwaardig openbaar vervoer maakt onderdeel uit van een door de gemeente gehanteerde hiërarchische opbouw van het openbaar vervoer van sneltram, primaire HOV-lijnen en secundaire VOV-lijnen¹¹ de stedelijke hoofdassen. De gemeente verstaat onder HOV en VOV-lijnen snelle buslijnen die kerngebieden met elkaar en met vervoersknooppunten verbinden. Hierbij zou volgens de gemeente hoge eisen moeten worden gesteld aan exploitatieaspecten, zoals snelheid doorstroming, frequentie en betrouwbaarheid. Zoals de gemeente Utrecht (2005, p. 70) in haar vervoerplan stelt, kan zij de wensen op dit gebied slechts indirect kenbaar maken bij de concessieverleners. Deze wensen worden hier echter niet duidelijk naar voren gebracht. Een geïnterviewde gaf hierover het volgende aan:

“Het is niet dat we dit niet belangrijk vinden, maar het is nu eenmaal hoe de taken en verantwoordelijkheden verdeeld zijn. De gemeente is niet verantwoordelijk voor de exploitatie van het openbaar vervoer, desondanks zou je kunnen stellen dat de gemeente daarover wel een mening zou moeten hebben.”

De operationele streefwaarden die de gemeente wel stelt, hebben voornamelijk betrekking op reistijden. Zo mag bijvoorbeeld de reistijd per openbaar vervoer vanaf Utrecht Centraal naar kern- of verblijfsgebieden maximaal 15 minuten bedragen. Om maximale reistijden te kunnen behalen stelt de gemeente meetbare eisen aan de gemiddelde reissnelheid en halteafstanden per infrastructuurconcept. Zo moet de infrastructuur van HOV bijvoorbeeld een gemiddelde snelheid van 28km/h in de spits mogelijk maken (Gemeente Utrecht, 2005, p. 70).

De ambities die het BRU en de gemeente met het openbaar vervoer hebben, maken onderdeel uit van VERDER, het integrale pakket van maatregelen voor de verbetering van de bereikbaarheid van de Utrechtse regio. Hoewel de regiopartijen via het UVVB met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een bestuurlijke overeenkomst hebben gesloten om gezamenlijk en integraal de bereikbaarheidsproblematiek aan te pakken, focust het Ministerie en haar uitvoeringsorgaan Rijkswaterstaat vanuit haar rol en

¹¹ Verbindend Openbaar Vervoer is een businfrastructuurconcept: die bestaat uit prioriteitsmaatregelen, zoals busstroken. HOV kent volledig vrije busbanen.

verantwoordelijkheid zich voornamelijk op het Rijkswegennet. Later in het proces zal blijken dat deze actorencoalitie daardoor ook een ander beeld heeft over de manier waarop het openbaar vervoer de bereikbaarheid in de regio kan vergroten.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007a, p. 33) constateerde in de uitgevoerde netwerkanalyse van de MIT verkenningfase (2006) en in de Landelijke Markt en Capaciteitsanalyse Wegen (LMCA-weg, 2007) dat de regio Utrecht te maken heeft met aanzienlijke bereikbaarheidsproblemen, die ook gevolgen heeft voor de bereikbaarheid tussen de Randstad en het achterland. Ze wil zich daarom ook inzetten om de reistijden, doorstroming, betrouwbaarheid en verkeersveiligheid binnen de normen van luchtkwaliteit te verbeteren tot het gewenste niveau die in de Nota Mobiliteit is vastgelegd (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008). Men is op systematische wijze gekomen tot diverse alternatieven om de doorstroming op de Ring Utrecht, A27, A1 en A28 te verbeteren. Het betreffen alternatieven zoals het verbreden van wegen, verbeteren van knooppunten of de aanleg van nieuwe verbindingswegen. De alternatieven worden o.a. getoetst op bereikbaarheidseffecten en maatschappelijke kosten en baten. De LMCA geeft aan dat er naast investeringen in het wegennet ook flankerende maatregelen nodig zijn om de doelstellingen uit de Nota Mobiliteit te bereiken. Met regiopartijen zijn daarom onder het programma VERDER afspraken gemaakt voor onder andere maatregelen op het onderliggende wegennet, investeringen in het fietsnetwerk, mobiliteitsmanagement en de verbetering van het openbaar vervoer. Het Ministerie heeft zich in de 'LMCA regionaal OV' gefocust op de vraag wat het oplossend vermogen van het openbaar vervoer is voor bereikbaarheidsproblemen op het wegennet. Het Ministerie (2007b, p. 7) concludeert hier met voorzichtigheid dat een verbeteringsslag in het regionaal openbaar vervoer *“in sommige gevallen kan bijdragen aan de ontlasting van het wegennetwerk”*. De grootste kansen liggen voornamelijk tijdens de spits en in de stedelijke netwerken. In de grote steden moet daarbij, naast de verbetering van reistijd, comfort, imago en ketenmobiliteit, ook rekening worden gehouden met het uitbreiden van de capaciteit door het verhogen van frequenties, de inzet van grotere voertuigen of het realiseren van een systeemsporg van bijvoorbeeld bus naar railgebonden vervoer. Op basis van het LMCA regionaal OV heeft het Rijk, met de provincies en stadsregio's het Actieprogramma Regionaal Openbaar Vervoer (AROV) vastgesteld. Met het AROV is €1 miljard (50% Rijk, 50% decentraal) beschikbaar gesteld om de belangrijkste knelpunten aan te pakken. Het Rijk en het BRU zijn hierbij ook overeengekomen €73 miljoen beschikbaar te stellen voor een tram tussen Utrecht CS en de Uithof (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008). In feite worden daarmee de problemen op dit Utrechtse OV-traject door het Rijk erkend.

In de tabel 15 zijn de frames over de verbetering van de bereikbaarheid van de Utrechtse regio per actorencoalitie weergegeven. We zien hier dus dat, ondanks de bestuurlijk vastgelegde samenwerking tussen het Rijk en de regiopartijen, er verschillen zijn in de manier waarop men het probleem definieert en wil aanpakken, die vooral verklaard worden vanuit de rol en verantwoordelijkheden die men heeft.

Planactoren	Reframing
OV-gerichte coalitie: - prominenten van de gemeente Utrecht en het BRU inclusief inliggende gemeenten - georganiseerde civiele samenleving - milieubewegingen Utrecht	probleem: bereikbaarheid Utrecht, overschrijding van de luchtkwaliteitseisen, capaciteitsproblemen in OV (o.a. naar Uithof) doel: modal-shift, groei van OV-gebruik van 5% per jaar middel: inzetten op HOV en rail als drager van het OV
Auto-gerichte coalitie: - Projectbureau VERDER - prominenten van het MinV&W - Rijkswaterstaat - UVVB	probleem: congestie op Utrechts wegennet, verslechtering bereikbaarheid regio Utrecht en Randstad doel: verbeteren van de doorstroming wegennet tot niveau Nota Mobiliteit middel: o.a. wegverbredingen, complementeren Ring Utrecht, eventueel met verbetering van OV

Tabel 15: De frames die actoren hebben aan het begin van het uitwerkingsproces van het verbeteren van de openbaar vervoersverbinding tussen Utrecht Centraal station en de Uithof.

5.3.2 Handelen binnen lokale condities: een kwestie van geldverdeling

Op basis van de voorgenoemde frames zal nu het verdere proces worden geanalyseerd van de doorontwikkeling van het HOV-netwerk binnen de huidige bereikbaarheidsdiscussie van de regio Utrecht. We verklaren het handelen van actoren binnen dit proces op basis van de operationele indicatoren uit paragraaf 3.2.2. Zoals eerder besproken viel het idee om de tram op de route Om de Zuid direct aanleggen in goede aarde, omdat het huidige aantal bussen overvol raakt en tevens overlast in de binnenstad veroorzaakt. Een geïnterviewde voegt toe dat de systeemskeuze voor de tram een dominerend frame binnen de Utrechtse gemeenteraad werd: *“Van links tot recht was men het erover eens: die tram moeten we toch maar doen”*. De resultaten van de uitgevoerde haalbaarheidsstudie, die op wens van het BRU begeleid werd door een internationale werkgroep van OV-experts, bevestigen en legitimeren het frame (HTM Consultancy, 2007, pp. 5-13):

- voor het bieden van hoogwaardig openbaar vervoer is de tram een onvermijdelijke keuze gezien de capaciteitsproblemen;
- een tram ten opzichte van de huidige HOV-bus meer voordelen heeft voor de reiziger in termen van comfort, capaciteit, betrouwbaarheid en snelheid;
- een tram ten opzichte van de huidige HOV-bus meer maatschappelijke voordelen heeft in termen van milieu, veiligheid en leefomgeving;
- een tram ten opzichte van de huidige HOV-bus meer economische voordelen heeft in termen van toegankelijkheid van de kerngebieden, stadspromotie en imago;
- het aanbevolen wordt de Tram om de Zuid te koppelen aan de te moderniseren SUNIJ-lijn;
- het aanbevolen wordt een doortrekking van de tram naar Vianen en Zeist te onderzoeken.

Met het oog op de verbetering van het imago van de tram, bewijst men in de Tramstudie aan de hand van afbeeldingen van tramsuccessen in Europese steden dat een moderne tram een aantrekkelijk stedelijk leefklimaat oplevert en bovendien positieve effecten heeft op de plaatselijke economie. Ter kennismaking van de plannen werd kort na het uitkomen van de studie een moderne Franse tram naar Utrecht gehaald (zie figuur 15).

De studie beveelt ook aan de additionele investeringskosten en exploitatiekosten te onderzoeken, daar de tram andere kosten met zich meebrengt dan de huidige busverbinding. In een reactie aan de minister van Verkeer en Waterstaat omtrent het VERDER-pakket, laten de regiopartijen weten dat zij vanwege de capaciteitsproblemen op de zuidelijke verbinding overgaat tot railgebonden openbaar vervoer, maar dat er nog een aanvullende financiering moet worden gevonden, te meer daar bij de vaststelling van de pakketstudies in 2006 nog geen rekening mee was gehouden (UVVB, 2007). De eigen financiële hulpbronnen zijn onvoldoende om de kosten van de tram te dekken, meldt een geïnterviewde. De noodzakelijk geachte systeemskeuze kan worden gezien als reactie om de 5% jaarlijkse groei die in het regeerakkoord was vastgelegd.



Figuur 15: Een moderne laagvloerse tram uit de Franse stad Mulhouse, in september 2007 op bezoek in Utrecht. Mulhouse is één van de Europese tramsteden waar aan gerefereerd wordt. Bron: Ambitiedocument Tram (BRU, 2008).

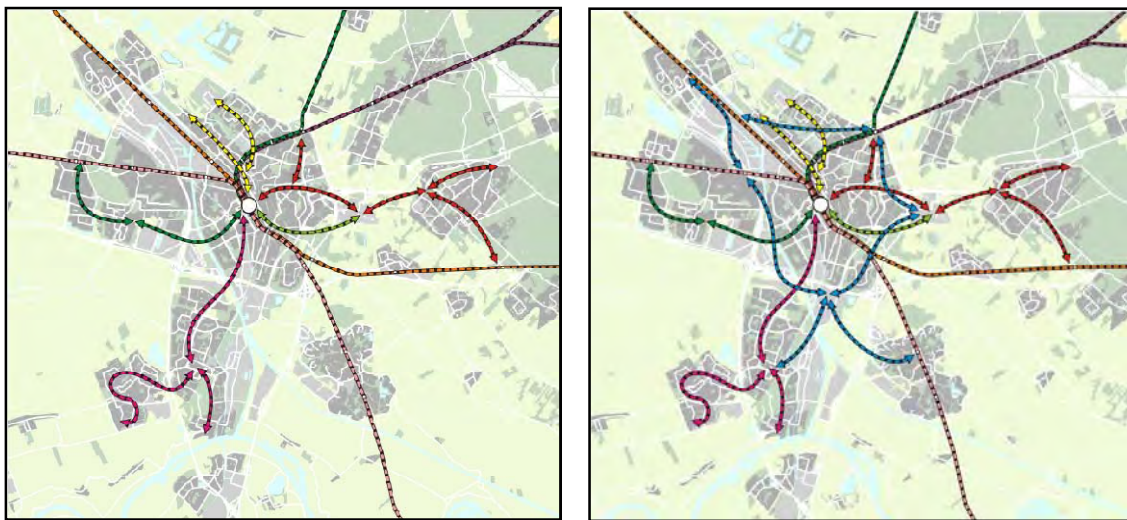
Versterking van het debat

De ontwikkelingen rondom HOV om de Zuid worden bovendien versterkt op het moment dat de resultaten

van de eerste analyses naar de verbetering van de doorstroming op de Ring Utrecht bekend zijn. Uit de tussenstand bleek namelijk dat het alternatief ‘Niet Verbreden’, inclusief de met de regiopartijen afgesproken maatregelen uit het VERDER-pakket, onvoldoende probleemoplossend is (Programmabureau VERDER, 2009). Het verbreden van het Rijkswegennet rond Utrecht werd door het Ministerie noodzakelijk geacht. Dit standpunt botste echter met de regionale frames rondom de automobilititeit en luchtkwaliteit. Binnen de Utrechtse samenleving en politiek-bestuurlijke partijen begon daardoor het beeld te ontstaan om de bereikbaarheidsproblemen op de Ring Utrecht op te lossen door het openbaar vervoer zodanig verder uit te breiden dan in het programma VERDER was afgesproken, dat een verbreding van de weginfrastructuur niet langer noodzakelijk zou zijn. Het is de diepgewortelde aversie tegen de auto die het debat rondom hoogwaardig openbaar vervoer doet versterken. Als reactie op de OV- en autovarianten, doen een aantal Utrechtse actoren voorstellen voor de verbetering van het openbaar vervoer.

Het BRU als concessieverlener ontwerpt het zogenaamde ‘OV+++ alternatief’. Dit alternatief richt zich op een regionaal railnetwerk van tramlijnen en een intensivering van de treindiensten op het spoorwegennet. Het tramnetwerk bevat de vertramming van de HOV-bril, met als extra vertakkingen en doortrekkingen naar onder andere Bilthoven, Zeist en Vianen (zie figuur 16). Het OV+++ , dat bovendien een stevig programma van P+R locaties langs het railnetwerk voorschrijft, zou een positief effect moeten hebben op de vermindering van autogebruik. Ook de gemeente Utrecht als coalitiepartner van het BRU schaarde zich tot het OV-alternatief. In het collegeprogramma was vastgelegd een quickscan uit te voeren naar de kansen voor de vertramming van de ‘HOV-bril’ (Gemeente Utrecht, 2009a, p. 3).

De Vrienden van Amelisweerd¹² en Natuur en Milieufederatie Utrecht (NMU), twee lokale maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor natuur, milieu en landschap, zijn ook tot een duurzamer alternatief gekomen dan de voorgestelde wegverbredingen. Hun alternatief ‘de Kracht van Utrecht’ (KvU) is ontworpen volgens de mobiliteitsladder, ook wel de ‘Ladder van Verdaas’ of de ‘Zevensprong van Verdaas’ genoemd. De veelgebruikte ladder is een door voormalig Tweede Kamerlid Co Verdaas ontwikkelde systematiek om op integrale en multi-modale wijze tot oplossingen voor mobiliteitsproblemen te komen (KpVV, 2008). Volgens de twee organisaties en het BRU zijn de zeven treden¹³ van de ladder onvoldoende door het Projectbureau VERDER gehanteerd. Ook de Commissie voor de m.e.r. (2009, p.4) deelt deze mening. Naast diverse maatregelen voor lopen, fietsen en een fors prijszingsbeleid, omvat de KvU een vergelijkbaar pakket van maatregelen voor het openbaar vervoer als de OV+++ (zie figuur 16). Bovenop dit pakket zien de organisaties kans voor tangentiële lightraillijnen tussen belangrijke woon- en werkgebieden (Vrienden van Amelisweerd & Natuur en Milieufederatie Utrecht, 2009).



Figuur 16: Alternatieve OV-netwerken. Links is afgebeeld het tram- en Randstadrailnetwerk OV+++ zoals voorgesteld door het BRU en rechts is afgebeeld het tram- en Randstadrailnetwerk KvU van de Vrienden van Amelisweerd. Deze laatste bevat ook tangentiële lijnen. Bron: Bestuur Regio Utrecht (2009).

Doordat op lokaal niveau alle ogen gericht waren op de verbetering van het openbaar vervoer kon het Rijk de alternatieven om twee redenen niet negeren. Ten eerste had de gemeente een machtspositie binnen de planstudie. Naast de ministers van VROM en V&W maken de colleges van de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht ook deel uit van het bevoegd gezag van de planstudie Ring Utrecht. Ten tweede zou de Commissie voor de m.e.r., als onafhankelijke procesbewaker, het Projectbureau in een later stadium op de vingers kunnen tikken, indien men verzuimde de KvU en het OV+++ als volwaardige alternatieven in de MER te laten meewegen. Daarop heeft het BRU de OV-alternatieven door

¹² De Vrienden van Amelisweerd kregen in de jaren '70 landelijke bekendheid, toen zij protesteerde tegen de aanleg van de A27 door landgoed Nieuw Amelisweerd. Niet alleen met fysieke acties, maar ook door haar inhoudelijke professionaliteit bereikte de organisatie dat de snelweg verdiept en langs de rand van Amelisweerd werd aangelegd.

¹³ De zeven door te lopen treden zijn: 1. sturing op ruimtelijke visie, 2. anders betalen voor mobiliteit, 3. mobiliteitsmanagement, 4. optimaliseren OV, 5. benutting weginfrastructuur, 6. aanpassing weginfrastructuur en 7. uitbreiding van weginfrastructuur. Het KpVV (2008) vermeldt dat de zevensprong kan op verschillende manier kan worden gebruikt, bijvoorbeeld in de vorm van een kwalitatieve discussie over het oplossende vermogen van alternatieven, kwantitatieve inschatting, modelmatige berekening of als MKBA.

onafhankelijke onderzoeksbureaus laten analyseren (Goudappel Coffeng, 2009). De uitkomsten van het onderzoek zijn met het Projectbureau VERDER gedeeld. Uit een tussentijds rapport blijkt dat het Projectbureau VERDER (2009a) de effecten van de OV-alternatieven en alle wegvarianten op verkeers-, milieu-, ruimtelijke en financiële aspecten heeft vergeleken. Men komt tot de conclusie dat het OV+++ alternatief het autogebruik met 1% zou laten afnemen, waarmee gesteld wordt dat de bereikbaarheid over de weg niet of nauwelijks zal verbeteren. Tevens benadrukt men dat:

“[...]soms verondersteld wordt dat een sterk verbeterd OV-aanbod vanzelf tot substantieel minder autoverkeer leidt, is dat in de praktijk meestal niet het geval – zeker niet op het hoofdwegennet”, aldus het Projectbureau VERDER (2009a, p. 21).

De voorgestelde nieuwe tramverbindingen zouden volgens het Projectbureau grotendeels huidige OV-reizigers en fietsers trekken. Van de nieuwe reizigers zou het slechts beperkt om autoreizigers gaan. Hier onderscheidt men autogebruikers die uitsluitend het onderliggend wegennet gebruiken en autogebruikers die voor een deel ook het hoofdwegennet gebruiken. Per saldo is de laatste groep te klein om de doorstroming op het hoofdwegennet te doen verbeteren. Tevens redeneert men dat vrijgekomen ruimte op het hoofdwegennet weer zou worden ingevuld door autogebruikers die voorheen dit deel van het wegennet vermeden.

De KvU scoort volgens het Projectbureau VERDER (2009a) beduidend beter dan de OV+++ variant. Het totaal aantal voertuigkilometers zou ten opzichte van een ongewijzigde situatie in 2020 met 12,6% afnemen, wat voornamelijk te danken is aan de push-maatregelen die het autogebruik ontmoedigen. Een dergelijke reductie van het aantal voertuigverliesuren blijkt zelfs niet met één van de wegalternatieven bereikt te kunnen worden. Echter wordt hier benadrukt dat de wegalternatieven specifiek locatiegericht zijn en daarom effectiever de knelpunten in de doorstroming verbeteren. Daarom voldoen deze beter aan de streefwaarden van de Nota Mobiliteit (Programmabureau VERDER, 2009b). De KvU zou mogelijk tot een verschuiving van de doorstromingsproblemen elders kunnen leiden. Bovendien waarschuwt men dat de kosten van de KvU, inclusief de aanleg van een spoorlijn van Utrecht naar Breda, kunnen oplopen tot €6 miljard. De gehanteerde uitgangspunten en werkwijzen van het Projectbureau lijken daarmee de autoalternatieven te bevoordelen. Ondanks dat de planstudie onderdeel is van een integrale aanpak, kan gesteld worden dat de voorgaande uitspraken dan ook van sectorale aard zijn. Dit wordt versterkt doordat een duidelijke rijksvisie met heldere streefwaarden voor het regionaal OV ontbreekt. Bovendien zou het verder meenemen van de OV-alternatieven kunnen leiden tot vertraging in het proces; men had immers al veel tijd in de wegalternatieven gestoken. Op grond van de voorgaande overwegingen concluderen het Rijk en de regio dan ook dat een vergroting van de capaciteit van de Ring Utrecht noodzakelijk blijft. In het BO MIRT van het najaar van 2009 wordt de voorkeursrichting vastgelegd die het beste voldoet aan de streefwaarden van de Nota Mobiliteit en tevens aan de waarden gesteld in het ALU: Alternatief Oost, inhoudende dat de capaciteit op de Ring Utrecht bij de A27 en A12 wordt vergroot en dat tevens de Noordelijke Randweg Utrecht wordt opgewaardeerd (Programmabureau VERDER, 2009).

Ondanks dat de effectiviteit van de OV-alternatieven aan de hand van verkeersmodellen is verworpen, worden de ideeën voor een regionaal tramnetwerk binnen de regio wel enthousiast ontvangen. De OV-alternatieven hebben geleid tot bestuurlijke wil om bepaalde tramlijnen aan te leggen (Bestuur Regio Utrecht, 2010). Vanwege de belemmerende werking van de verkeersmodellen, had volgens een geïnterviewde het college van Utrecht bovendien de behoefte om deze achterwege te laten. Het tramplan is dan ook meer een politiek-bestuurlijke wens dan een scenario uit het verkeersmodel:

“Laat die verkeersmodellen nu eens zitten, we willen iets en daarom gaan we dat doen. [...] Je kunt rekenen aan die tram wat je wil, maar uiteindelijk gaat het erom of je iets wil of niet”, aldus een geïnterviewde.

Kort daarop legt het BRU de regionale ambitie voor een tramnetwerk dan ook vast. De aanleg van de HOV om de Zuid is daartoe de eerste en meest urgente stap (Bestuur Regio Utrecht, 2009). Het BRU en de gemeente Utrecht hadden daarom een samenwerkingsovereenkomst gesloten, waarmee de coalitie tussen beide partijen nogmaals wordt bevestigd. In de overeenkomst was afgesproken om in 2011 tot een definitieve ‘go/no go beslissing’ te komen voor Tram om de Zuid. Vooraf zal men eerst beslissingen nemen over het Programma van Eisen en de financiering. Verder deden het BRU en de gemeente onderzoek naar de tracering van de Tram om de Zuid en de koppeling met de SUNIJ-lijn. De gemeente betrok bij het voorontwerp van de trambaan actief omwonenden, zoals uit de Pelikaanstraat. Tevens besluit de gemeente hen te compenseren, door vrijkomende ruimten onder de HOV-baan in de spoordijk aan hen aan te bieden. De eerst protesterende bewoners blijken later positiever te zijn, als ook blijkt uit een later gegeven reactie van een bewoner in een regionale krant: *“met de komst van de HOV-trambaan heeft de buurt zich ondertussen ook verzoend, tenzij het alsnog een buslijn wordt. Dan gaan we weer volop dwarsliggen”* (Ons Utrecht, 06-10-2010).

Geldlobby

Al snel blijkt echter dat men de financiering voor de tram naar de Uithof niet rond kreeg. In het UVVB was afgesproken om €100 miljoen van de totale €500 miljoen aan regionale maatregelen als inbreng van het VERDER-pakket, te reserveren voor een tram naar de Uithof. Vanuit het AROV en nog eens extra eigen bijdragen bedroeg het dekkingstekort alsnog minstens €70 miljoen. Gezien het beperkte regionale OV-budget willen het BRU en de gemeente Utrecht aanspraak maken op Rijksmiddelen. De daadwerkelijke realisatie van de regionale OV-ambitie, die in lijn is met de Rijksambitie, hangt daarmee af van de financiële beslissingsruimte op Rijksniveau. Diverse prominenten kregen daarom de taak het Rijk van de nut en noodzaak te doen overtuigen. De lobby ging ook in op het feit dat er naast de in het MIRT opgenomen planstudies (waaronder de Ring Utrecht) ook extra geïnvesteerd moet worden in het openbaar vervoer, gezien de ambities en het politiek-maatschappelijke draagvlak die er voor het openbaar vervoer in Utrecht bestaan. Vooral de manier waarop men tot het maatregelenpakket, inclusief de verdeling van het geld, werd een punt van onvrede: aan de ene kant was namelijk bestuurlijk al vastgesteld dat er een paar miljard in de vergroting van de capaciteit in het wegennet geïnvesteerd zou worden en aan de andere kant had het Rijk met het UVVB afgesproken dat de regio zelf een half miljard zou spenderen voor flankerende maatregelen. Idealiter zou bij wijze van spreken *“voor elke euro in*

wegen, twee in het OV moet worden gestoken'', aldus het standpunt van verkeerswethouder Lintmeijer (De Jong, 2010, p.22).

''De verdeling van geld voor Rijkswegen en overige projecten was van te voren al vastgesteld [...] dat is niet de bedoeling van de Ladder van Verdaas, echter was dit het politiek-bestuurlijke compromis'', aldus een geïnterviewde.

Daarnaast doelt de lobby ook op een MIRT-onderzoek voor het regionaal tramnetwerk, waarbij de eerste stap een gezamenlijk mobiliteitsvisie zou kunnen zijn om commitment over de noodzaak van een kwaliteitssprong te bereiken. Een belangrijk document in de lobby is het document *''Toekomstbeeld OV 'Rail als drager van het OV-systeem''* (Bestuur Regio Utrecht, 2009). Hierin wordt de onderzochte nut en noodzaak en alle voordelen van de tram ten opzichte van de bus nog eens op een rij gezet. Veruit het belangrijkste argument blijft het capaciteitsprobleem van de huidige bussen. De tram wordt ook gezien als een acceptabel alternatief voor de auto en het busvervoer, waardoor de doorstroming op het onderliggende wegennet *''en in beperkte mate ook op de hoofdwegen''* zal verbeteren (Bestuur Regio Utrecht, 2009, p. 2). Tevens zal de tram ook een impuls geven aan de ruimtelijk economische ontwikkeling van Utrecht, of zoals een geïnterviewde zei: *''[...] tussen het grootste treinknooppunt van Nederland en een topuniversiteit ga je niet met een bus rijden''*. Een andere respondent merkt op dat er binnen de organisaties veel mensen aan de lobby willen meewerken. *''Men loopt nou eenmaal harder voor een tram dan voor een bus''*, voegt de respondent er aan toe.



Figuur 17: In het rapport *''Toekomstbeeld OV''* worden afbeeldingen getoond van Franse tramsteden (links Bordeaux, rechts Valenciennes). Bron: Bestuur Regio Utrecht (2009).

In het document wordt zowel visueel als tekstueel verwezen naar diverse, veelal Franse, steden waar met groot succes moderne tramlijnen zijn aangelegd (zie figuur 17). Enerzijds fungeren de voorbeeldige tramsteden als hét bewijs van allerlei lokale argumenten, zoals de hoe de tram stedelijk ingepast kan worden, welke economische voordelen deze steden van de tram ondervinden, welke omvang deze tramsteden in vergelijking tot Utrecht hebben en in hoeverre het reizigersaantal is gegroeid na invoering van de tram. Het is volgens een beleidsambtenaar van het BRU (Bestuur Regio Utrecht, 2010) bij de voorbereiding van beleid noodzakelijk om van de laatste stand van zaken op het gebied van de tramtechniek en –toepassing op de hoogte te zijn. Anderzijds spreken de innovatieve oplossingen van de tramsteden tot de verbeelding van procesafhankelijke actoren, die daardoor mogelijk anders tegen het Utrechtse plan zullen aankijken.

Een geïnterviewde verwacht dat het Rijk op een gegeven moment wel zal inzien dat het verbreden van wegen alleen zou lukken als daarvoor in Utrecht draagvlak voor bestaat. Draagvlak wordt dan ook als één van de spelregels gezien bij wegverbredingen die verkorte procedures doorlopen (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2009).

“ [...] er moet extra geld in het openbaar vervoer worden geïnvesteerd, anders gaat men hier in Utrecht dwars liggen [...] die groep die het wegenplan niet wil is in Utrecht heel groot”, aldus een geïnterviewde.

Om de lobby verder te versterken zochten de coalitiepartners aansluiting van mogelijke andere partijen. Hoewel de Kamer van Koophandel en de meer rechtse partijen in Utrecht ook voor de verbreding van de Ring Utrecht zijn, staan zij ook achter het tramplan. Ook diverse op de Uithof gevestigde instellingen hebben te kennis gegeven achter het tramplan te staan (Gemeente Utrecht, 2010a). Twee van belang geachte partijen waren echter nog niet geheel overtuigd van de Tram om de Zuid.

Ten eerste is dat de provincie Utrecht. Doordat de provincie sinds de invoering van de Wgr-plus niet langer verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer in de huidige BRU-gemeenten en bovendien niet actief in het voorafgaande proces rondom de ontwikkeling van de HOV-bril en tramideeën is betrokken, heeft zij een ander beeld voor het regionale openbaar vervoer. De provincie Utrecht (2008) heeft haar beleid voornamelijk opgehangen aan het hoofdspoor netwerk en Randstadspoor, met HOV als ‘missinglinks’. Voor wat betreft de bereikbaarheid en ontsluiting van de Uithof, richt de provincie zich op het gehele OV-netwerk en niet op de specifieke bestaande as. De provincie kan vanuit deze optiek niet achter bepaalde gevoerde argumenten van de Tram om de Zuid staan. Volgens een geïnterviewde ziet de provincie wel in dat het tramverhaal breed gedragen is. Daarom was in het UVVB bij de toezegging van €100 miljoen voor de tram als compromis gekozen voor de formulering *“een tramlijn”* van Utrecht CS naar de Uithof, zonder daarbij een specifieke route te noemen. Om het gezamenlijk optreden richting het Rijk te bevorderen wordt de provincie wel als een belangrijke partner geacht, als immers provincie regio en gemeente achter de tram staan *“dan geeft dit de indruk dat er in Utrecht wel wat aan de hand is”*, aldus een geïnterviewde.

Ook de gemeente Zeist is bij het tramplan betrokken, te meer er door het BRU en de gemeente Utrecht gesproken wordt over een eventuele doortrekking van de Uithoflijn naar Zeist voor nieuwe OV-knooppunten. Een geïnterviewde laat weten dat men tijdens de interactieve beleidsvorming van het gemeentelijk structuurplan had aangegeven dat de tram een kans is voor de gemeente. Financieel gezien is het voor Zeist een *‘goed moment’* om bij het plan aan te sluiten, aldus een geïnterviewde. Naast het feit dat er een aantal partijen positief tegenover dit idee staan, waren er drie partijen in Zeist huiverig. Ten eerste was, uit onverwachte hoek, de milieugroepering sceptisch. Vooral het feit de tram ten koste zou gaan van natuur, dat autoroutes worden omgeleid via de wijken en dat de trambaan de ecologische hoofdstructuur zou doorsnijden woog zwaarder dan de voordelen van de tram ten opzichte van de huidige busverbindingen. Zeist is namelijk omgeven door bosgebieden waar veel waarde aan wordt gehecht. Bovendien speelt in Zeist de capaciteitsproblemen en het luchtkwaliteitsprobleem veel minder sterk, wat er op duidt dat het referentiekader van Zeist niet hetzelfde is als dat van actoren uit de stad Utrecht. De

tweede groep waren voornamelijk belanghebbende met een economische perspectief. In tegenstelling tot de gemeente, redeneerden zij dat de tram juist een bedreiging is voor de lokale bedrijvigheid, aangezien het gemakkelijker wordt om in Utrecht te werken en consumeren. De laatste groep zijn voornamelijk omwonenden. Ondanks het feit dat voorstanders van de tram buitenlandse voorbeelden van een de goede inpasbaarheid van de tram laten zien, leeft het beeld hebben dat de tram de leefomgeving aantast. Dat er groeperingen in Zeist ‘*stolpgedachten*’ bij de tram hebben en dat er in Utrecht juist draagvlak is, verklaart de geïnterviewde uit het feit dat de bus-tramdiscussie in Utrecht al lang is gevoerd. In Zeist wordt nu die discussie gevoerd: *“de belemmeringen voor het tramplan zitten dus voornamelijk in de sfeer van onderbuikgevoelens [...] De grootste uitdaging is om deze onderbuikgevoelens te weerleggen met positieve argumenten”*, aldus de geïnterviewde.

Voorkeursalternatief Ring Utrecht en het belang van het OV

Inmiddels was het Projectbureau VERDER voortgegaan met de 1^e fase van de MER Ring Utrecht. In de zomer van 2010 is de 1^e fase voltooid en is het voorkeursalternatief Oost nader beargumenteerd. Het discussiepunt dat in de tramlobby was gebruikt, wordt nog eens benadrukt nadat de MER ter consultatie was voorgelegd aan de Commissie voor de m.e.r., de regionale overheden, belangenorganisaties en omwonenden. De Commissie voor de m.e.r. (2010, p. 3) constateert dat de Ladder van Verdaas hoofdzakelijk is gebruikt ter beschrijving van de referentiesituatie en om aan te tonen dat de verbreding van wegen noodzakelijk is. Dit getuigt ervan dat de alternatieven elkaar uitsluiten, terwijl deze elkaar juist zouden moeten aanvullen. Tevens wordt opgemerkt dat ten tijde van de Startnotitie gezamenlijk een bereikbaarheidsdoelstelling en een omgevingsdoelstelling is opgesteld, maar dat de wegalternatieven onvoldoende blijken bij te dragen aan het omgevingsdoel. Ook de reacties van omwonende liggen min of meer in lijn met de opmerkingen van de Commissie voor de m.e.r. (Programmabureau VERDER, 2010): dat meer ruimte voor de auto geen oplossing is voor het mobiliteitsprobleem, dat de uitgangspunten van het de planstudie de oplossing voor uitbreiding van de wegcapaciteit bevoordelen en dat tunnel- en OV-alternatieven te snel zijn afgeschoten.

Daarnaast kwamen ook de Vrienden van Amelisweerd met een reactie. Zij waren nog niet overtuigd van de gevolgde werkwijze en vonden dat sprake was van een ongelijkheid in de mate waarin enerzijds investeringen voor het hoofdwegennet en anderzijds overige maatregelen volgens de Zevensprong van Verdaas zijn voorgesteld (Stichting Onderzoek en Educatie Stad en Amelisweerd, 2010, p. 3). Ondersteund door enkele onafhankelijke adviesbureaus heeft de belangenorganisatie haar alternatief KvU gedetailleerder uitgewerkt in het alternatief ‘KvU 2.0’ (zie figuur 18). Met het oog op het aankomende BO MIRT in het najaar van 2010 pleitte de organisatie om dit alternatief volwaardiger te laten meewegen in de planstudie, zodat tevens duidelijk wordt in welke mate de capaciteit op de A27 bij Amelisweerd vergroot zou worden (2010, p. 9). Het alternatief werd dan ook aangeboden aan de wethouder verkeer van Utrecht.

In het BO MIRT van het najaar 2010 zou de 1^e fase van de MER Ring Utrecht worden afgesloten, waarna het voorkeursalternatief nader voorbereid kan worden voor het verkorte Tracébesluit. Het geplande BO MIRT als formeel interactiemoment met het Rijk werd dan ook als een belangrijke kans gezien om de regionale standpunten voor de 2^{de} fase MER en nogmaals het belang van Tram om de Zuid kenbaar te maken. Inmiddels had de minister al wel het MIRT-onderzoek regionaal openbaar vervoer vrijgegeven, waarmee het ministerie in feite de noodzaak tot kwaliteitsverbetering in het Utrechtse OV erkent. Voor de regio biedt dit onderzoek de mogelijkheid haar OV-ambities, zoals het tramnetwerk i.c.m. Randstadspoor, te agenderen. De minister (brief, 14 september 2010) benadrukte dat in het MIRT-onderzoek een koppeling moet worden gemaakt met de inmiddels in ontwikkeling zijnde Rijksvisie Regionaal OV, de regionale ambities, de LMCA en de regionale verstedelijkingsopgave. Daarop ging de regio aan de slag met het voor het MIRT-onderzoek benodigde plan van aanpak dat geagendeerd besproken zal worden tijdens het volgende BO MIRT. Intussen waren ook de door de gemeente en het BRU uitgevoerde onderzoeken naar het tracé en de kosten van Tram om de Zuid gereed. Alle kosten van het project waren geraamd op een bedrag met een bandbreedte van €280 en €336 miljoen.



Figuur 18: Omslag van het KvU 2.0 rapport: de Ladder van Verdaas tegen de Utrechtse domtoren. Bron: (Stichting Onderzoek en Educatie Stad en Amelisweerd, 2010).

Op het moment dat de Utrechtse gemeenteraad met het voorliggende Voorkeursalternatief van de MER Ring Utrecht akkoord gaat, krijgt de wethouder op basis van enkele moties en amendementen enkele ‘boodschappen’ mee voor het aankomende BO MIRT (Gemeente Utrecht, 2010b). Van de wethouder wordt gevraagd de aandachtspunten uit de consultatieronde nogmaals onder de aandacht te brengen met het oog op de 2^{de} fase van de MER en de noodzakelijke financiering voor de Tram om de Zuid. Zo wil men dat de effecten van de OV-investeringen nader in beeld worden gebracht en dat de dragende elementen uit de KvU ook deel moeten uitmaken van de 2^{de} fase. De wethouder merkte op dat bij de bespreking van het plan van aanpak voor het regionaal OV in het bestuurlijk overleg via een ‘MIRT-verkenning of anderszins zullen we heel dicht bij een financiële inspanning voor de tram komen’ (Gemeente Utrecht, 2010, p. 49).

Samenvattend is in de volgende tabel een overzicht gemaakt van de waargenomen handelingscondities in het uitwerkingsproces van hoogwaardig openbaar vervoer, waarbij de geïdentificeerde frames het vertrekpunt hebben gevormd. In de volgende subparagraaf wordt aan de hand van het doorwerkingsbegrip

een relatie gelegd tussen het reframingsproces, de uitwerkingscondities en de uiteindelijk resultaten van het voorgaande proces.

Conditie uitwerkingsproces HOV Utrecht (2000-2010)	
Interacties tussen actoren	Waargenomen indicatoren
-frame coalitie 1:	Tram gericht: BRU, gem. Utrecht, belangenorganisaties (Amelisweerd, NMU)
-frame coalitie 2:	Wegen gericht: Projectbureau VERDER met daarin ministerie van V&W, BRU en regio-gemeenten via UWVB
- frameverschil	oplossend vermogen van OV voor problemen hoofdwegenet
Uitwerking van spelregels	
- verantwoordelijkheden	Rijk verantwoordelijk voor hoofdwegenet, hoofdspoorwet provincie verantwoordelijk voor streek ov, onderliggend wegenet kaderwetgebied verantwoordelijk voor exploitatie van stedelijk ov gemeenten verantwoordelijk voor infrastructuur van stedelijk ov, onderliggend wegenet
- interactieregels	verantwoordelijkheden en competenties gebundeld in Projectorganisatie VERDER overtuigen van alle regio partijen van noodzaak tram overtuigen van het Rijk van noodzaak tram streven naar draagvlak
- toegangsregels tot proces	toegang tot proces Ring Utrecht via wegcoalitie toegang tot beslissingsruimte via BO MIRT toegang van derden tot MER alleen via formele inspraakprocedures en consultatieronde toegang van derden tot tramplan via interactieve besluitvorming
- machts- en procesregels	streefwaarden Nota Mobiliteit wettelijke normen luchtkwaliteit verstedelijkingsopgave integraliteit en gebiedsgerichte aanpak Tracéwet en MER-procedure Ladder van Verdaas MIRT-spelregelkader
Gebruik van hulpbronnen	
- kennisbronnen	verkeersmodellen, verkeersprestatie onderzoeken (NMCA), MKBA, tramsuccessen buitenland, regionale ambities.
- financiële middelen	bestaande middelen ontoereikend voor ov-ambitie (BDU, AROV, eigen bijdragen) mogelijke middelen voor ov-ambitie via MIRT Regionaal OV of door verknopen met planstudie Ring Utrecht
- machtsposities	bevoegd gezag planstudie, Commissie voor de m.e.r., beslissingsruimte minister

Tabel 16: De waargenomen condities in het uitwerkingsproces van het HOV-concept in Utrecht vanaf 2000.

5.3.3 Resultaat: geld voor de HOV-tram

In het BO MIRT van 3 december 2010 worden drie besluiten genomen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2010). Ten eerste wordt het Voorkeursalternatief voor de Ring Utrecht definitief vastgelegd. Er wordt daarbij vermeld dat de ingewonnen reacties uit de consultatieronden worden meegenomen naar de 2^{de} fase van de MER. Ten tweede heeft de minister het plan van aanpak voor het MIRT-onderzoek naar regionaal OV geaccordeerd. Als laatste heeft de minister (2010, p.2) het besluit genomen om “*in samenhang met het voorkeursalternatief voor de Ring Utrecht*” een financiële bijdrage te leveren voor de tram naar de Uithof. Expliciet had de minister daarbij aangegeven dat het vanwege capaciteitsproblemen wenselijk is de verbinding naar de Uithof te verbeteren. Onder voorwaarde dat uit een second opinion over de kosten en baten uitwijst dat een tram echt een betere oplossing is dan een HOV-busbaan en er heldere afspraken worden gemaakt over de inpassing en koppeling van de tramlijnen in het Nationale Sleutelproject Utrecht CS, zal het Rijk maximaal €110 miljoen bijdragen aan de tramverbinding. Hoewel de exacte redenen van het besluit van de minister onbekend blijven, kan uit de formulering verondersteld worden dat de in de regio breed gedragen argumenten een zekere mate van druk hebben uitgeoefend op de beslissingsruimte van de minister. De belangrijkste argumenten waren de onvrede die er over de gevolgde werkwijzen en procedures bestond en de brede ondersteuning in Utrecht voor meer en beter openbaar vervoer. Vooral het eerste argument werd door de Cie. voor de m.e.r. versterkt.



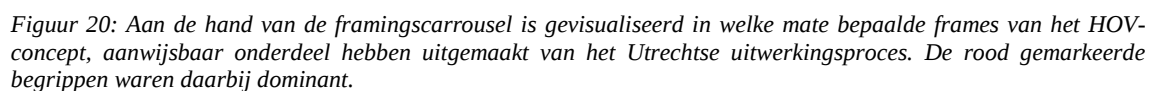
Figuur 19: Impressie van de toekomstige tram naar de Uithof. Bron: *Tijd voor de Tram, Utrecht wil verder* (BRU & Gemeente Utrecht, 2010).

Het tramplan kan gezien worden als een evolutie van de HOV-bril. Deze evolutie kan het beste verklaard worden door de mate waarin het centrale frame van het concept afwijkt van de praktijk. In andere woorden, planactoren waren niet overtuigd dat de huidige bussen van een hoogwaardige kwaliteit waren. In tegenstelling tot de voorgaande periode, was er tussen de Utrechtse planactoren nauwelijks discussie over de tramlijn als uitwerking van het concept. De keuze voor de tram, als oplossing voor de capaciteitsproblemen en overlast van de HOV-bus, had al snel brede ondersteuning onder de Utrechtse actoren. Bovendien lag de keuze in lijn met haar lange voorgeschiedenis. Over het in het concept opgeslagen argument dat hoogwaardig openbaar vervoer een middel is om de toenemende groei van de automobiliteit te verminderen, bestond in eerste instantie geen discussie. Voor de regio Utrecht was de belangrijkste belemmerende factor in de evolutie van het HOV-concept de beperkte regionale financiële middelen. Met de in de lobby gevoerde argumenten voor extra financiële Rijksmiddelen, raakte het concept verward in een veel ruimere en fundamentele discussie: op welke manier lossen we mobiliteitsproblemen daadwerkelijk op? De lokale frames waren voornamelijk gericht op het openbaar vervoer, in tegenstelling tot het Rijk die toch vooral sectoraal de autoproblematiek leek te willen oplossen. De hier geïdentificeerde ‘autocoalitie’ twijfelde aan het oplossende vermogen van hoogwaardig openbaar vervoer, waarmee ook de centrale frames van het HOV-concept op losse schroeven kwamen te staan.

5.4 Conclusies casestudie: HOV als gelokaliseerd concept

In dit hoofdstuk hebben we gezien hoe hoogwaardig openbaar vervoer als ruimtelijk planningsconcept uitgewerkt kan worden naar een gelokaliseerd concept. In de stedelijke regio van Utrecht heeft dit uitwerkingsproces heel wat voeten in de aarde gehad. Vooral de Utrechtse ruimtelijke en geografische kenmerken en het daardoor samen komen van nationale, regionale en lokale belangen, maken vervoersprojecten hier complex. Bovendien is Utrecht verwickeld in meerdere ruimtelijke doelstellingen, streefwaarden en normen. Zo wordt aan de ene kant de druk op de regio Utrecht vergroot door de verstedelijkingsopgaven en uitbreidingen van voorzieningen, zoals op de Uithof, terwijl de regio aan de andere kant moet voldoen aan de bereikbaarheidswaarden uit de Nota Mobiliteit en de wettelijke normen voor onder andere de luchtkwaliteit. Voorts zijn er ook meerdere spelers op het gebied van verkeer en (openbaar) vervoer. Met de empirische bevindingen uit de regio Utrecht kan nu worden ingegaan op het beantwoorden van de laatste twee deelvragen. De derde en vierde deelvraag gaan respectievelijk in op de denkbeelden en rollen die actoren hebben gehad bij de ontwikkeling en doorwerking van het hoogwaardig openbaar vervoer en wat de drijfveren waren om het HOV-concept daadwerkelijk uit te werken.

In de casestudie is gebleken dat de mate waarin het HOV-concept in Utrecht doorwerkt, in termen van het initiëren van actoren, op twee manieren te verklaren is. Ten eerste heeft doorwerking van de inhoud van het HOV-concept zich in Utrecht kunnen geleiden via het dwingende karakter van het Rijksbeleid. Doorwerking van Rijksbeleid is, zoals in paragraaf 4.3.1 was geconstateerd, wettelijk gewaarborgd. Decentrale overheden kunnen alleen gemotiveerd van het beleid afwijken. Gebleken is dat met name de doelstellingen ten aanzien van het openbaar vervoer uit het SVVII en de Nota Mobiliteit door Utrechtse planactoren expliciet zijn overgenomen in regionale beleidsdocumenten. We spreken in dit geval van een meer instrumentele vorm van doorwerking van het HOV-concept. Ten tweede heeft het frame dat hoogwaardig openbaar vervoer als alternatief van de auto een bijdrage kan leveren aan de vermindering van de automobilititeit, op strategisch niveau rechtstreeks doorgewerkt in de frames van Utrechtse beleidsontwikkelaars. Grotendeels is dit te verklaren uit het regionale referentiekader van de Utrechtse planactoren, ofwel de situatie waarin de Utrechtse samenleving hinder ondervindt van de aanwezige automobilititeit. Daarbij heeft men openbaar vervoer als legitiem middel gezien om dit probleem op te lossen. De onderzochte actoren in de regio Utrecht die zich met het openbaar vervoer bezig houden, hebben over het algemeen een overeenkomend beeld bij hoogwaardig openbaar vervoer. Overeenkomstige en dominerende elementen zijn daarbij snelheid, betrouwbaarheid en frequentie (zie figuur 20). Hoogwaardig openbaar vervoer heeft in Utrecht voornamelijk tot doel om de automobilititeit te verminderen en daarmee de bereikbaarheid, leefbaarheid en luchtkwaliteit te verbeteren. Althans, wat we in de regionale dialoog en in beleidsdocumenten hebben terug gezien, lijkt dit in eerste instantie de belangrijkste aangevoerde motieven voor de inzet van hoogwaardig openbaar vervoer te zijn.



113

frames gebaseerde uitwerking. Hoogwaardig openbaar vervoer staat in Utrecht voor een bussysteem: de zogenaamde HOV-bril, een netwerk van vrije busbanen waar met dubbelgelede bussen hoogfrequent wordt gereden.

Ook in het tweede onderzochte tijdspad (vanaf 2000) fungeerde het HOV-concept wederom als aangrijpingspunt. Opvallend is dat het HOV-concept was gebruikt om de capaciteitsproblemen van de reeds gerealiseerde HOV-bus naar de Uithof aan te pakken. Ditmaal was er echter veel minder discussie over de voorgestelde voertuigkeuze. Tot een zekere mate van afkeer tegen de voorgestelde capaciteitsuitbreidingen van het Rijkswegennet greep de regio, met het oog op de financiering van de tramlijn naar de Uithof, terug naar het strategische frame van het HOV-concept en gebruikte het in de lobby om de kosten van het lokale tramproject gedekt te krijgen. De legitimiteit van het planningconcept is daarbij in het geding gekomen toen een actorencoalitie die zich uitsluitend bezig houdt met de autobereikbaarheid het fundamentele uitgangspunt, dat goed openbaar vervoer een middel is voor het verbeteren van de autobereikbaarheid, betwistte. Dit empirische feit wijst erop dat er een samenhang is tussen het referentiekader van de actor en de mate waarin het concept als legitiem middel voor een bepaald probleem wordt beschouwd. Bovendien is het concept voor sterk sectoraal gerichte actoren, bijvoorbeeld actoren die zich uitsluitend met het Rijkswegennet bezig houden, immers ook niet van toepassing.

Toch hebben niet alleen de vervlechting van de centrale en lokale frames de manier waarop het HOV-concept in Utrecht is uitgewerkt verklaard. De in de casestudie waargenomen aanknopingspunten met de beleidsarrangementenbenadering leren ons dat er meerdere condities bij de lokale uitwerking van kracht zijn. Aan de ene kant zagen we hoe bepaalde frames door het verkrijgen of nemen van bepaalde posities in het proces dominant konden worden. Frames konden domineren via het politieke proces en waren grofweg te verdelen over voorstanders en tegenstanders van een bepaalde oplossing. Daarnaast was hier sprake van een zelfversterkend effect, doordat de politiek alleen aansluiting met actoren die voorstander waren zocht. Ook eerder gemaakte keuzen in het proces leken hun schaduw vooruit te werken, zoals is waargenomen bij de omschakeling van tram naar HOV-bus.

Aan de andere kant is geïdentificeerd hoe het arrangement van bepaalde structuren en spelregels rondom het concept lokaal effect hebben gehad op de manier waarop planactoren hebben gehandeld of juist beperkt werden in hun handelen. Belangrijke elementen hierbij waren de financiële hulpbronnen, kennisbronnen en bepaalde procesmatige machtsregels. Zo waren in Utrecht de regionale financiële hulpmiddelen ontoereikend bepaalde gewenste uitwerking, zoals de tram(tunnel), niet gerealiseerd zouden kunnen worden. Ook het tramtraject naar de Uithof kan niet alleen uit regionale middelen worden aangelegd. Hier heeft men via een moeizame lobby toch de begroting kunnen dichtten, zonder dat men grote concessies heeft gedaan aan de technische uitwerking. De manier waarop Utrechtse actoren in het algemeen beleidskeuzen voor het openbaar vervoer hebben gemaakt, stoelt zich mede als gevolg van de beperkte financiële middelen rondom de vervoersvraag. Sterke en al bestaande vervoersrelaties krijgen bij de uitwerking van HOV daardoor een hogere prioriteit dan zwakke vervoersrelaties.

6. Conclusies



*“[...] het concept spreekt mensen best aan, maar de uitvoering is nogal knullig”,
aldus een geïnterviewde uit de regio Utrecht.*

6. Conclusies

Lange tijd is de automobiliteit met het oog op de economische welvaart gefaciliteerd, terwijl tegelijkertijd het gebruik van het openbaar vervoer afnam. Toch werden de grenzen aan het almaar groeiende autogebruik langzamerhand zichtbaar. Door onder andere congestie komt niet alleen de (economische) bereikbaarheid van steden onder druk te staan, maar de verkeersdruk leidt ook tot onwenselijke schade aan de leefomgeving. Bezinning op het ruimtelijk en het verkeer- en vervoersbeleid resulteerde in meer samenhangend beleid dat er op gericht was de automobiliteit meer gematigd te faciliteren. Voorts werd voor het openbaar vervoer een grotere rol in de totale mobiliteit toegekend. De kwaliteit van het openbaar vervoer zou zodanig verbeterd moeten worden dat het een alternatief vervoersmiddel voor de auto zou worden. Dit beleid wordt aangeduid met de term hoogwaardig openbaar vervoer.

Deze beleidsdoelstelling is gesteld op het moment dat ook het overheidshandelen veranderde. Bij de uitvoering van beleid wordt in het licht van de waarneembare verschuiving van government naar governance een grotere rol van actoren in diverse sectoren en op diverse beleidsniveaus gevraagd. De centrale overheid functioneert steeds meer als regisseur van richtinggevend beleid waaraan decentrale overheden verder invulling zullen moeten geven. Daarbovenop worden steeds meer (uitvoerende) overheidstaken, waaronder de exploitatie van het openbaar vervoer, overgelaten aan marktpartijen. Ter ondersteuning van de verwezenlijking van centrale beleidsdoelen worden in deze context ruimtelijke planningsconcepten ingezet. Verondersteld wordt namelijk dat ruimtelijk planningsconcepten de doorwerking van beleid kan bevorderen, aangezien een concept op strategische wijze het denken en handelen van actoren beïnvloedt (Zonneveld, 1991).

Hoogwaardig openbaar vervoer is ook als ruimtelijk planningsconcept vormgegeven. Het HOV-concept biedt diverse actoren op diverse niveaus handvatten om het concept verder te ontwikkelen, uit te werken en te implementeren. Hoe dit proces van concept naar project verloopt en welke rollen actoren hierin hebben, is voor het HOV-concept nog niet eerder verkend. Het doel van deze studie was dan ook om te begrijpen in welke mate het concept van hoogwaardig openbaar vervoer voor decentrale overheden een bindende factor is geweest enerzijds de verwezenlijking van het centrale beleidsdoel en anderzijds de vorming van een nieuw dialoog in het beleidsveld. In deze studie is daarbij een relatie gelegd tussen enerzijds een analyse van de ontwikkeling van het concept langs diverse schaalniveaus en anderzijds hoe men in de nageschakelde besluitvorming tot een lokale uitwerking van het concept is gekomen. De volgende vraag heeft hierbij centraal gestaan:

In hoeverre vormt, in het licht van de meerlagige planningspraktijk en de manier waarop de verkeer en vervoerssector is georganiseerd, het ruimtelijk planningsconcept van hoogwaardig openbaar vervoer als strategisch beleidsinstrument een brug tussen enerzijds gewenst centraal beleid en anderzijds de verwezenlijking hiervan door actoren in de lokale beleidspraktijk en welke factoren zijn er op dit proces van invloed?

De begripsvorming waarmee Zonneveld (1991) het ruimtelijk planningsconcept heeft beschreven, was het uitgangspunt van dit onderzoek. De vijf kenmerkende functies van het ruimtelijk planningsconcept zijn nader geconceptualiseerd en geoperationaliseerd aan de hand van de theorie van framing (o.a. Rein en Schön, 1994) en de beleidsarrangementenbenadering (o.a. Arts, van Tatenhove & Leroy, 2000). Met deze benaderingen konden de condities van de (door)werking van het HOV-concept gedetailleerder worden geanalyseerd. Zo is enerzijds aan de hand van de theorie van framing in diverse Europese en nationale beleidsdocumenten geanalyseerd hoe de inhoud van het concept voor planactoren is neergezet. Met deze theorie kon in de casestudie tevens geanalyseerd worden in welke mate de inhoud onderdeel heeft uitgemaakt in het handelen van nageschakelde actoren. Anderzijds is met de beleidsarrangementenbenadering een relatie gelegd tussen de inhoud van en de institutionele en instrumentele structuur rondom het HOV-concept. Zo is in de casestudie geanalyseerd wat de effecten van de structuur van o.a. spelregels, organisaties en macht zijn geweest op het handelen van planactoren bij de doorwerking en uitwerking van het HOV-concept. Allereerst wordt in paragraaf 6.1 hoogwaardig openbaar vervoer als ruimtelijk planningsconcept nader getypeerd. In paragraaf 6.2 worden de conclusies ten aanzien van de doorwerking van het HOV-concept behandeld. Tot slot worden in paragraaf 6.3 de belangrijkste condities ten aanzien van de uitwerking van het HOV-concept in de Nederlandse context besproken en wordt er een eindoordeel geveild over de bindende factor van het HOV-concept.

6.1 Typering van het HOV-concept

Dit onderzoek heeft meer inzicht verschaft in de betekenis en werking van het HOV-concept. Gebleken is dat de nadruk bij het HOV-concept ligt op de cognitieve, intentionele en communicatieve functies. Op basis van de waarnemingen uit de analyses kunnen in het licht van de discoursdimensie van de beleidsarrangementenbenadering en de theorie van framing op twee niveaus definities over hoogwaardig openbaar vervoer als ruimtelijk planningsconcept worden gegeven. Ten eerste kan vanuit het discours op meso-niveau, ofwel het algemeen dominante verhaal waarop binnen of rondom de beleidssector van verkeer en vervoer problemen worden gesignaleerd en oplost, hoogwaardig openbaar vervoer als volgt worden gepositioneerd en gedefinieerd:

- hoogwaardig openbaar vervoer als ruimtelijk planningsconcept is één van de beoogde maatregelen die overheden zullen inzetten om mobiliteits- en bereikbaarheidsproblemen aan te pakken, met als ultiem doel het economisch presteren van steden, regio's en landen te bevorderen.

Ten tweede kan op het niveau van framing een definitie worden gegeven over de algemene inhoud van hoogwaardig openbaar vervoer als ruimtelijke planningsconcept. Met het HOV-concept worden bepaalde onderwerpen of gedachten belicht of juist uitgesloten. Het algemeen terugkerende en dominerende frame wat in de beleidsdocumenten op communautair en nationaal niveau is waargenomen, legt relaties tussen problemen, doelen en oplossingen. In deze studie viel op dat de relaties tussen problemen, doelen en middelen in de loop van der tijd steeds verder zijn uitgebreid met storylines uit andere sectoren. Zo zijn er relaties gevonden met het ruimtelijke domein alsook met het domein van milieubehoud en duurzaamheid. Toch is uit de studie gebleken dat er één centraal frame als harde kern wordt aangewezen. Aangezien

hierop in het onderzochte tijdspad verschillende nuances zijn aangebracht, gelden thans de volgende omschrijvingen:

- het in het concept beschouwde *probleem* is het hoge autogebruik en de daardoor veroorzaakte negatieve effecten voor de bereikbaarheid en leefbaarheid, tegenover een laag gebruik van het openbaar vervoer en de daardoor ontstane financiële moeilijkheden in deze sector;
- het in het concept gedefinieerde *doel* is om de (groei van het) autogebruik vooral tijdens de spitsuren en in stedelijke gebieden te beperken en tegelijkertijd het OV-gebruik hier te laten stijgen, waarmee enerzijds de negatieve effecten van het autogebruik worden verminderd en anderzijds de financiële moeilijkheden binnen de OV-sector moeten worden opgelost. In essentie spreken we van een gematigde vervoerswijze c.q. modal shift doelstelling.
- het in het concept beschouwde *middel* om het doel te bereiken is de inzet van hoogwaardig openbaar vervoer als een dermate aantrekkelijk alternatief vervoersmiddel voor de auto dat (potentiële) automobilisten verleid worden het openbaar vervoer te verkiezen boven de auto.

De voorgaande definities laten zien dat het HOV-concept een abstract karakter heeft. De term ‘hoogwaardig’ als metafoor voor kwaliteitsverbeteringen vervult daarbij een belangrijke communicatieve functie. Aan de ene kant dekt de term de gedachte dat het ‘traditionele’ openbaar vervoer van onvoldoende kwaliteit is. Aan de andere kant wordt er een gewenst toekomstbeeld gegeven, waarin de negatieve effecten van het wegverkeer zijn verminderd en de kostenefficiëntie van het openbaar vervoer is verbeterd. De twee belangrijkste negatieve effecten zijn op de eerste plaats de verslechterde bereikbaarheid van (economische) steden en regio’s en als tweede de verslechterde leefbaarheid – in de breedste zin van het woord – van deze gebieden. In de analyse zijn geen meetbare indicatoren voor het beoogde modal shift of voor het gewenste aandeel van het openbaar vervoergebruik in de totale mobiliteit waargenomen. Wel zijn er op nationaal niveau meetbare doelstellingen waargenomen voor de toename van het aantal reizigers in het regionaal openbaar vervoer, namelijk 5% per jaar tot 2020.

Het HOV-concept is zodanig neergezet, dat het een beroep doet op de innovatiekracht van nageschakelde beleidsactoren. Gebleken is dat een belangrijk element hierin de ontwikkeling en deling van kennis en ervaringen is. Dit kunnen we typeren als het conceptuele debat van hoogwaardig openbaar vervoer. Vooral op communautair niveau wordt het conceptuele debat gestimuleerd, mede doordat het op dit niveau ontbreekt aan andere instrumenten om de doorwerking van het HOV-concept kracht bij te zetten. Vanuit het centrale HOV-frame worden kwaliteitsaspecten als snelheid, betrouwbaarheid en comfort benoemd die aan het openbaar vervoer verbeterd zouden moeten worden. Ook hier geldt echter dat er geen heldere meetbare waarden aan deze aspecten zijn verbonden. Eveneens wordt grotendeels aan de nageschakelde besluitvorming overgelaten op welke (fysieke) manier de kwaliteitsaspecten verbeterd zouden moeten worden. In andere woorden, op lokaal niveau vindt de vertaling plaats van concept naar project.

6.2 HOV als brug tussen centrale doelen en de lokale situatie

Het belangrijkste beeld over de werking van hoogwaardig openbaar vervoer als ruimtelijk planningsconcept dat in dit onderzoek naar voren is gekomen, is dat het concept in staat is geweest een brug te vormen tussen enerzijds de centrale beleidsdoelstellingen en anderzijds de lokale beleidspraktijk. De veronderstelling dat hoogwaardig openbaar vervoer als strategisch ruimtelijke planningsconcept gewenste beleidsuitkomsten helpt te realiseren kan daarmee grotendeels worden bevestigd.

Een belangrijke eigenschap van hoogwaardig openbaar vervoer als een ruimtelijk planningsconcept is dat het niet voorschrijft op welke manier het beleid moet worden uitgevoerd, maar dat het geadresseerde actoren kaders biedt voor een nadere beleidsuitwerking. Het HOV-concept heeft daarbij relaties gelegd tussen geconstateerde problemen, middelen en gewenste streefdoelen. In dit licht kan hoogwaardig openbaar vervoer als ruimtelijk planningsconcept niet worden opgevat als een ‘blueprint’, maar meer als ‘denkraam’ dat betrokken actoren handvatten biedt voor een nadere lokale uitwerking. De kracht hiervan is dat het concept algemeen toepasbaar is en het inspeelt op de lokale context. Er is waargenomen dat de inhoud van het HOV-concept, dat op communautair en nationaal niveau is neergezet, aanwijsbaar onderdeel heeft uitgemaakt van de decentrale politieke en bestuurlijke besluitvormingsprocessen in de case van de stedelijke regio van Utrecht. Bovendien heeft het HOV-concept hier de algemene aandacht en de positie van het openbaar vervoer op de mobiliteitsagenda verbeterd. Tevens blijken uit de analyses dat de ambities op decentraal niveau ook daadwerkelijk gericht te zijn op het verwezenlijken van de centrale beleidsdoelen. Het HOV-concept heeft een sterke intentionele werking gehad. We spreken hier van doorwerking op basis van performiteit naar de beleidspraktijk. Er zijn in dit onderzoek drie randvoorwaardelijke factoren gevonden voor een effectieve doorwerking van het HOV-concept.

Ten eerste is naar voren gekomen dat het HOV-concept op lokaal niveau wordt aangegrepen als daartoe in de praktijk pas noodzaak voor wordt gevonden. Dit betekent dat de in het ruimtelijk planningsconcept vastgestelde probleemconstateringen, middelen en gewenste doelen, voldoende moeten overeenkomen met het lokale referentiekader. Indien bijvoorbeeld op lokaal niveau nauwelijks door de automobilititeit veroorzaakte problemen worden ervaren, dan zal het concept niet worden aangegrepen. In een dergelijke situatie is het concept niet van toepassing. Andersom is in de casestudie ook geconstateerd dat een reeds gerealiseerd HOV-project, waarvan men vindt dat deze niet langer bijdraagt aan het oplossen van het geformuleerde probleem, het HOV-concept opnieuw wordt aangegrepen. De kracht van het HOV-concept ligt dus in het selectieve vermogen ervan: het werkt pas als daartoe lokaal ook noodzaak tot is en als er geen noodzaak is dan werkt het niet.

Ten tweede is gebleken dat het van belang is dat nageschakelde planactoren de relaties die in het concept zijn gelegd tussen problemen, middelen als legitiem beschouwen. De boodschap dat hoogwaardig openbaar vervoer een alternatief is voor de auto, moet daarvoor in de beleidspraktijk terugkomen. In de gevoerde discussies in de Utrechtse praktijk blijkt deze gedachte sterk te domineren. Echter, is ook gebleken dat er een relatie is tussen het referentiekader van actoren en de mate waarin het concept als legitiem middel voor een bepaald probleem wordt beschouwd. In een multi-sector en multi-level planningsstelsel – waar het openbaar vervoer nog veelal een ‘andere tak van sport’ is dan de automobilititeit – kunnen actoren het HOV-frame in twijfel trekken. Deze gevallen hebben voornamelijk

betrekking op momenten wanneer er sectoraal te werk wordt gegaan. Voor de doorwerking van het concept is het dus van belang om sectoren bij elkaar te brengen om tot meer integrale oplossingen te kunnen komen. Beide hebben elkaar nodig bij het verwezenlijken van de centrale doelstelling. Bij de stadsregio's, zoals het Bestuur Regio Utrecht, is dit ook het geval gebleken.

Tot slot is geconstateerd dat de doorwerking van het HOV-concept in Nederland ook een meer geforceerd element in zich draagt. Op basis van het vigerende juridische doorwerkingkader, de planologische kernbeslissing, mogen nageschakelde actoren in principe niet afwijken van bepaalde conceptelementen die de Rijksoverheid heeft vastgelegd. Hier is sprake van doorwerking op basis van conformiteit. Zo geldt voor de stedelijke regio's een wettelijk streefwaarde van 5% reizigersgroei in het openbaar vervoer tot 2020. Deze hoge ambitie heeft in het Utrechtse geval gewerkt als sturingselement en heeft daarmee niet alleen het lokale debat versterkt, maar ook de urgentie tot het daadwerkelijk willen nemen van maatregelen. Een kanttekening die hierbij gemaakt moet worden is dat, hoewel dit niet is geconstateerd, met een meetbare doelstelling de strategische werking van het HOV-concept zou kunnen afnemen. Immers, bij het behalen van de doelstelling of bij het constateren dat de doelstelling onmogelijk behaald zou kunnen worden, verliest het planningsconcept zijn intentionele kracht. Het HOV-concept heeft tot dusver langdurig effect gesorteerd.

6.3 HOV van concept naar project: een weerbarstig uitwerkingspraktijk

Hoewel het bij strategische en indicatieve plannen in de regel moeilijk is om relaties te leggen tussen planinhoudelijke doeleinden en de uiteindelijke beleidseffecten, kan gesteld worden dat door het HOV-concept de ambities op decentraal niveau, met inbegrip van het dwingende karakter, gericht zijn op het verwezenlijken van de in het concept gelegen beleidsdoelstellingen. Echter, kan er op basis van dit onderzoek een weerbarstig beeld worden geschetst van het daadwerkelijke proces dat tussen ambiëren en handelen zit. Bij de bestudering van het proces van 'concept naar project' blijkt er een aantal factoren van invloed te zijn die de realisatie van de centrale beleidsdoelstellingen bemoeilijken. In andere termen wil men op decentraal niveau de doelstellingen wel wil verwezenlijken, maar men zit vast aan een aantal factoren, die bepalen wat mogelijk is en wat niet. Deze factoren zijn te onderscheiden in meer geografische factoren en meer institutionele factoren.

Uitwerking naar eigen behoefte in een versplinterde bestuurlijke organisatie

In dit onderzoek is naar voren gekomen dat de uitwerking van het HOV-concept binnen de politiek-bestuurlijke arena van vervoersautoriteiten te maken heeft met een complex krachtenveld van allerlei betrokken actoren en dat die actoren binnen het concept ruimte hebben om hun eigen belang te kunnen behartigen. Enerzijds zijn de bevoegdheden op het gebied van verkeer en vervoer van elkaar gescheiden en anderzijds overlappen ze. Zo hebben we in de casestudie gezien dat er in de provincie Utrecht drie concessiegebieden zijn, met twee verschillende concessieverleners. Het Bestuur Regio Utrecht als verlengd lokaal bestuur is verantwoordelijk voor het openbaar vervoer in de stedelijke regio, maar heeft hiervoor wel medewerking nodig van inliggende gemeenten voor de voorziening van infrastructuur. Bovendien moeten bij dergelijke fysieke ingrepen allerlei ruimtelijke, economische en sociale belangen op elkaar worden afgestemd. En zodra men spreekt over de details van de uitwerking mengen bewoners

en ondernemers zich ook tot dit proces. In de Nederlandse consensuscultuur leidt dit tot een spanning tussen enerzijds conceptgerelateerde elementen en anderzijds meer lokale belangen. In de politieke context gebruiken actoren het concept om hun eigen belangen te kunnen behartigen en ter bevordering hiervan worden elementen uit het centrale frame of het conceptuele debat – de huidige uitwisseling van kennis en ervaringen met hoogwaardig openbaar vervoer in Europa – hierin uitgelicht of juist achterwege gehouden. Gebleken is dat kennis wordt gebruikt om eigen standpunten te onderbouwen en standpunten van anderen juist te weerleggen, in plaats dat kennis het verbindende element is dat actoren bij elkaar brengt. Het uitwerkingsproces van het HOV-concept kenmerkt zich dus door de lokaal strategische overwegingen van actoren. Uit de casestudie is gebleken dat door lokale context er daardoor compromissen moeten worden gevormd tussen enerzijds een voor de potentiële reizigers zo kwalitatief mogelijke openbaar vervoersverbinding en anderzijds voor de omgeving een zo goed mogelijk ingepaste openbaar vervoersverbinding die recht doet aan allerlei lokaal-specifieke belangen. Dit verklaart eveneens waarom er in de praktijk zoveel verschillende uitwerkingsvormen van het HOV-concept kunnen bestaan. Aangezien de ruimtelijke condities en lokale belangen niet in elke regio identiek zijn, resulteert dit in meerdere vormen van hoogwaardig openbaar vervoer. De gemene deler van deze ‘gelokaliseerde’ HOV-praktijken is dat zij allen in meer of mindere mate elementen van het oorspronkelijke concept in zich dragen. In het perspectief van de werking van het HOV-concept, blijft de uitdaging uiteindelijk draaien om een zo optimaal mogelijke balans te vinden tussen centrale doelstellingen en meer lokaal contextuele doelen en belangen.

Met de voorgaande conclusie is ook een belangrijk leerpuntesignaleerd. Er is namelijk naar voren gekomen dat de (potentiële) reiziger niet direct in het uitwerkingsproces is betrokken. Dominant in het uitwerkingsproces is een (technisch) debat om fysieke ingrepen, die vooral wordt gevoerd door niet-reizigers. Ook in de concessiesystematiek blijft de reiziger in feite buiten de verhoudingen van de vervoersautoriteit en de vervoerder. Vervoerders worden gedwongen te presteren naar wat de vervoersautoriteit van hen vraagt. Gebleken is dat die vraag wordt gebaseerd op algemene kennis, veronderstellingen en normeringen van de behoeften van de (potentiële) reiziger. Grotendeels wordt dit onttrokken uit het conceptuele debat, zoals de vele studies en Europese praktijkvoorbeelden. Kennis op het gebied van ‘de wensen van de reiziger’ is bovendien nog volop in ontwikkeling. Een belangrijke vraag is dus hoe de positie van de reiziger in deze systematiek verbeterd kan worden. De verplichting om reizigersorganisaties in de concessiesystematiek zijdelings te betrekken is daarbij in ieder geval een eerste stap. Een tweede stap zou het meer gebruik maken van het innovatieve vermogen van vervoerders kunnen zijn, door de nadruk van de marktordening juist tussen de potentiële reiziger als consument en de vervoerder als aanbieder te leggen. Echter, voor het bereiken van een dergelijke situatie moeten de scheidingen tussen infrastructuur, vervoer en het vervoercontract wel worden overbrugd, zodat vervoerders de mogelijkheid hebben om op integrale wijze te kunnen investeren in vervoersdiensten en infrastructuur. De huidige marktordening in het openbaar vervoer maakt dit namelijk niet mogelijk. Met name de duur van concessie lijkt relatief kort om investeringen in de infrastructuur te kunnen terugverdienen.

Beperkte financiële middelen in sectorale praktijken

Een belangrijk belemmering in het uitwerkingsproces zijn de beperkte financiële middelen voor de realisatie van OV-projecten. De belangrijkste financiële bronnen zijn de constructies van de Brede Doelen Uitkering (BDU) en het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIRT). Uit de casestudie blijkt dat de huidige BDU-constructie ontoereikend is om een echte schaa sprong in het openbaar vervoer te bewerkstelligen. Gesteld kan worden dat met de decentralisatie en regionalisering van het openbaar vervoer, de financiële middelen onvoldoende zijn mee gedecentraliseerd. Bovendien kan de BDU een lokale strijd om de verdeling ervan onder de verschillende gemeenten in de hand werken. De vervoersautoriteit is daarbij afhankelijk van de welwillendheid van gemeenten: staat zij toe dat de BDU volledig aan één OV-project wordt besteedt, terwijl zij er mogelijk geen direct profijt van heeft, of claimt zij in dit geval een deel van de middelen? Dit brengt ons terug naar de verschillende lokale belangen die in het uitwerkingsproces spelen. Gemeenten zullen hier handelen op basis van hun eigen belangen.

Naast de BDU brengt ook de MIRT-constructie onzekerheden met zich mee. Aan de mogelijkheid van Rijksfinanciering voor grote OV-projecten zitten namelijk enkele implicaties vast. De paradox is dat door het MIRT OV-projecten kunnen gaan concurreren met andere ruimtelijke projecten, zoals grootschalige weginfrastructuurprojecten. Hoewel de MIRT-spelregels, de Ladder van Verdaas en alle bestuurlijke voornemens erop bedoeld zijn om op integrale wijze in mobiliteit en ruimte te investeren, hebben we in de casestudie waargenomen dat door de financiële spelregels en de bestuurlijke versplintering alsnog scheve verhoudingen kunnen bestaan tussen enerzijds het Utrechtse ‘Tram om de Zuid’ als OV-project met een regionaal belang en anderzijds de planstudie Ring Utrecht als weginfrastructuurproject met meer nationale belangen. Afwegingen tussen beide projecten kunnen nauwelijks worden gemaakt, aangezien het oplossend vermogen van beide investeringen moeilijk met elkaar te vergelijken is gebleken. In feite zien we het onvermijdelijke gevolg van en het bewijs dat de aanpak van mobiliteit- en bereikbaarheidsproblemen nog veelal sectoraal is ingestoken, met alle onzekerheden van dien. Dus, hoewel het HOV-concept juist het denken in een deel van de mobiliteitssector bij elkaar zou moeten brengen, blijkt in de praktijk dat de realisatie van OV-projecten niet louter afhangt van het handelen van OV-gerelateerde decentrale actoren, zoals de stadsregio’s. Het HOV-concept is niet in staat geweest overige afhankelijke actoren uit het pluriforme planningstelsel te bereiken.

Behoeft e aan het onderbouwen van keuzen

Voorts heeft de manier waarop financiële middelen in de mobiliteitsmarkt verdeeld moeten worden diverse spelregels teweeg gebracht, die de uitwerking van het HOV-concept bemoeilijken. Zo is uit dit onderzoek naar voren gekomen dat, mede door de financiële verantwoording, keuzen in de uitwerking van het HOV-concept onderbouwd moeten worden. In andere termen, bij investeringen moeten altijd vooraf het oplossende vermogen worden bepaald om te kunnen aantonen dat een voorgestelde maatregel een legitieme oplossing is voor het gesignaleerde probleem. Er is daardoor een spanning tussen aan de ene kant het legitimeren van keuzes, terwijl aan de andere kant het concept een ‘legitieme’ relatie tussen een probleem en oplossing zou moeten vormen. Uit onder andere verkeersmodellen en maatschappelijke kosten-batenanalyses zal alsnog aangetoond moeten worden dat bepaalde beleidskeuzes in het uitwerkingsproces van het HOV-concept positieve effecten sorteren. Voor investeringen in het openbaar vervoer is in de praktijk gebleken dat het aanbod van het openbaar vervoer moet worden afgestemd op de

vervoersvraag die volgt uit verkeersmodellen hierin een belangrijke spelregel is. Deze ‘vraaggerichte’ en kostenreducerende benadering is verankerd in onder andere de Wet Personenvervoer 2000. Investerings in het openbaar vervoer staan of vallen bij het aantal te verwachte reizigers en de daarmee gemoeide kosten en opbrengsten van de exploitatie en de investering. In de praktijk impliceert dit dat investeringen in de kwaliteit van het openbaar vervoer alleen gerechtvaardigd kunnen worden op (bestaande) zware vervoersrelaties, zoals we in de Utrechtse praktijk hebben waargenomen. Exploitatievoordelen en verbeteringen in het openbaar vervoer gaan daardoor hand in hand. Op relaties waar (nog) onvoldoende vraag is of waar onvoldoende zekerheid is over de te verwachte vraag, bijvoorbeeld van en naar in ontwikkeling zijnde VINEX-locaties, is het moeilijk aan te tonen dat een OV-investering loont. De vraaggerichte benadering werkt daardoor kansrijke innovatieve OV-oplossingen tegen. Dus, de paradox is dat hoogwaardig openbaar vervoer tot doel heeft het OV-gebruik te laten stijgen, terwijl dit door de heersende vraaggerichte benadering juist wordt bemoeilijkt.

Het feit dat het beleid van hoogwaardig openbaar vervoer als ruimtelijk planningsconcept is neergezet en er daardoor geen heldere meetbare criteria aan dit beleid zijn verbonden, botst met de beleidspraktijk. Er is in deze studie namelijk ontdekt dat de besluitvorming over projecten die aantoonbaar bijdragen aan het behalen van meetbare beleidsdoelstellingen soepeler verloopt dan voor projecten waar dit niet eenduidig kan worden aangetoond. In de regel moeten investeringen namelijk, naast een financiële verantwoording, ook bijdragen aan het behalen van meetbare doelstellingen die zijn vastgelegd in het nationale verkeer- en vervoersbeleid. Voor projecten die niet meetbaar bijdragen of waarvoor geen meetbare streefwaarden bestaan, moet op andere manieren worden aangetoond waarom uitvoering van ook deze projecten van belang is. Zo gelden er voor de automobiliteit, zeker voor het hoofdwegennet, heldere streefwaarden waar nieuwe weginfrastructuur aan getoetst kan worden. In de casestudie bleek ook dat de investeringen aan de Ring Utrecht op evidentere wijze kon worden getoetst, dan de voorgestelde investering voor de Tram om de Zuid. De regio heeft het Rijk via een sterke lobby moeten overtuigen dat ook deze investering noodzakelijk is. Dit is een stroperig proces gebleken. De behoefte aan heldere streefwaarden voor het regionaal openbaar vervoer heeft bij het ministerie al geleid tot het opstellen van een nationale OV-visie. Hoewel dit tegen de principes van het HOV-concept gaat, zal dit in de weerbarstige beleidspraktijk wel kunnen leiden tot het vergemakkelijken van de besluitvorming over investeringen in het openbaar vervoer.

Slotsom

Gesteld worden dat de inhoud van het HOV-concept toch een bindende factor heeft gevormd voor geadresseerde actoren in de nageschakelde beleidspraktijk, zoals voor het Bestuur Regio Utrecht is gebleken. Het HOV-concept heeft als brug gefungeerd tussen een centraal streefbeeld en de lokale beleidspraktijk. Echter, hoewel actoren de HOV-doelstellingen onderschrijven en een zo optimaal mogelijke oplossing wensen, blijkt de schakel van concept naar project weerbarstig te zijn. De veelal sectorale insteek, de verschillende bestuurlijke niveaus en belangen en de onvermijdelijke keuzen die gemaakt moeten worden in de besteding van financiële middelen, maakt de uitwerking van het HOV-concept en daarmee het verwezenlijken van de doelstellingen er niet gemakkelijker op. Het feit dat het HOV-concept één van de manieren in de aanpak van de mobiliteitsproblematiek is, moeten we daarom in

ons achterhoofd houden. Toch zien we ook steeds meer doorbraken in deze belemmerende condities. Het feit dat P+R voorzieningen van de grond komen, nieuwe moderne bussen worden ingezet, er relaties worden gelegd tussen het hoofdspoor netwerk en regionaal openbaar vervoer en er bovenal een steviger dialoog wordt gevoerd over de rol van het regionaal openbaar vervoer in de mobiliteitsaanpak dan een aantal decennia geleden, biedt goede perspectieven voor de toekomst. De HOV-bril in Utrecht en de geplande vertramming van enkele lijnen zijn dan ook voorbeeldige prestaties in het nieuwe denken over openbaar vervoer die het HOV-concept teweeg heeft gebracht. De volgende aanbevelingen kunnen worden meegenomen in eventueel vervolgonderzoek om de uitwerking van hoogwaardig openbaar vervoer als ruimtelijke planningsconcept te bevorderen.

In het kader van het bevorderen van de doorwerking van het HOV-concept, in termen van het verwezenlijken van de beleidsdoelstellingen, blijkt dat het verder verstevigen van de positie van regionaal openbaar vervoer in de totale mobiliteitsaanpak een fundamentele uitdaging te zijn. Een andere manier van denken in een deel van het meerlagige planningsstelsel is met het planningsconcept van hoogwaardig openbaar vervoer grotendeels bereikt. Om tot een optimalere uitwerking van het HOV-concept te kunnen komen, moeten voornamelijk stappen worden genomen in de institutionele structuur rondom het HOV-concept. De uitdaging is om deze structuur zodanig aan te passen, dat het ‘denken’ in de praktijk ook daadwerkelijk ‘doen’ kan worden. De grootste en meest lastige uitdagingen liggen op het gebied van het overbruggen van de sectorale en de diffuse bevoegdheden op het gebied van mobiliteit, zodat de positie van het regionaal openbaar vervoer steviger kan worden verankerd in de totale mobiliteitsaanpak.

Ten eerste lijkt de aanzet tot een heldere nationale (H)OV-visie daarin een praktische stap te zijn, maar kan de activerende kracht van het HOV-concept teniet doen. Er is meer behoefte aan een (wettelijk) instrument die diverse belangen op transparante en gelijkwaardige wijze bij elkaar kan brengen, waardoor integrale afwegingen kunnen worden bevorderd. De in dit onderzoek ontworpen *framingscarrousel* (zie pagina 63) is in ieder geval een eerste stap om de diverse posities van betrokken actoren in het HOV-debat inzichtelijker te maken. Een boodschap die hier aan gemeenten, stadsregio's en provincies kan worden meegegeven is het advies om HOV-plannen niet te snel in een technische discussie ('*we willen een tram*') te laten verzanden. In dergelijke discussies lijkt de techniek het doel te zijn geworden, terwijl dit een middel zou moeten zijn om bepaalde doelen te bereiken. Bovendien is het vanuit strategisch oogpunt wenselijk om wijdlopende discussies te vermijden. De boodschap aan OV-planners is dan ook om bij de invulling van het HOV-concept vooraf de verschillende referentiekaders van toekomstig betrokken actoren te identificeren, te reflecteren en zo nodig af te stemmen. Door vroegtijdig met diverse betrokken actoren problemen te definiëren, de belangen in kaart te brengen en gewenste toekomstbeelden te formuleren ontstaat een basis van waaruit op systematische wijze tot technische middelen kan worden gekomen. Het verbindende sleutelement in dit proces is een gezamenlijke kennisbron. Want waar nu actoren specifieke kennisbronnen gebruiken om eigen standpunten te onderbouwen of standpunten van anderen juist te weerleggen, kan een gezamenlijk kennisproces ervoor zorgen dat de mobiliserende kracht van het HOV-concept beter tot uiting komt.

Het is echter een utopie om te stellen dat op deze wijze tegenstellingen in het HOV-debat worden vermeden. Opgemerkt moet worden dat de aanbevelingen dan ook vooral van theoretische aard zijn en in

de weerbarstige (en onvoorspelbare) praktijk moeilijk realiseerbaar. Hier liggen dan ook kansen voor vervolgonderzoek. In dit verband zou de ontwikkeling en deling van kennis over Europese HOV-projecten zich ook moeten richten op de specifiek lokale kenmerken. Zo is gebleken dat naast de verkeersstructuur, het aantal inwoners en arbeidsplaatsen, ook specifieke historische en institutionele kenmerken, bestuurlijke verhoudingen en lokale beeldvorming een padafhankelijke invloed kunnen hebben op de uitwerking van het HOV-concept.

Ten tweede zijn er voor een meer optimale uitwerking van het HOV-concept winsten te behalen als de ‘vraaggerichte benadering’ (*‘wat is de vervoersvraag?’*) kan worden omgebogen naar een ‘aanbodgerichte benadering’ (*‘op welke manieren kan de vervoersvraag worden vergroot?’*). In een dergelijke benadering staat de potentiële reiziger meer centraal. Hiervoor is echter een andere marktordening in het regionaal openbaar vervoer nodig, waarbij het accent van de marktwerking tussen de vervoerder en de reiziger moet komen te liggen. Het is in dit verband noodzakelijk de scheidingen tussen infrastructuur en vervoersdiensten op te heffen en onder één verantwoordelijke marktpartij te brengen. Op deze wijze kunnen vervoerders op meer integrale en innovatieve wijze investeren in de kwaliteit van het totale openbaar vervoersproduct voor de potentiële reiziger. Om de vertramming van de Utrechtse HOV-bril te bevorderen kan een vervoersbedrijf de mogelijkheid worden gegeven het netwerk zelf aan te leggen en voor een langere periode te beheren. Hoe het neerleggen van de ontwikkelfuncties vormgegeven zou kunnen worden zou nader onderzoek moeten worden uitwijzen.

Als laatste is ook bezinning op de financieringsvorm in het regionaal openbaar vervoer noodzakelijk. Het is daarbij van belang dat regionale vervoersautoriteiten minder afhankelijk zijn van Rijksfinanciering. Gedacht kan worden aan lokale financieringsconstructies in de vorm van heffingen over het autogebruik of een meer algemene regionale mobiliteitsbelasting, dat tevens het autogebruik kan ontmoedigen.

6.4 Discussiepunten

Bij de bestudering van de conceptuele en praktische discussies over hoogwaardig openbaar vervoer zijn inhoudelijk een tweetal mogelijke zorgpunten geconstateerd. Mogelijke, want de constatering reiken de grenzen van de scope van dit onderzoek. Vanuit een maatschappelijk perspectief zijn de zorgpunten noemenswaardig en is een kritische discussie geplaatst. Het eerste zorgpunt gaat in op de manier waarop reizigersaantallen maatgevend zijn voor beleidsafwegingen. In de praktijk lijkt de focus daarbij voornamelijk te liggen op absolute reizigersaantallen, waarbij er nauwelijks onderscheid wordt gemaakt in de diverse *doelgroepen* en reismotieven van reizigers. Door de gedachte ‘hoe meer reizigers des te beter’, kunnen (de behoeften van) specifieke doelgroepen daardoor ondergeschikt raken aan de som van alle doelgroepen. Het belangrijkste dilemma is dat door de lokale invulling en toepassing van het hoogwaardig openbaar vervoersconcept het absolute gebruik van openbaar vervoer (reizigersaantallen) misschien wel toeneemt, maar dat dit niet per definitie betekent dat deze reizigers van de auto afkomstig zijn. Vanuit de doelstellingen van het HOV-concept is het dus de vraag in welke mate bepaalde HOV-concepten daadwerkelijk effect hebben op het aantrekken van (potentiële) automobilisten, of dat met HOV-concepten ook nieuwe OV-reizigers worden aangeboord (die voorheen nog geen reis maakten), of dat ook fietsers en voetgangers gebruik maken van het nieuwe vormen van openbaar vervoer. In de

Utrechtse regio kunnen we ons afvragen in welke mate de HOV-verbinding tussen het Centraal Station en de Uithof bijdraagt aan een vervoerswijzeverschuiving van auto naar openbaar vervoer. Verruit het grootste aandeel reizigers op deze verbinding zal bestaan uit studenten, die anders niet of nauwelijks per auto naar de Uithof zullen reizen. In het kader van een evaluatie over het inhoudelijke doel van HOV (de gewenste vervoerswijzeverschuiving) is een meer gedifferentieerd beeld van de diverse doelgroepen reizigers nodig.

Het tweede zorgpunt gaat in op de lokale beweegredenen om HOV op een bepaalde manier uit te werken en toe te passen. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat het HOV-concept op lokaal niveau wordt gebruikt om ook lokale belangen te kunnen bewerkstelligen. Op lokaal niveau lijkt de inhoud van het HOV-concept, dat op een hoger bestuursniveau was neergezet, er steeds minder toe te doen. In de praktijk lijkt het daarbij neer te komen op het feit dat HOV (en in de casestudie de tram als uitwerking daarvan) daardoor steeds meer als *wondermiddel* voor allerlei lokaal maatschappelijke vraagstukken wordt gebruikt en beschouwd. Hoe langer en strategischer een HOV-lijn in een bepaald gebied wordt ingepland, des te meer argumenten er gevoerd kunnen worden om de noodzaak van die lijn te onderbouwen. Er zijn bovendien aanwijzingen in de onderzoeksmaterie gevonden dat een specifieke invulling van HOV niet alleen stoelt op ‘zichtbare’ lokale belangen (zoals het belang van een goede ontsluiting van de Uithof), maar ook op meer ‘verborgen’ belangen en agenda’s. Bepaalde keuzen, bijvoorbeeld die voor een tram, maken HOV tot een prestigeproject, waarmee niet alleen de uitwerking van HOV op de kaart wordt gezet, maar ook de stad zelf. HOV is dan een icoon van de regio, dat andere regio’s kan aanzetten tot eenzelfde uitwerking (‘we willen ook tram’). Op deze manier kunnen verkeerde signalen worden afgegeven en is er kans dat de bedoelingen met HOV voorbij gaan aan de oorspronkelijke doelstellingen van het concept. Daarom is verder onderzoek naar de lokale beweegredenen voor beleidskeuzen in de uitwerking van het HOV-concept in het belang van de centrale doelstelling van het HOV-concept noodzakelijk. De HOV-doelstellingen moeten in de praktijk niet worden vergeten.

6.5 Reflectie

Dit onderzoek heeft enerzijds bijgedragen aan de begripsvorming over hoogwaardig openbaar vervoer en anderzijds heeft het inzicht verschaft in de politiek-bestuurlijke arena waarbinnen hoogwaardig openbaar vervoer tot uiting komt. Hoogwaardig openbaar vervoer is daarbij aan de hand van wetenschappelijke bijdragen van Zonneveld (1991) benaderd als een ruimtelijk planningsconcept. Dit fundamentele uitgangspunt heeft in dit onderzoek veel opgeleverd. Toch kende deze benadering en de daarop gemaakte keuzen in de onderzoeksmethodiek ook enkele beperkingen.

Ruimtelijke planningsconcepten hebben vaak betrekking op een bepaald gebied. Zo hebben ‘Deltametropool’, ‘Het Groene Hart’ en de ‘compacte stad’ allen een geografische afbakening. Voor hoogwaardig openbaar vervoer geldt dit principe niet. Toch biedt de benadering van Zonneveld voldoende aanknopingspunten om ook concepten zonder geografische binding, zoals het HOV-concept, als een ruimtelijk planningsconcept aan te merken. De belangrijkste kanttekening die te plaatsen is bij het gebruik van Zonnevelds benadering is dat deze te weinig handvatten biedt om een volwaardige analyse te

kunnen uitvoeren naar de manier waarop hoogwaardig openbaar vervoer enerzijds op strategische wijze is neergezet en op welke manier actoren tot een bepaalde uitwerking van hoogwaardig openbaar vervoer zijn gekomen. Er was daarom gekozen om enerzijds de communicatieve elementen van het concept in te vullen met de theorie van framing en anderzijds de meer institutionele en instrumentele elementen rondom het concept in te vullen met de beleidsarrangementenbenadering. Op die manier kon met framing een beeld worden gevormd van de doorwerking van strategisch beleid en de beleidsarrangementen over de bredere context waarbinnen beleid moet doorwerken. Deze keuze heeft tot een alomvattend, maar complex conceptueel kader geleid, waarbij er verbanden tussen verschillende begrippen zijn gelegd.

Ten eerste is er vanaf twee kanten naar ‘doorwerking’ gekeken. Enerzijds top-down (hoe beleid op hoger niveau is neergezet) en anderzijds bottom-up (hoe beleid op lager niveau wordt ingevuld). De lading van het begrip doorwerking dekt deze twee benaderingen niet volledig. In een bottom-up situatie zou, met inbegrip van framing en reframing, ‘mobilisatie’ een betere term zijn geweest. Ten tweede kwamen de begrippen van ‘frames’ en ‘(beleids)discoursen’ daarbij in botsing. Het discoursbegrip an sich bood bovendien geen pasklaar zoeklicht om de diverse verhaallijnen binnen de ruimtelijke planning theoretisch te positioneren, maar bleek wel noodzakelijk te zijn om het complete beeld waarbinnen beleid tot uitwerking komt te kunnen schetsen. Ook de beschrijving en het aangebrachte onderscheid tussen policy entrepreneurs en gedecentraliseerde planactoren bij de uiteenzetting van Zonnevelds ruimtelijke planningsconcept, spoort niet met de beleidsarrangementenbenadering die de rollen en posities van actoren in een arrangement zou moeten beschrijven. Toch was deze beschrijving hier noodzakelijk om het ruimtelijk planningsconcept lading te kunnen geven en daardoor een antwoord te kunnen geven op de vraag wie het HOV-concept heeft geframed en wie het idealiter zou moeten oppakken. De overige dimensies van de beleidsarrangementen bleken in dit perspectief wel waardevol te zijn, maar hebben de theoretische bagage aanzienlijk vergoot. Ten vierde waren de benaderingen onvoldoende geschikt om het lokaal politieke karakter van het uitwerkingsproces van het HOV-concept helder in beeld te krijgen. Met de theorie van framing en enkele dimensies van het beleidsarrangement kon grotendeels wel het strategisch handelen van actoren beschreven, maar het politieke karakter waarbinnen dit gebeurde, kon hiermee slechts impliciet worden geschetst. Met name machtsposities, verhoudingen tussen actoren en de rules of the game waren dimensies waarmee het politieke proces tot uiting kwam.

Ten vijfde is het theoretisch kader niet volledig in staat gebleken om vanuit de verschillende theoretische begrippen (zoals reframing, discours en macht) afzonderlijke conclusies te geven. Met andere woorden, het theoretisch kader als geheel heeft geleid tot de beschreven conclusies, zonder dat daarbij een specifieke weging aan de diverse invloedsfactoren op de uitwerking van het HOV-concept kon worden gegeven. Het kader is daar kortweg te gecompliceerd voor gebleken. In eventueel vervolgonderzoek is het daarom raadzaam om de bijdragen van de specifieke elementen van het uitwerkingsproces van een ruimtelijke planningsconcept gedetailleerder in kaart te brengen. Dus welke invloed heeft kennis nu echt? En in hoeverre kunnen we eigenlijk stellen dat de doorwerking van het HOV-concept te wijten is aan strategische communicatie of de meer geforceerde juridische beleidsdoorwerking vanuit bijvoorbeeld de PKB-procedure? Het verder verfijnen en beperken van het theoretisch kader zou tot meer verfijnde antwoorden kunnen leiden. Vanuit dit perspectief kan dit onderzoek dan ook worden gezien als een fundamenteel verkennend onderzoek.

De manier waarop de theoretische begrippen tekort kwamen of elkaar tekort deden, is opgelost door er op verantwoordelijke wijze een eigen draai aan te geven om zo een doordacht en bruikbaar analysemodel te vormen om het fenomeen hoogwaardig openbaar vervoer beter te begrijpen. Het samenbrengen van de theorieën is dan wetenschappelijk gezien ambigu, maar heeft desalniettemin een nieuw licht geschetst op het beleidswetenschappelijke debat rondom doorwerking van ruimtelijke planningsconcepten. Het blijkt uiterst ingewikkeld om alle bestuurlijke lagen op één lijn te krijgen, maar ondanks dat gaan decentrale actoren toch hun eigen weg, omdat ze niet anders kunnen. Van deze conclusie kunnen we in wetenschappelijke en maatschappelijke zin leren. We begrijpen nu ook waarom de ambities en verwachtingen met hoogwaardig openbaar vervoer zo hoog zijn en de daadwerkelijke verbeteringen maar relatief klein.

De laatste kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de gehanteerde onderzoeksstrategie. In de beleidsdocumentenanalyse is uitvoerig aandacht besteed aan de manier waarop HOV is neergezet op zowel Europees als nationaal niveau. Gebleken is dat het Europese beleid op bepaalde onderdelen ver af staat van de lokale beleidspraktijk, zoals bestudeerd in de casestudie. De directe waarde van dit deel van de analyse is in termen van het doorwerkingsbegrip daardoor beperkt gebleven. Toch is het zinvol geweest om het HOV als beleidsconcept te kunnen definiëren en te positioneren. De ontwikkelde framingscarroussel kan in de praktijk daarbij helpen om inzicht te verschaffen in de complexe beleidswereld waar actoren verschillende posities en verschillende denkbeelden bij hoogwaardig openbaar vervoer kunnen hebben. In eventueel vervolgonderzoek naar hoogwaardig openbaar vervoer is het aan te raden om deze kennis mee te nemen. Ook kon door de keuze voor een Europese én nationale beleidsdocumentenanalyse binnen de beschikbare tijd slechts één casestudie worden uitgediept. Vermeld moet daarom worden dat de resultaten en conclusies van dit onderzoek beperkt generaliseerbaar zijn, maar dat er wel een compleet beeld is gevormd van het HOV-concept in het meerlagige planningsstelsel. Een vergelijking tussen de manier waarop het HOV-concept in Utrecht en andere Nederlandse regio's tot uitwerking is gekomen, kan in vervolgonderzoek extra inzichten bieden. Tot slot zijn in de casestudie een beperkt aantal interviews afgenomen. Hoewel getracht was om ook bestuurders en politici te interviewen, zijn de afgenomen interviews beperkt gebleven tot strategische beleidsmedewerkers en andere (OV-)deskundigen. Ter compensatie zijn op noemenswaardige momenten (raads)vergaderingen bijgewoond om toch beter inzicht te verkrijgen in de politiek-bestuurlijke besluitvormingsprocessen. Echter kon daarmee onvoldoende worden ingegaan op de achterliggende bestuurlijke en politieke beweegredenen in de uitwerking van het HOV-concept. Hierdoor zijn mogelijke blinde vlekken in de casestudie ontstaan.

Afsluitend kan gesteld worden dat dit onderzoek een eye-opener vormt in enerzijds de beleidsmatige begripsvorming rondom hoogwaardig openbaar vervoer en anderzijds het politiek-bestuurlijke karakter van het meerlagige planningsstelsel waarbinnen hoogwaardig openbaar vervoer tot uiting komt.

Literatuur

- Arts, B., van Tatenhove, J. P. M. , & Leroy, P. (2000). Policy Arrangements. In J. van Tatenhove, B. Arts, & P. Leroy, *Political Modernisation and the Environment: The Renewal of Environmental Policy Arrangements* (pp. 53-70). Dordrecht: Kluwer.
- Arts, B., & Termeer, K. (2008). Het fenomeen 'Global Governance'. In: *Bestuurskunde* (17), 4, pp. 5-14
- Barlett, F. C. (1932). *Remembering: A Studie in Experimental and Social Psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Besselink, L. (1993). Het parlement en de Europese besluitvorming. (W. Willink, Ed.) *Parlement en buitenlands beleid: Preadvies Staatrechtkring* (5).
- Bestuur Regio Utrecht (2010). Nieuw – als het nodig is. In: *BRU berichten* (62), pp. 4-5
- Bestuur Regio Utrecht (2009). *Toekomstbeeld OV 'Rail als drager van het OV-systeem. Rapportage Tramnetwerk 2025, inclusief opzet vervolgstudies*. Utrecht
- Bestuur Regio Utrecht (2008). *OV in een hogere versnelling. Ambitiedocument van Bestuur Regio Utrecht*. Utrecht.
- Bestuur Regio Utrecht (2005). *Regionaal Verkeers- en Vervoersplan 2005-2015*. Utrecht.
- BHLS (2010). BHLS Discription HOV Utecht. COST Action TU603.
- Bogaert, D. (2004). *Natuurbeleid in Vlaanderen. Natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen?* Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen.
- Boonstra, F. (2004). *Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*. Assen: Van Gorcum.
- Boonstra, J. (2002). *The Psychological management of change. Dynamics of organizational change and learning*. Chichester, United Kingdom: Wiley.
- Brouwer, P., & van Kesteren, G. (2008). *Berigt aan de heeren reizigers. 400 jaar openbaar vervoer in Nederland*. Den Haag: Sdu.
- Buitendijk, D., Hecker, M., & van der Wilt, M. (2009). *Evaluatie MIRT-spelregelkader*. Berenschot.
- CBS (2010). *Kerncijfers gemeenten, regionale indeling 2009*. StatLine
- Commissie de Boer (1994). *Naar een vitaal en betaalbaar openbaar vervoer. Advies aan de Minister van Verkeer en Waterstaat*.
- Commissie Brokx (1995). *Marktwerving in het openbaar vervoer*. Den Haag.
- Commissie Houben (1990). *Openbaar Vervoer: naar een geïntegreerde regionale opzet. Samenvatting conclusies en aanbevelingen*. Amsterdam: McKinsey&Company.
- Commissie voor de m.e.r. (2009). *Ring Utrecht. Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport*. Rapportnummer 2186-95, 12 maart 2009, Utrecht.
- Commissie voor de m.e.r. (2010). *Ring Utrecht. Tussentijds toetsingsadvies over het milieueffectrapport 1^e fase*. Rapportnummer 2186-179 13 oktober 2010, Utrecht.
- Commissie Wolfson (1997). *Bekostiging van het stads- en streekvervoer. Over marktwerving en prestatiebeloning. Interdepartementaal beleidsonderzoek*. Den Haag.
- CPB, & KiM (2009). *Het belang van het openbaar vervoer. De maatschappelijke effecten op een rij*. Den Haag: Centraal Planbureau en Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

- CVOV (2002). *Europa en het OV*. Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer, Den Haag.
- de Jong, E. (2010). Utrechtse wethouder hamert op belang tramnet. In: *OV Magazine*, 5, (5), pp. 22 – 23.
- de Jonge, J., & van der Windt, N. (2007). *Doorbraken in het Riverengebied. De levensloop van transformerende concepten en hun netwerken in het centrale rivierengebied 1970-2005*. Wageningen: Alterra.
- Dehé, J. (2005). *"Een slaafsch en ongezond bedrijf"; De geschiedenis van het openbaar vervoer in Waterland, 1630-1880*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Dryzek, J. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Dühr, S. (2004). The form, style, and use of cartographic visualisations in European spatial planning: examples from England and Germany. In: *Environment and Planning A: 2004* (36), pp. 1961- 1989.
- European Commission (1992). *The future development of the common transport policy. A global approach to the construction of a Community framework for sustainable mobility*. European Communities, Brussels - Luxembourg.
- European Commission (1995a). *The Common Transport Policy. Action Programme 1995-2000*. Brussels.
- European Commission (1995b). *The Citizens' Network. Fulfilling the potential of public transport in Europe. Green Paper*. Brussels.
- European Commission (2001). *European Transport Policy For 2010: time to decide. White Paper*. Brussels.
- European Commission (2006). *Keep Europe moving: Sustainable mobility for our continent. Mid-term review of the European Commission's 2001 Transport White Paper*. Brussels.
- European Commission (2007). *Towards a new culture for urban mobility. Green Paper*. Brussels.
- European Commission (2009). *Action Plan on Urban Mobility*. Brussels.
- Faludi, A. K. (1996). Framing with images. In: *Environment and Planning B: Planning and Design* 1996, (23) pp. 93-108.
- Faludi, A. K. (1999). The European Spatial Development Perspective - what next? *AESOP XIII Congress, 07-11 July 1999*. Bergen, Norway.
- Faludi, A. K. (2005). Territorial Cohesion: An Unidentified Political Objective - Introduction to the special issue. In: *Town Planning Review*, 76 (1), pp. 1-13.
- Faludi, A. K., & van der Valk, A. (1994). *Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century*. Dordrecht: Kluwer.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter: Why social enquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Frielings, D. (2004). *Nederland als democratisch gemakslandschap*. Staatscourant, 25 februari 2004.
- Gemeente Utrecht (2005). *Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan Utrecht 2005-2020*. Utrecht.
- Gemeente Utrecht (2004). *Notulen vergadering van burgemeester en wethouders gehouden op 11 mei 2004*. Utrecht.
- Gemeente Utrecht (2009a). *Collegeprogramma Utrecht 2009-2010: investeren en doorpakken*. 10-04-2009, Utrecht.

- Gemeente Utrecht (2009b). *Vertramming HOV om de Zuid; Samenwerkingsovereenkomst en stand van zaken. Brief van 12-10-2009 van college van B&W aan de leden van de Cie. Stad en Ruimte*. Utrecht.
- Gemeente Utrecht (2009c). *Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht. Schone lucht, bereikbare stad*. Utrecht.
- Gemeente Utrecht (2010a). *Rapport Uithoflijn. Utrecht wil verder. Het is tijd voor de tram*. Rapportversie 3.0, Utrecht.
- Gemeente Utrecht (2010b). *Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht. 21^e vergadering, 4 november 2010, avond*. Utrecht.
- Giddens, A. (1984). *The Consitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge, United Kingdom: Polity.
- Goffman, E. (1974). *Frame Analysis: An Essay in the Organization of Experience*. New York, USA: Harper and Row.
- Gommers, M., van Schijndal, M., Groenewegen, T., Romkema, S., & Verkennis, A. (1997). *Randstad-railstad: nieuwe grootschalige infrastructuur in de Randstad*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rotterdam.
- Goodman, N. (1978). *Ways of Worldmaking*. Indianapolis: Hackett.
- Hajer, M. A. (1995). *The politics of environment discourse: a study of the acid rain controversy in Great Britain and*. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M. A. (2000). *Politiek als vormgeving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hajer, M. A., & Laws, D. (2006). Ordering Through Discourse. In M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 251-268). Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- Herweijer, M., Hummels, G. J., & van Lohuizen, C. W. (1990). *Evaluatie van indicatieve plannen. Handleiding en begrippen*. Den Haag: Rijksplanologische Dienst.
- Hilferink, P., & Poppeliers, R. (2010). *Financiering van het stedelijk en regionaal openbaar vervoer*. Zoetermeer: NEA.
- Hoogerwerf, A. (1984). Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. In: *Acta Politica*, 4, 1984, p. 493-531. 8
- Hoogerwerf, A. (1989). *Overheidsbeleid* (vierde ed.). Alphen aan den Rijn.
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap* (8e druk ed.). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- HTM Consultancy. (2007). *Tramstudie Utrecht. Conclusies van de studie en vervolgstappen*. Den Haag.
- Jansen, T., Martens, K., & Schouwenaars, H. (1997). De doorwerking van het abc locatiebeleid. In: *Rooilijn*, 30 (2), 52-58.
- Janssen Jansen, L. B. (2004). *Regio's uitgedaagd: 'growth management' ter inspiratie voor nieuwe paden voor pro-actieve ruimtelijke planning*. Assen: Van Gorcum.
- Jensen, O. B., & Richardson, T. (2003). *Making European Space: Mobility, Power and Territorial Identity*. London, United Kingdom: Routledge.
- Kaper, H. P. (1975). *De Sneltram. Een heroriëntatie omtrent interlokale trams*. Utrecht: N.V. Nederlandse Spoorwegen.
- Klijn, E. H. (1996). *Regels en sturing in netwerken; de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Delft: Eburon.

- Knippenberg, H., & van Schendelen, M. (2002). *Alles heeft zijn plaats. 125 jaar Geografie en Planologie aan de Universiteit van Amsterdam, 1877-2002*. Amsterdam: askant.
- Koppenjan, J. F. (2001). Ontwerp en management van lokale interactieve processen. In J. Edenlenbos, & R. Monnikhof, *Lokale Interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie* (pp. 143-174). Utrecht: LEMMA.
- Korsten, A. F. (2010). *Framing een introductie*. Retrieved March 21, 2010, from <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Framing%20een%20introductie.pdf>
- Korthals Altes, W. K. (1995). *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle, voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (extra)*. Assen: van Gorcum.
- KpVV (2008). *Zevensprong van Verdaas*. Bericht van Kennisplatform Verkeer en Vervoer 12-03-2008. Retrieved from: http://www.kpvv.nl/templates/mercury.asp?page_id=2047&id=8.
- Legendijk, A. (2001). Regional learning between variation and convergence: The concept of 'Mixed Land-Use' in regional spatial planning in the Netherlands. *Canadian Journal of Regional Science*, 24 (1), 81-100.
- Leroy, P. & Wiering, M. (2007). Inhoudelijke ontwikkelingen, doelstellingen en uitgangspunten van het milieubeleid. In: Driessen, P. & P. Leroy (red.), *Milieubeleid: analyse en perspectief*. (pp. 75-99) Bussum: Coutinho.
- Liefferink, D. (2006). The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the Tetrahedron. In B. Arts, & P. Leroy, *Institutional Dynamics in Environmental Governance* (pp. 45-68). Dordrecht: Springer.
- Lingbeek, C. O. (1998). *de macht van de metafoor: een analuse van de planning voor het Groene Hart*. Assen: van Gorcum.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Maso, I., & Smaling, A. (1998). *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*. Amsterdam: Boom.
- Mastop, J. M. (2000). The Performance Principle in Strategic Planning. In: W. Salet, & A. Faludi, *The Rival of Strategic Planning* (Vol. 181, pp. 143-155). Amsterdam: KNAW.
- Mastop, J., & Faludi, A. K. (1993). Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering. In: *Beleidswetenschap*, 7 (1), 71-90.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2010). *Brief van de minister aan de voorzitter van de Tweede Kamer inzake Ring Utrecht en tram Utrecht CS – Uithof*. 3-12-2010, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1979). *Struktuurschema Verkeer en Vervoer. Deel d: regeringsbeslissing*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1978-1979, 14 390, nrs. 10-12. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1988). *Tweede Struktuurschema Verkeer en Vervoer. Deel a: beleidsvoornemen*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1988-1989, 20 922, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1990). *Tweede Struktuurschema Verkeer en Vervoer. Deel d: regeringsbeslissing*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1989-1990, 20 922, nrs. 15-16. Den Haag: SDU.

- Ministerie van VROM (1991). *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Deel III: kabinetsstandpunt*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1990-1991, 21 8798, nrs. 5-6, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004). *Nota Mobiliteit. Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid. PKB deel III*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 29 644, nr. 12-13. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005). *Bundel Brede Doel Uitkering. Wet en regelgeving*. Directoraat-Generaal Personenvervoer, Marktontwikkeling en Decentraal Vervoer, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006a). *Nota Mobiliteit. Deel IV. Na parlementaire behandeling vastgestelde PKB*. Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006b). *Eindrapport MIT-verkenning en Netwerkanalyse regio Utrecht*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007a). *Eindrapportage landelijke markt- en capaciteitsanalyse wegen*. Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2007b). *Eindrapport Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse regionaal OV*. Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008). *Startnotitie Ring Utrecht*. Rijkswaterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010). *Presentatie: Procesontwerp Sneller&Beter door projectdirectie Sneller&Beter*. Retrieved 11-01-2010, from <http://www.snellerenbeter.nl/instrumenten/uitgebreide-standaardpresentatie-over-sneller-beter/>
- Ministerie van VROM. (2005). *Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995-2005*. Den Haag.
- Minsky, M. (1975). A Framework for Representing Knowledge. (P. H. Winston, Ed.) *The Psychology of Computer Vision*, 211-277.
- Nahuis, R. (2007). *The Politics of Innovation in Public Transport. Issues, Settings and Displacements*. Utrecht: Utrecht University.
- Nationaal Archief (2003). *Inventaris van het archief van de Rijksdienst voor het Nationale Plan (RNP), 1941-1965 van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en taakvoorgangers*. Den Haag: Nationaal Archief.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge Universal Press.
- NV Utrecht (2009). *Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht 2015-2030*. Utrecht.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review* (94), 2, pp. 251-267.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2002). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: I. Katznelson, & H. Milner, *Political Science: State of the Discipline (Vol.3)* (pp. 693-721). New York: Norton.
- Programmabureau VERDER (2010). *Consultatiedocument MER 1^e fase planstudie Ring Utrecht*. Oktober 2010, Utrecht.
- Programmabureau VERDER (2009a). *Planstudie Ring Utrecht. Voorlopige uitkomsten onderzoek eerste fase*. 2 november 2009, Utrecht
- Programmabureau VERDER (2009b). *Notitie Voorkeursrichting. Vastgesteld door Rijk en regio in het BO MIRT d.d. 3 november 2009*.

- Provincie Utrecht. (2008). *Strategisch Mobiliteitsplan provincie Utrecht 2004-2020 (SMPU+)*. Utrecht.
- Putnam, R. D., (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Raad van de Europese Unie (2008). *Geconsolideerde versie van het Verdrag tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap*. Brussel. Retrieved from <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.nl08.pdf>.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (2009). *Beter is sneller. Een advies over ontwerpen en toetsen van de kwaliteit van leefomgeving én mobiliteit*. Den Haag.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (2004). *De waarde van het openbaar vervoer*. Rotterdam: Druksaken.
- Rein, M., & Schön, D.A. (1986). *Frame-reflective policy discourse*. In: Beleidsanalyse 15 (4), pp. 4-18. 's Gravenhage: Ministerie van Financien.
- Rein, M., & Schön, D. A. (1994). *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2008). *Methoden en technieken van onderzoek* (4th ed.). (J. P. Verckens, Ed.) Amsterdam: Pearson Education Benelux.
- Schoemaker, T. (2002). *Samenhang in vervoer- en verkeerssystemen*. Bussum: Coutinho.
- Sociaal Economische Raad (1990). *Liberalisatie EG-luchtvaart*. Sociaal Economische Raad. Den Haag: Commissie Vervoersvraagstukken van Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Stapel, D.A. & Koomen, W. (1998). Interpretation versus Reference Framing: Assimilation and Contrast Effects in the Organizational Domain. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* (76), 2, pp. 132–148.
- Stichting Onderzoek en Educatie Stad en Amelisweerd (2010). *Kracht van Utrecht 2.0. Het duurzame alternatief*. APPM Management Consultants, Stratagem Group, Strukton Rail.
- 't Hart, H., Boeije, H. R., & Hox, J. (2005). *Onderzoeksmethoden* (7th ed.). Amsterdam: Boom.
- Tunissen, M., & van Zundert, J. (2008). *Het bestemmingsplan: een juridische bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke ordening* (13e druk ed.). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Tversky, A. & Kahneman, D. (1981). The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. *Science* (211), 4481, pp. 453-458 .
- UVVB (2007). *Bestuurlijke reactie op aanvullende regionale verkenningen Pakketstudies en LMCA's*. Brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat 17-12-2007.
- van Assche, K., & Jacobs, M. (2003). *Kwaliteit als crisisproduct*. In: Rooilijn , 36 (5), 254-258.
- van Buuren, P., de Gier, A., Nijmeijer, A., & Robbe, J. (2009). *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht* (6de ed.). Deventer: Kluwer.
- van de Velde, D. M. (2004). *De Waarde van het openbaar vervoer. "Nulsituatie": OV zonder overheidsinterventie*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- van den Brink, M. (2009). *Rijkswaterstaat: on the horns of a dilemma*. Delft: Eburon.
- van den Brink, M., Kuipers, K., & Lagendijk, A. (2005). Framing regionalisation: how a Dutch environmental organisation puts the concept of sustainability into practice through frame alignment. In S. Hardy, L. Larsen, & F. Freeland, *Sustainable Regions: Making Regions Work (Regional Studies Association)* (pp. 100-101). Seafork, UK.

- van der Vlist, M., Olde Kalter, M.J. van der Loop, H. & Molenkamp, L. (2005). *Het streven in verkeers- en vervoersbeleid: betrouwbaarheid van reistijden*. Dynamisch Verkeersmanagement congres. Rotterdam.
- van der Vinne, V. (2007). *De trage verbreiding van de auto in Nederland 1896-1939*. Zutphen: Bataafsche Leeuw.
- van der Zouwen, M., & van Tatenhove, J. P. M. (2002). Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland. *Planbureaustudies, 1*. Wageningen: Natuurplanbureau.
- van Duinen, L. B. (2004). *Planning Imagery: The emergence and development of new planning concepts in Dutch national spatial policy*. Amsterdam: PrintPartners Ipskamp.
- van Geest, H., & Hödl, P. (2002). *Wet op de ruimtelijk ordening* (2de ed., Vols. Studie pockets staats- en bestuursrecht). Deventer: Kluwer.
- van Gorp, B. (2006). *Framing asiel. Indringers en slachtoffers in de pers*. Leuven/Voorburg: Acco.
- van Ham, J., & Baggen, J. (2008). *Marktwerving in het stadsvervoer*. bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 20 en 21 november 2008, Santpoort.
- van Tatenhove, J. P. M., & Leroy, P. (1995). Beleidsnetwerken: een kritische analyse. *Beleidswetenschap* , 9 (2), 128-145.
- van Twist, M. J. (1993). *De beleidstheorie van de wetenschapspraktijk: Van 'hoe ver?' naar 'hoe verder?'*. In: *Beleidswetenschap*, 7 (1), pp.34-47.
- Veenendaal, G. (2004). *Spoorwegen in Nederland. Van 1834 tot nu*. Amsterdam: Boom.
- Verbart, J. (2004). *Management van ruimtelijke kwaliteit. De ontwikkeling en verankering van inrichtingsconcepten in het Utrechtse stationsgebied*. Delft: Eburon.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek* (4th ed.). Den Haag: LEMMA.
- Vereniging Openbaar Vervoer Centrumgemeenten (2009). *Hoogwaardig openbaar vervoer in Nederland: van visie naar werkelijkheid*. Den Haag.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009). *Mobiliteitsbeleid op lokaal niveau. Wegwijzer voor gemeenten*. Den Haag.
- Vrienden van Amelisweerd & Natuur en Milieufederatie Utrecht (2009). *De Kracht van Utrecht. Een Duurzaam Regionaal Alternatief. De toekomst van mobiliteit*. Utrecht.
- Yin, R. (1994). *Case study research* (2nd ed.). Beverly Hills, USA: Sage Publishing.
- Zonneveld, W. (1991). *Conceptvorming in de ruimtelijke planning: patronen en processen (Planologische Studies 9A)*. Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam.
- Zonneveld, W. (1992). *Naar een beter gebruik van ruimtelijke planconcepten*. Planologisch Verkenningen 64. Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam.
- Zonneveld, W., & Verwest, F. (2005). *Tussen droom en retoriek: de conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning*. Rotterdam: NAI Uitgevers.

Tweede Kamerstukken

Tweede Kamer der Staten-Generaal (1997). *Martkwerking in het regionaal openbaar vervoer*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1996-1997, 25 088, nr.2. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (1995). *Naar een innovatief en klantgericht stads- en streekvervoer. Kabinetsstandpunt bij het advies van de Commissie Brokx Openbaar Vervoer*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1994-1995, 23645, nr.2. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (1974). Brief van de Minister van V&W. Zitting 1973-1974 - 12969. 's Gravenhage.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007). *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA: Samen Werken, Samen Leven*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2006-2007, 30 891, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008). *Brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat inzake Actieprogramma Regionaal OV*. Vergaderjaar 2008-2009 23 645 Nr. 262. Den Haag: Sdu

Krantenartikelen

Algemeen Dagblad (01-02-1992, p. 45). *Sneltram niet meer te stoppen: vervolgverhaal van sneltram door Utrecht nadert na 38 rapporten zijn ontknoping*. PCM Uitgevers.

de Volkskrant (27-12-1999, p. 7). *Aanleg busbaan verscheurt fractie van D66 in Utrecht*. PCM Uitgevers.

de Volkskrant (16-11-1996). *Luxueuze snelbus Utrecht krijgt steeds meer kritiek te verduren*. PCM Uitgevers.

NRC-Handelsblad (08-11-1991, p. 3). *D66-wethouders na motie van wantrouwen uit B en W van Utrecht*. PCM Uitgevers.

NRC-Handelsblad (29-11-1996, p. 3). *Utrechtse raad in meerderheid voor busbaan centrum*. PCM Uitgevers.

Ons Utrecht (06-10-2010).

Trouw (29-09-1992, p. 3). *Provincie: bus veel goedkoper*. PCM Uitgevers.

Trouw (16-01-1999, p. 23). *Leidsche Rijn wacht op bus*. PCM Uitgevers.

Bijlage 1a: Interviewprotocol

Het interview bestaat uit drie hoofdvragen, die vooraf worden opgestuurd naar de te interviewen persoon. De hoofdvragen zijn bedoeld om een gesprek uit te lokken bij de actor. Het gesprek kan gestuurd worden met behulp van de bijbehorende hulpvragen. Het is de bedoeling om in ieder geval de volgende actoren te interviewen:

Inleiding

Voorstellen en korte omschrijving van het onderzoek geven.

Uitleg over het doel van de interview.

Vragen of gesprek mag worden opgenomen

Per vraag ongeveer 15 minuten

Vragen om nadere verificatie van gespreksverslag.

Vraag 1 (Discours, frame)

Hoogwaardig openbaar vervoer wordt in veel regio's en steden, zowel in binnen en buitenland toegepast.

Wat betekent hoogwaardig openbaar vervoer voor u en waar biedt het volgens u een oplossing voor?

1. Welke praktische elementen maken voor u openbaar vervoer 'hoogwaardig', met ander woorden: welke criteria hanteert u bij HOV?
2. Waarop baseert u dit, wat is uw inspiratiebron en wat is uw ervaring met HOV?
3. Welke elementen mist u bij hoogwaardig openbaar vervoer zoals u zojuist omschreef?
4. Voor welk probleem / problemen biedt hoogwaardig openbaar vervoer een oplossing in uw regio? Wat is de kern van deze problematiek?
5. Kunt u uw ideaalbeeld van de regio schetsen als het HOV-netwerk is geïmplementeerd?
6. U heeft zojuist uw beeld bij hoogwaardig openbaar vervoer geschetst. Is het volgens u mogelijk dat andere partijen een ander beeld bij hoogwaardig openbaar vervoer zouden kunnen hebben? Hoe komt dat denkt u?

Vraag 2 (Actoren: planvorming, actoren en verhoudingen)

U zit midden in het proces van het implementeren van hoogwaardig openbaar vervoer in uw regio. Met welke partijen zit u samen in dit proces en wat is uw rol in verhouding tot de rol van andere partijen?

1. Hoe zien de plannen voor het hoogwaardig openbaar vervoersnetwerk eruit?
2. Wie nam volgens u het initiatief om tot een HOV-netwerk in de regio Utrecht te komen?
3. Welke plannen zijn daarvoor opgesteld en welke partijen werden hierbij betrokken?
4. Welke partijen waren *niet* betrokken en hadden dit eigenlijk wel moeten zijn?
5. Welke invloed had u op deze plannen en welke invloed hadden andere partijen?
6. Hebben de betrokken partijen hetzelfde denkbeeld bij HOV als u?
7. Hoe beoordeelt u dit beeld, staat u open voor ideeën of alternatieven van de betrokkenen?
8. Hoe verklaart u eventuele verschillen in denkbeeld?

Vraag 3 (implementatie: spelregels, hulpbronnen):

Bij de uitvoering van een hoogwaardig openbaar vervoersplan in concrete projecten heeft u te maken met een veelheid aan invloedsfactoren. Kunt u een omschrijving geven van de invloedsfactoren die u beperken of bevorderen bij de uitvoering van de plannen? Wat komt u tegen, te denken valt aan financiering, technische eisen, of wensen van betrokken actoren.

Financiële spelregels

1. Uit welke bronnen worden de projecten van hoogwaardig openbaar vervoer gefinancierd?
2. Als er een ruimer of krappere budget was, hoe zou hoogwaardig openbaar vervoer dan zijn uitgevoerd?
3. Welke eisen waren bepalend voor de invulling van de HOV-projecten, en wat is de aard van deze eisen: financieel, ruimtelijk, technisch, wensen van reiziger, gemeente, vervoerder?

Hulpbronnen/kennis

4. Bent u op de hoogte van Europese of Nederlandse onderzoeken en 'best practices' naar hoogwaardig openbaar vervoer, bijvoorbeeld PROCEED, BHLS?
5. Heeft u voor uw HOV-plan gekeken naar zogenaamde 'best practices'? In hoeverre waren deze voorbeelden van invloed voor uw uiteindelijke uitvoeringskeuzes?

Spelregels (juridisch)

6. Bent u op de hoogte van de Europese of Nederlandse *wetgeving* (WP2000) voor openbaar vervoer? In hoeverre beperken of bevorderen deze de uitvoering van de plannen?
7. Bent u op de hoogte van de Europese of Nederlandse *kwaliteitsnormen* (CEN) voor openbaar vervoer? In hoeverre beperken of bevorderen deze de uitvoering van de plannen?
8. In hoeverre is het concessiesysteem beperkend of bevorderend voor de uitvoering van de plannen? In hoeverre kunt u HOV in de concessie verwerken?

Spelregels (conventies)

9. Welke partij heeft volgens u de meeste invloed op de uitwerking van de projecten?
10. Welke partij kan formeel gezien de meeste invloed uitoefenen op de uitwerking van de projecten?
11. Welke partij heeft volgens u de meeste kennis over hoogwaardig openbaar vervoer?
12. Welke partij stelt de meeste/minste financiële middelen beschikbaar om het HOV-plan te realiseren?
13. Welke partij wil zo min mogelijk financiële middelen gebruiken om het HOV-plan te realiseren?
14. Welke partij heeft de hoogste eisen?
15. Welke partij vormt een belemmering voor de uitvoering van de oorspronkelijke HOV-plannen?

Uitleiding, resumeren en terugkoppelen:

- Hoogwaardig openbaar vervoer betekent voor u (...) en biedt voor probleem (...) een oplossing.
- De plannen voor de regio Utrecht zijn als volgt: (...)
- De volgende partijen worden in het proces betrokken: (...) en hebben een (...) invloed in het proces.
- Bij de vertaling van plannen naar projecten heb je te maken met een krachtenveld van (...) Dominerend hierin zijn (...) en (...)

Bijlage 1b: Lijst van geïnterviewde personen

Bestuur Regio Utrecht

Bastian Jansen, strategisch beleidsmedewerker

10-08-2010, Utrecht

Gemeente Utrecht

Bert Coenen, programmamanager openbaar vervoer

17-08-2010, Utrecht

Milieucentrum Utrecht

Tabé Tietema, medewerker ruimtelijke ordening en mobiliteit

31-08-2010, Utrecht

Gemeente Utrecht

Rob Tiemersma, beleidsmedewerker verkeer en vervoer

03-09-2010, Utrecht

Gemeente Zeist

Paul Ketelaars, bestuur- en beleidsadviseur

13-09-2010, Zeist

Vrienden van Amelisweerd

Jan Korff de Gids, voorzitter en tevens projectleider Kracht van Utrecht

15-09-2010, Utrecht

ARCADIS Nederland B.V.

Bart Ebbink, adviseur en projectadviseur bij het BRU

16-09-2010, Amersfoort

Provincie Utrecht

Ewout Fennis, beleidsmedewerker verkeer en vervoer

24-09-2010, Utrecht

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Martijn de Rooter, gedetacheerd ARCADIS projectadviseur bij Ministerie van Verkeer en Waterstaat

04-11-2010, Utrecht

Bijlage 1c: Lijst overige gesprekken en bijeenkomsten

International Association of Public Transport (UITP)

Arno Kerkhof, senior manager bus division

26-04-2010, Brussel

Buses with High Level of Service (BHLS)

6th workshop, United Kingdom

10-05-2010 – 12-05-2010, Manchester, Cambridge, Dartford

Gemeente Utrecht

Raadscommissie Stad en Ruimte: aanbieding Kracht van Utrecht 2.0 door Vrienden van Amelisweerd

16-09-2010, Utrecht

Programmabureau VERDER

Consultatieronde 1^e fase MER planstudie Ring Utrecht

21-09-2010, Utrecht

Buses with High Level of Service (BHLS)

7th workshop, The Netherlands

11-10-2010 – 13-10-2010, Amersfoort, Enschede, Almere, Amsterdam/Purmerend

Gemeente Utrecht

Raadsvergadering: Behandeling Voorkeursalternatief Planstudie Ring Utrecht in kader van 2^{de} fase MER

04-11-2010, Utrecht

Bijlage 2: Citizens' Network, checklist kwaliteit openbaar vervoer

<i>"CITIZENS' NETWORK" QUALITY CHECKLIST</i>	
- System accessibility:	- needs of people with reduced mobility - physical design of rolling stock - design of stations including. intermodality - linking trip attracting areas to public transport - linking rural and peripheral regions
- Affordability:	- fare levels - socially desirable services (concession fares)
- Safety / Security:	- safety standards - quality of lighting - qualification of staff - number of staff on duty/surveillance system
- Travel convenience:	- journey times - reliability - frequency - cleanness - comfort - information - integrated ticketing - flexibility
- Environmental impact:	- emissions - noise - infrastructure

<i>CRITERIA FOR DETERMINING MIX OF "PULL" AND "PUSH" MEASURES</i>
- level of congestion (journey times) - impact of quality improvements to the public transport systems - impact of measures to give public transport priority - flexibility in relation to coping with traffic fluctuations - achievement of critical mass for efficient provision of public transport services - needs of business and commerce - particularities of local town and land-use planning

Bron: EC (1995). *The Citizens'Network. Fulfilling the potential of public passenger transport in Europe*. European Commission Green Paper, Brussels, p.6-7

Bijlage 3: Overzicht Europese onderzoeksprojecten

CONCEPTUELE DISCUSSIE			
Projectnaam	Looptijd	Onderzoeksdoel	Stakeholders
TRANSPORT RTD Transport Research and Technological Development	1994-1998 (FP4)	Onderzoek en ontwikkeling van efficiënter en veiliger vervoer. Het faciliteren van intermodaliteit en het promoten van meer duurzaam infrastructuurgebruik en kwaliteit prijs/verhouding van vervoer. Ondersteuning voor beleidsmakers, besluitmakers, industrie en gebruikers. (voortkomend uit Whitepaper, 1992)	EU Commissie, DG Energy and Transport
GROWTH - KA2 Sustainable Mobility and Intermodality	1998-2002 (FP5)	Ontwikkeling van beleid en oplossingen voor een integraal en inter-operationeel Europees spoor, weg, lucht en water vervoerssystemen ter bevordering van intermodaliteit en tegelijkertijd het verbeteren van deze vervoerssystemen.	EU Commissie, Nationale overheden, vervoersindustrie / marktpartijen, Universiteiten, Onderzoeksinstituten Adviesbureaus, Vervoerders,
GROWTH - KA3 Land transport and marine technologies	2000-2006 (FP5)	Ontwikkeling duurzame vervoersconcepten, ter verbetering van de brandstofeffectiviteit, functionaliteit van vervoerssystemen en het reduceren van markt en overheidskosten hiervoor.	EU Commissie, DG Research
VOYAGER Vehicle for Mobility - Advancing Public Passenger Transport in Europe	2001-2004 (FP5)	Consolideren van huidige ervaringen over, het creëren van een visie en aanbevelingen doen voor het implementeren van aantrekkelijke, schone, veilige, toegankelijke, effectieve, efficiënte en financieel haalbare lokale en regionale openbaar vervoerssystemen.	Lokale overheden, universiteit en onderzoeksinstituten
ELTIS European Local Transport Information Service	2002-heden (FP5)	Brengt nieuws, kennis en ervaringen over stedelijk vervoer en mobiliteit samen via een portaalwebsite. Bedoeld voor iedereen met vervoersaffiniteit.	EU Commissie, DG Energy and Transport,
SMILE Sustainable Mobility Initiatives for Local Environment	2002-2004 (FP5)	Ontwikkelen van tools voor lokale overheden ter ondersteuning van het voeren van duurzaam mobiliteitsbeleid.	EU Commissie, onderzoeksinstituten, lokale overheden
HITRANS	2002-2005	Ontwikkelen van richtlijnen en strategieën voor hoogwaardig openbaar vervoer voor	Lokale Engelse en Scandinavische

The development of principles and strategies for introducing high quality public transport in medium size cities and urban regions	(InterregIIB)	kleine en middelgrote steden, door het te leren van de beste voorbeelden.	overheden, Universiteiten
CIVITAS, I, II, PLUS City Vitality Sustainability	2002-2012 (FP5-7)	Promoten en ondersteunen van duurzame, schone en efficiënte stedelijk vervoersmaatregelen.	EU Commissie, lokale overheden
MARCO POLO Marco Polo Programme	2003-2013	Reduceren van congestie op de weg en verbeteren van de leefomgeving, door het verbeteren van de intermodaliteit en modal shift voornamelijk voor goederenvervoer. (voortkomend uit Whitepaper, 2001)	Marktpartijen
SIPTRAM Sustainability in the Urban Public Transport Market	2003-2005 (DG-environment)	Europese steden aanmoedigen om de leefbaarheid en sociale normen te verbeteren via het concessiesysteem van stedelijk openbaar vervoer. Ter ondersteuning kwam dit onderzoek met een handleiding voor Europese steden.	Lokale overheden, Verkehrsclub Deutschland, European Federation for Transport and Environment
PROCEED Principles of successful high quality public transport operation and development	2006-2009 (FP6)	Ontwikkelen van een planningstool voor succesvol hoogwaardig openbaar vervoer, voornamelijk bus, voor Europese kleine en middelgrote steden.	EU Commissie, lokale overheden, vervoerders, universiteiten, onderzoeksinstituten, adviesbureaus
SPUTNIC Strategies for Public Transport in Cities	2006-2009 (FP6)	Ondersteunen van actoren uit de openbaar vervoerssector en besluitmakers voor de ontwikkeling van een aantrekkelijk en efficient ov-systeem in steden.	
FP7-SST Sustainable Surface Transport	2007-2013 (FP7)	Ontwikkelen van groener, slimmer en veiliger Europese transportsystemen, door het aanmoedigen van modal shift, het verzekeren van duurzame stedelijk mobiliteit en het versterken van de concurrentiepositie. Hoogwaardigopenbaar vervoer maakt hiervan een belangrijk onderdeel uit.	EU Commissie, Nationale overheden, vervoersindustrie / marktpartijen, Universiteiten, Onderzoeksinstituten Adviesbureaus, Vervoerders,
BHLS Buses of High Level of Service	2008-2011 (COST)	In het kader van duurzame stedelijk mobiliteit onderzoekt men de huidige strategieën en trends van hoogwaardige openbaar vervoerssystemen in Europa, voornamelijk gericht op bussystemen. Met deze kennis wil men het imago van de bus verbeteren.	Lokale overheden, adviesbureaus, onderzoeksinstituten, vervoerders,

Bron: naar <http://www.transport-research.info/> (2010)

