

Samen werken aan een succesvol netwerk

Een onderzoek naar de rol van de provincie Gelderland
in bestuurlijke netwerken in het openbaar vervoer

Naam	Jason David
Stud.nr.	s1030704
Opleiding	Bestuurskunde, Publiek Management Radboud Universiteit Nijmegen Faculteit der Managementwetenschappen
Soort	Masterscriptie
Datum	Juli 2020
Begeleider	prof. dr. M. Herweijer

Samen werken aan een succesvol netwerk

Een onderzoek naar de rol van de provincie Gelderland
in bestuurlijke netwerken in het openbaar vervoer.

Masterscriptie Bestuurskunde

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen
Bestuurskunde | Publiek Management

Naam	Jason David	
Studentnummer	s1030704	
Bedrijfsbegeleider	Dhr. S. Veenstra	
Universiteitsbegeleider	prof. dr. M. Herweijer	
Aantal pagina's	79	ex. bijlagen
Aantal woorden	37.557	incl. figuren en tabellen.
Afbeelding voorblad	(Chris0693, 2013)	

Afkortingen en begrippen

Begrip	Betekenis
Afv.	Afvaardiging
DOVA	Samenwerkingsverband decentrale ov-autoriteiten
IPO	Interprovinciaal overleg
Min I&W	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Ministerie	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Ov	Openbaar vervoer
OVSP	OV- en Spoortafel
TBOV2040	Toekomstbeeld openbaar vervoer 2040
Vz.	Voorzitter
Wp2000	Wet Personenvervoer 2000

Voorwoord

Arnhem, vrijdag 31 juli, 2020

Beste lezer,

Voor u ligt of staat, afhankelijk van hoe u dit leest, mijn masterscriptie “samen werken aan een succesvol netwerk”. Na bijna 5 maanden zelfstandig onderzoek bij de provincie Gelderland is dit het werk waarmee ik mijn schoolcarrière afsluit. Na mijn studie mobiliteit besloot ik te bekijken hoe de master bestuurskunde mij zou bevalen. Het zou een schot in de roos blijken. Ik heb de afgelopen 2 jaar met veel plezier de master bestuurskunde gevolgd. In de opleiding heb ik veel van het wetenschappelijke veld gezien en geleerd, waarbij mijn praktijkkennis van het hbo hielp de theorie met de praktijk te kunnen koppelen.

Ieder voorwoord dat na 12 maart in 2020 geschreven is zal een korte passage bevatten over het COVID-19 virus. Ik vrees dat ik daar zelf ook niet aan ontkom. Mede doordat ik alle interviews online af heb kunnen nemen, is de impact op mijn scriptie beperkt gebleven. Helaas heb ik door deze situatie niet veel mee gekregen van de werkzaamheden die de provincie Gelderland dagelijks uitvoert. Sjoerd Veenstra, mijn stagebegeleider, heeft mij op een aantal bijeenkomsten digitaal aangehaakt. Zo heb ik ondanks de situatie alsnog het gevoel gehad onderdeel te zijn geweest van de provincie Gelderland. Ook de wekelijkse digitale ‘keek op de week’ en het tweewekelijkse ov-overleg hebben daar een positieve bijdrage aan geleverd.

Een aantal mensen ben ik in het bijzonder dank verschuldigd. Allereerst wil ik Sjoerd Veenstra bedanken voor de stageplek, zijn begeleiding en het inzicht in de beleidsmatige wereld van het openbaar vervoer en de provincie zelf. Grote dank ook aan prof. dr. Herweijer, Michiel, voor zijn bevlogen begeleiding. Omdat ik heb toegezegd anonimisering toe te passen kan ik de geïnterviewden niet persoonlijk bedanken in dit dankwoord, maar jullie input is van grote waarde geweest voor mijn scriptie. Als laatste ben ik mijn ouders veel dank verschuldigd voor het mogelijk maken van zes jaar studeren.

Ik wens u veel leesplezier,

Jason David

Managementsamenvatting

Samenwerken in het openbaar vervoer wordt belangrijker. De verspreiding van taken en verantwoordelijkheden sinds de Wp2000 en de wens om een meer integraal mobiliteitsnetwerk te vormen dwingen de bij het ov betrokken organisaties met elkaar samen te werken. Daar waar meer partijen met elkaar gaan samenwerken worden de samenwerkingsvormen complexer. In lijn met de ontwikkeling van het New Public Governance zijn ook in het openbaar vervoer veel bestuurlijke netwerken, zoals het DOVA, de OV- en Spoortafel, NOVB en het Toekomstbeeld OV 2040, ontstaan. Elk met hun eigen doel. Elk met hun eigen samenstelling. Maar of ze efficiënt werken is onduidelijk. De provincie Gelderland neemt als ov-autoriteit in het openbaar vervoer deel aan verschillende netwerken en vervult daarbinnen verschillende rollen. Soms is de provincie zichtbaar aanwezig als kartrekker en soms vooral als toehoorder. De vraag is hoe de provincie haar rol het beste kan invullen om het netwerk en het bereiken van de ov-doelen zo goed mogelijk van dienst te zijn. Ofwel:

In welke mate is de rolinvulling van de provincie adequaat voor de netwerkstructuren in de governance van het openbaar vervoer waarvan de provincie deel uitmaakt?

Vanuit de theorie is een aantal handvatten gezocht voor het onderzoek. Eerst is het begrip netwerk gedefinieerd als: stabiele patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren, die plaats vinden rondom beleidsprogramma's om beleidsdoelstellingen te bereiken op het gebied van openbaar vervoer. Om te onderzoeken hoe de rol van een actor de samenwerkingsdynamiek beïnvloedt, is er gebruik gemaakt van het governancemodel van Emerson et al. (2011). De invloed van de rolinvulling van een actor ontbrak echter in dit model en is toegevoegd aan het conceptuele model. Een rol is tweeledig en bestaat enerzijds uit de formele taken en verantwoordelijkheden die bij het bekleden van een positie gepaard gaan en anderzijds de verwachtingen van die andere actoren ten aanzien van deze rol hebben. Wanneer de verwachtingen niet stroken met de rolinvulling, dan gaat dit ten koste van het samenwerkingsproces zo is de theoretische verwachting.

Voor dit onderzoek hebben vijftien interviews met vertegenwoordigers van verschillende organisaties en organisatieonderdelen plus een documentenanalyse plaatsgevonden. Aan de hand van de documentenanalyse is eerst uitgezocht welke netwerken er zijn, waarom organisaties bijeenkomen en wie er in deze netwerken betrokken zijn. Vervolgens zijn de ambtelijke OV- en Spoortafel Landsdeel Oost en de stuurgroep van het landelijk georganiseerde Toekomstbeeld OV 2040 verder onderzocht. Aan de OV- en Spoortafel komen verschillende actoren samen om op een breed vlak af te stemmen op onderwerpen die in het ov spelen. In het Toekomstbeeld OV 2040 werken actoren samen aan de uitvoering van de contourennota TBOV2040 en daarmee aan het openbaar vervoer richting en na 2040.

OV- en Spoortafel - De actoren zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking in de OV- en Spoortafel. De rolverdeling van actoren is helder, maar kan op sommige punten angescherpt worden. De aanwezige deelnemers waarderen het brede speelveld van de OV- en Spoortafel het meest en ook de fysieke ontmoeting daarbij speelt een belangrijke rol. De brede opzet leidt ook tot een probleem. Inhoudelijk is er een gebrek aan discussie te bemerken. Dat lijkt ook andere oorzaken te hebben. De tafel wordt voornamelijk gezien als informatiekanal en de rol van de voorzitter kan met meer verve worden ingevuld. Sommige actoren vinden dat de rol van voorzitter en tevens deelnemer soms knelt. Hun voorstel is de rol van deelnemer en voorzitter te scheiden, zodat de belangen van de deelnemende provincie los van het voorzitterschap geborgd kunnen worden en er daartussen geen rolconflict kan ontstaan. Inhoudelijk verwachten verschillende deelnemers aan de Spoortafel dat de provincie sterker laat blijken wat haar eigen visie is. Ook vanuit de provincie zelf wordt dit wenselijk geacht.

Toekomstbeeld OV 2040 – Ook in het Toekomstbeeld OV 2040 overheerst tevredenheid over de samenwerking. De integraliteit van het netwerk is iets wat veel kansen biedt voor een samenhangend toekomstbeeld zo geven de actoren aan. Actoren zijn behoedzaam voor de toekomst. Hoe blijft iedereen betrokken wanneer hun wensen niet gehonoreerd worden en hoe houd je een dermate groot programma levend over langere termijn? Over de rol zijn de actoren duidelijk. Primair zijn de actoren lid van de stuurgroep en daarnaast vertegenwoordiger van hun landsdeel. Gelderland vult deze rol goed in vanuit het algemene belang, maar mag ook in dit netwerk sterker laten blijken wat de landsdelige visie is. Vanuit de provincie zelf wordt gesteld dat er meer transparantie mag komen over het proces. Bestuurders tasten soms in het duister over de voortgang van het landelijke proces.

Ter beantwoording van de hoofdvraag kan er gesteld worden dat er in beide netwerken in zekere mate sprake is van een adequate rolinvulling. Voor beide netwerken geldt dat er soms een spanning is tussen het eigen (organisationale) belang en het reizigersbelang voor het beste ov. Deze spanning kan zorgen voor knelpunten en is in beide netwerken soms al zichtbaar. Het is aan de provincie om in beide netwerken een goede balans te vinden tussen het eigen en het algemene belang. Een scherpere rolinvulling zal vooral bij de OV- en Spoortafel bijdragen aan een betere samenwerkingsdynamiek en leiden tot grotere tevredenheid over het netwerk. Bij het Toekomstbeeld OV 2040 zal het uitdragen van een landsdelige visie op den duur leiden tot een eenduidiger besluitvormingsproces. Op basis van de conclusie zijn er enkele aanbevelingen gevormd die mogelijk bijdragen aan een betere samenwerkingsdynamiek in beide netwerken (Zie tabel S.1 en S.2).

Tabel S.1: Algemene aanbevelingen

OV- en Spoortafel	TBOV2040
- Betrek de actoren actief bij het opstellen van de agenda - Vraag actoren waarom ze iets willen agenderen en benoem dit in de vergadering bij aanvang van het agendapunt. - Breng een extra collega mee wanneer de voorzitters- en inhoudsrol bij een onderwerp mogelijk knellen - Evalueer de huidige samenwerking en vraag actoren waarom ze deelnemen, wat ze van elkaar verwachten en wat ze van de OV- en Spoortafel als netwerk verwachten. - Ruim meer tijd in voor de informele netwerkfunctie - Maak de OV- en Spoortafel een officieel adviserend orgaan	- Sluit 'de reiziger' beter aan op het proces. In de stuurgroep of het programmteam - Breng meer transparantie aan voor de externe actoren - Pas verwachtingenmanagement toe richting de ontwikkelagenda 2040 om commitment aan het proces te behouden.

Tabel S.2: Interne aanbevelingen

Algemeen	OV- en Spoortafel	TBOV2040
Beken vaker kleur als provincie en geef aan wat de provincie zelf belangrijk vindt.	- Betrek <i>Uitvoering Werken</i> actief bij het opstellen van de agenda voor de OV- en Spoortafel bijvoorbeeld in het OV-overleg - Stel de bestuurlijke agenda meer in samenspraak op met de bestuurder	Zorg voor een goede communicatie tussen het bestuur en programmering.

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	9
1.1 Bijbehorende probleemstelling (doelstelling, hoofdvraag, deelvragen)	10
1.2 Reflectie op wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	11
1.3 Voorbeschouwing methodologie	12
1.4 Leeswijzer	12
2. Beleidskader	13
2.1 Provincie Gelderland	13
2.2 WP2000	15
2.3 Conclusie	16
3. Theoretisch kader	18
3.1 Governance als sturingsvorm	18
3.2 Definitie van netwerken	20
3.3 Netwerk governance: Het Collaborative Governancemodel	22
3.6 De aanwezigheid van hiërarchie	25
3.7 Positiebepaling van actoren in een netwerk.....	26
3.8 De betekenis van rolopvattingen	27
3.9 Netwerkmanagement	29
3.10 Conclusie succesvol samenwerken en de rol van actoren.....	30
4. Methodologisch kader	32
4.1 Het netwerk in kaart brengen.....	32
4.2 Onderzoekopzet	35
4.3 Dataverzameling	38
4.4 Data-analyse	40
4.5 Validiteit en betrouwbaarheid.....	44
5. De OV- en Spoortafel, landsdeel Oost.....	45
5.1 Actoranalyse	45
5.2 Samenwerkingsdynamiek.....	50
5.3 Rollen binnen het netwerk	53
5.4 Conclusie	56
6. Toekomstbeeld OV 2040.....	58
6.1 Actoranalyse	58
6.2 Samenwerkingsdynamiek.....	62
6.3 Rollen binnen het netwerk	65
6.4 Conclusie	68
7. Conclusie en discussie.....	70
7.1 Conclusie	70
7.2 Discussie	72

7.3	Aanbevelingen	74
	Literatuurlijst	76
	Bijlage 1: Documentenanalyseschema	80
	Bijlage 2: Gebruikte documenten	81
	Bijlage 3: Vragenlijsten interviews	82
3.1	Extern: Deelnemers OV- en Spoortafel en TBOV2040.....	82
3.2	Intern: Uitvoering provincie Gelderland.....	84
3.3	Intern: Bestuurlijk provincie Gelderland.....	86
	Bijlage 4: Indicatie respondenten interviews.....	88
	Bijlage 5: Overzicht beleidsnetwerken openbaar vervoer	89
	Landelijk.....	89
	Regionaal	90
	Bijlage 6: Positionering landsdeel Oost	91
	Bijlage 7: Sleutel anonimisering <i>niet openbaar</i>	92

1. Inleiding

“Onze overtuiging is dat we het integraal én samen moeten doen. De opgave is stevig en de ambitie hoog. Dit kunnen we alleen waarmaken wanneer we op alle fronten samenwerken. Dit betekent voortbouwen op de open en transparante samenwerking tussen Rijk, regio’s en vervoerders. Maar in het vervolg nadrukkelijk ook de samenwerking opzoeken met andere sectoren. Mobiliteit, en daarbinnen OV, is een middel en geen doel.”
(APPM Goudappel Coffeng & Movares, 2019, p. 6)

Deze passage volgt uit de netwerkuitwerking lange termijn Toekomstbeeld OV 2040. Het Toekomstbeeld OV 2040 is een van de vele gremia binnen het openbaar vervoer waar verschillende organen, publiek en privaat, met elkaar samenwerken om tot beter openbaar vervoer te komen. De passage straalt uit dat samenwerking tussen actoren noodzakelijk is om de doelen en ambities waar te maken en dat ook andere sectoren daar bij betrokken moeten worden. Daar waar organisaties vroeger op zich zelf stonden, zoeken ze nu openlijk de verbinding met elkaar. Door de opkomst van nieuwe technologie en vraagstukken van onderlinge afstemming, zoals de ov-chipkaart en zero-emissie, zoekt de ov-sector nu ook de verbinding met andere sectoren. Het past volledig bij de huidige tijdsgeest. Samenwerking biedt veel voordelen, maar de zoektocht naar samenwerking leidt ook tot belangrijke sturingsvraagstukken in de complexe netwerken die door deze samenwerking zijn ontstaan.

In de tijdlijn van bestuurskunde zijn paradigma’s belangrijke dragers die een tijdvak typeren. In alle grote en kleinere overheidsingrepen zijn over de tijd deze paradigmaverschuivingen te herkennen. Ook op de ontwikkelingen in het openbaar vervoer zijn deze paradigma’s toe te passen. Het klassieke paradigma van Public Administration ging uit van een hiërarchische centrale overheid, die ook wel bekend staat als de klassieke bureaucratie (Osborne, 2006). De overheid bepaalde het beleid en voerde dit vervolgens ook zelf uit. De sectoren kenden een afgebakend takenpakket en waren strikt van elkaar gescheiden. Hiërarchie was destijds het leidende sturingsmechanisme. Na verloop van tijd kwam het inzicht dat de overheid op deze manier echter weinig efficiënt was. Na de grote decentralisatie- en privatiseringsgolven van het eind van de vorige eeuw ligt die tijd inmiddels ver achter ons. Tijdens de hoogtijdagen van het New Public Management stootte de overheid veel uitvoeringsinstanties af en werd de markt gebruikt als sturingsmechanisme (Osborne, 2006). Hierdoor is het Rijk niet meer de enige actor en stuurt zij ook niet alles centraal meer aan. Zo is ook de verantwoordelijkheid voor het regionale en lokale openbaar vervoer gedecentraliseerd naar provincies, metropoolregio’s en andere vervoersautoriteiten en is het Rijk vanaf dat moment vooral stelselverantwoordelijk (Decisio, TwynstraGudde & inno-V, 2020). De introductie van marktwerking in verschillende sectoren heeft er toe geleid dat de overheid ook met private partijen moet gaan samenwerken. Het zou uiteindelijk de wet personenvervoer 2000 zijn die het startschot vormt voor grootschalige introductie van marktwerking. Na de taakafstoting ontstaat geleidelijk aan toch de behoefte om de afzonderlijke delen weer op elkaar af te stemmen. Deze nieuwe vorm van samenwerking binnen de ov-sector is niet langer strikt hiërarchisch, maar eerder horizontaal.

De WP2000 doet zijn intrede aan het begin van het tijdperk van New Public Governance (NPG). De tijd waarin pluralistische samenwerking steeds belangrijker wordt en de overheid niet meer de centrale leidinggevende actor is. Niet alleen tussen de diverse overheden wordt samenwerking belangrijker, maar ook met organisaties buiten de collectieve sector. De samenwerking met private actoren zoals vervoerbedrijven en non-profit organisaties zoals de reizigersverenigingen neemt zijn vlucht. Er wordt ingezien dat horizontaal overleg onmisbaar is om zaken op elkaar af te stemmen. Het openbaar vervoer wordt steeds meer in netwerkstructuren aangestuurd die in de loop der jaren zijn ontstaan. Deze netwerken ontstonden en ontstaan vanuit verschillende drijfveren. Soms zijn de actoren het verplicht door de wet, andere netwerken zijn van onderop ontstaan vanwege schaalvoordelen. Weer andere netwerken functioneren om een bepaald voorzieningenniveau te kunnen garanderen (Klijn & Koppenjan, Managing uncertainties in networks, 2004; Enserink, et al., 2010).

De oudere sturingsvormen zijn met de bovengenoemde paradigmaverschuivingen overigens niet verdwenen en bestaan parallel aan de nieuwe sturingsvormen passend bij het thans heersende paradigma. Zo is aanbesteden nog steeds het belangrijkste sturingsinstrument in de uitvoering van het openbaar vervoer. Er kan daarom gesteld worden dat er binnen het openbaar vervoer sprake is van een hybride aansturing waarin zowel verticale (via contracten) als horizontale (via overleg) sturing een belangrijke rol vervullen.

De verschillende samenwerkingsvormen, met hun eigen grondslag, hebben geleid tot een uitdijend netwerk waarin een grote diversiteit bestaat van deelnemers. Langzaamaan zijn er steeds meer actoren tot het netwerk toegetreden en is het netwerk verder uitgebreid. Rijk, provincie, gemeenten, regio's, vervoerders, reizigersverenigingen en andere instituties maken allemaal op hun eigen manier deel uit van dit netwerk. Dit netwerk bestaat – goed beschouwd – uit een aantal onderliggende, kleinere, netwerken. De deelnemers komen in verschillende vormen en gradaties in deze onderliggende netwerken bijeen om over afzonderlijke vraagstukken rondom ov te praten. Van vaste overlegtafels tot losse bilaterale overleggen. Hoe dit complexe netwerk exact in elkaar steekt en werkt is grotendeels onbekend.

Een goed beeld van de organisationele verhoudingen is nodig om binnen dit speelveld trefzeker te opereren. De provincie Gelderland wil als een van de deelnemers dit speelveld inzichtelijk hebben, omdat nieuwe ontwikkelingen mogelijk vragen om een andere soort sturing in de ov-sector. Na jaren van spontane doorontwikkeling van het ov-netwerk is het tijd om het netwerk een spiegel voor te houden. Het onderhouden van het huidige netwerk vraagt veel administratieve inspanning van de actoren en op sommige vlakken is er mogelijk sprake van overlap. Het veelvoud aan horizontale overlegstructuren met veel verschillende actoren kan er toe leiden dat er verantwoordelijkheidsproblemen ontstaan, dit wordt ook wel het 'probleem van de vele handen' genoemd (Thompson, 1980). Dat gaat uiteindelijk ten koste van de efficiëntie van het netwerk. De verschillende bijeenkomsten en overleggen kunnen mogelijk slimmer ingericht worden door te kijken naar de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren, waardoor overlap en dus de overlegdruk worden verminderd. Daarbij is het van belang dat handelingen van actoren aansluiten bij wat andere actoren van ze verwachten en dat hun handelen dus congruent is. De provincie Gelderland moet in de verschillende netwerken een passende rol zien te bekleden om bij te dragen aan een efficiënte samenwerking. Door de onderliggende netwerken te bekijken, kan worden onderzocht waar er verbetering mogelijk is. Want nu de roep om integratie met andere sectoren groter wordt, is het thans een goed moment om de samenwerking in de eigen sector kritisch te onderzoeken.

1.1 Bijbehorende probleemstelling (doelstelling, hoofdvraag, deelvragen)

Uit de bovenstaande beschrijving is een probleemstelling af te leiden, die een doelstelling, hoofdvraag en onderliggende deelvragen bevat. Deze worden hier geïntroduceerd.

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in de huidige governance van de ov-sector en achterhalen in hoeverre de huidige onderliggende netwerkstructuren adequaat zijn, ten einde de provincie Gelderland te adviseren hoe zij op basis van haar verwachte en toegeëigende rol de samenwerking met verschillende ov-autoriteiten en partners kan verbeteren.

Hoofdvraag

In navolging van de doelstelling is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

In welke mate is de rolinvulling van de provincie adequaat voor de netwerkstructuren in de governance van het openbaar vervoer waarvan de provincie deel uitmaakt?

Deelvragen

Ter beantwoording van de hoofdvraag zijn een zevental deelvragen opgesteld.

1. Wat wordt verstaan onder een netwerk?

Met het beantwoorden van deze vraag wordt een theoretisch fundament gelegd over wat onder een netwerk verstaan kan worden. Het beantwoorden van de vraag moet inzicht geven in de karakteristieken van een netwerk en leiden tot een werkbare definitie die in dit onderzoek gebruikt wordt.

2. Hoe kun je de rol van een actor in een netwerk beoordelen?

Actoren bezitten verschillende rollen in netwerken. Wetenschappelijke literatuur kan inzicht bieden in wat de aard van een rol is, hoe verschillende rollen door andere actoren beoordeeld kunnen worden en hoe rollen binnen een netwerk gestuurd kunnen worden.

3. *In hoeverre zijn de actoren op basis van de huidige rolverdeling tevreden over de samenwerking in het netwerk?*

De derde deelvraag moet inzicht geven in de mate waarin actoren tevreden zijn over de huidige rolverdeling in het netwerk en hoe deze verdeling de werking van het netwerk beïnvloedt. Dit mede op basis van de wettelijke taken en verantwoordelijkheden die actoren hebben.

4. *Wat verwachten de actoren binnen het netwerk op het gebied van de rolinvulling en bijdragen van de provincie Gelderland?*

Binnen de netwerken heersen bepaalde opvattingen over wat de provincie Gelderland in het netwerk moet doen. Deze vraag moet inzicht geven in de percepties van de actoren ten opzichte van de rol die de provincie vervult.

5. *Welke rol moet de provincie Gelderland volgens ambtelijke en bestuurlijke actoren binnen het netwerk innemen?*

Ook vanuit de provincie is er een bepaald beeld hoe de provincie zich in het netwerk moet gedragen.

6. *Tot welke knelpunten leidt dat gegeven de huidige situatie?*

De verschillende percepties uit deelvragen 3, 4 en 5 kunnen botsen. Inzicht in deze knelpunten is van belang bij het bepalen van de gewenste rolinvulling van de provincie.

1.2 Reflectie op wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

In dit onderzoek met een verklarend en evaluatief karakter wordt voornamelijk gebruik gemaakt van de netwerktheorieën van Emerson, Nabatchi & Balogh (2011) en Klijn & Koppenjan (2000). De netwerktheorie van Klijn & Koppenjan is al veelvuldig gebruikt in diverse onderzoeken. Hun netwerktheorie, of zoals andere beweren netwerkconcept, zal vooral gebruikt worden om het huidige netwerk in kaart te brengen. Het netwerk framework van Emerson et al. is echter nog niet op het Nederlandse openbaar vervoer toegepast. Dit onderzoek past dit framework in combinatie met ondersteunende netwerktheorieën toe op het openbaar vervoer netwerk. Het analyseren van het huidige netwerk op basis van deze theorieën en het onderzoeken van de rol van de provincie Gelderland binnen dit gelaagde beleidsnetwerk is van wetenschappelijke waarde, omdat het de toepasbaarheid van het model van Emerson et al. toetst.

Er worden jaarlijks honderden miljoenen euro's in het openbaar vervoer geïnvesteerd om mobiliteit mogelijk te maken en Nederland bereikbaar te houden. Om dit mogelijk te maken wordt er ook veel samengewerkt tussen een groot aantal publieke, private en semipublieke instanties. De samenwerking binnen het openbaar vervoer is in de loop der jaren ontstaan, maar kan mogelijk efficiënter, waarmee tijd bespaard en dus kosten verlaagd kunnen worden. Daarmee is dit onderzoek maatschappelijk relevant.

Dit onderzoek is echter primair relevant voor de bestuurders en ambtenaren van de provincie Gelderland die betrokken zijn binnen het beleidsnetwerk van het openbaar vervoer. Door een duidelijke taak- en rolverdeling voor de provincie Gelderland te formuleren, kan de provincie beter beslissen op welke manier zij deel moet nemen aan de vele netwerken. Uiteindelijk is een beter functionerende provincie van belang voor zowel de medewerkers als de inwoners van de provincie Gelderland.

In de tweede plaats is dit onderzoek relevant voor bestuurders en ambtenaren van de andere organisaties die betrokken zijn als deelnemer aan de ov-netwerken. Deze analyse kan het startschot vormen voor een goed gesprek omtrent de herijking van het netwerk. Daarnaast biedt het een volledig inzicht in het netwerk zoals dat er nu uitziet. Daarbij wordt voldaan aan de oproep binnen het Toekomstbeeld OV 2040 om op een open en transparante manier samen te werken.

1.3 Voorbeschouwing methodologie

Voor het verkrijgen van de empirische gegevens is in dit onderzoek een kwalitatieve onderzoeksbenadering aangehouden. Daarbij is gebruik gemaakt van de netwerkanalyse van Klijn en Koppenjan (2004) en Enserink, Hermans en Kwakkel (2010) en zijn een documentenanalyse en vijftien semigestructureerde interviews uitgevoerd. Aan de hand van de documentenanalyse is uitgezocht welke netwerken er zijn, waarom organisaties bijeenkomen en wie er in deze netwerken betrokken zijn. Vanuit dit overzicht en de theoretische begrippen zijn na operationalisatie vragenlijsten opgesteld voor het afnemen van de interviews. Deze interviews zijn uitgevoerd ten behoeve van de twee onderzochte cases: de OV- en Spoortafel en het Toekomstbeeld OV 2040. In deze cases is de samenwerkingsdynamiek en de rol van de provincie Gelderland onderzocht. Een uitgebreide beschrijving van de methoden, casusselectie en operationalisatie is terug te vinden in hoofdstuk 4: *Methodologisch kader*.

1.4 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is opgebouwd uit zeven hoofdstukken. Hoofdstuk twee bevat het beleidskader en geeft duiding over de context waarin de ov-netwerken functioneren. Er zal daarbij worden ingegaan op de rol van de provincie in het openbaar vervoer, het wettelijk kader dat gevormd wordt door de Wp2000 en de bestaande netwerkstructuren rondom de governance van het ov. Het derde hoofdstuk zal het theoretisch kader bevatten waarbij de definitie van netwerken en governance behandeld zal worden en de invloed van verschillende elementen op samenwerking centraal zal staan. Ook wordt besproken wat een rol precies is en hoe deze beoordeeld kan worden. Om af te sluiten met een conceptueel model. Het vierde hoofdstuk beschrijft de onderzoeksmethodiek die gehanteerd is om de feitelijke gegevens te verzamelen. De beide daaropvolgende hoofdstukken gaan in op de OV- en Spoortafel en het Toekomstbeeld OV 2040. Vervolgens zal in hoofdstuk zeven afgesloten worden met de conclusie, discussie, reflectie en aanbevelingen.

2. Beleidskader

Alvorens in te gaan op de wetenschappelijke theorievorming rondom netwerken, wordt in dit hoofdstuk beschreven wat de kerntaken van de provincie zijn en welke invloed de Wp2000 als kaderwet heeft in het openbaar vervoer en zijn netwerken. Dit hoofdstuk laat zien wat de provincie Gelderland doet op het gebied van openbaar vervoer en waar problemen omtrent sturing in het openbaar vervoer vandaan komen

2.1 Provincie Gelderland

De twaalf provincies worden door het Rijk gezien als de regisseurs van de regio (IPO, 2020). Ze vormen de schakel tussen het Rijk en de gemeenten. Provincies zijn verantwoordelijk voor regionale vraagstukken en lossen deze veelal met andere actoren samen op. Omdat de rol van de provincie een belangrijk onderdeel is van deze scriptie is het belangrijk de huidige (wettelijke) taken en verantwoordelijkheden van de provincie op een rijtje te zetten. De provincie heeft zeven kerntaken. Deze kerntaken zijn:

1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer
De provincie gaat onder andere over de ruimtelijke ordening. Zij bepaalt bijvoorbeeld waar nieuwe woningen gebouwd mogen worden en zorgt voor daarin voor afstemming tussen gemeenten. Met behulp van het provinciale inpassingsplan kan zij lokale bestemmingsplannen ter zijde schuiven als dat in het provinciaal belang is. Deze bevoegdheid ontleent de provincie aan de wet Ruimtelijke Ordening die in 2022 op zal gaan in de nieuwe Omgevingswet. De gedachte achter deze bevoegdheidstoedeling is dat een hogere overheidslaag een regionale en bredere afweging kan maken tussen belangen van de natuur, economie en wonen, dan een afzonderlijke gemeente.
2. Milieu, energie en klimaat
Een belangrijke taak van de provincie is het voorzien in de opgaven rondom milieu, energie en klimaat. De provincies zijn belangrijke spelers op het gebied van klimaat en energiebeleid. Zij stellen regels op voor de regio die dienen te leiden tot zuivere lucht, schoon water, schone grond en duurzame energie. Dit doen zij op basis van nationaal beleid en Europese richtlijnen. Zo maakt de provincie inpassingsplannen voor nieuwe locaties voor windturbines e.d., verleent zij vergunningen en subsidies aan bedrijven om zo duurzaamheid te stimuleren.
3. Regionale bereikbaarheid en openbaar vervoer
De provincie is verantwoordelijk voor een goede bereikbaarheid in de regio. De provincie beheert lokale en provinciale wegen tussen steden en is wettelijk verantwoordelijk voor het aanbesteden van het stads- en streekvervoer per openbaar vervoer.
4. Agrarische sector en natuurbeheer
De provincie heeft ook grote invloed op het ontwikkelen van het beleid rondom landbouw en natuurbeheer. Natuurbeheer betreft onder andere het combineren van economie met natuur. Dit heeft raakvlakken met vraagstukken rondom de ruimtelijke ontwikkeling.
5. Regionale economie
De provincie investeert in een vestigingsklimaat om zo de economie regionaal te steunen. Zo speelt de provincie een rol bij de planning van nieuwe bedrijventerreinen.
6. Cultuur en monumentenzorg
De provincie zet zich in voor het behoud van culturele voorzieningen en zet zich in voor de toegankelijkheid er van. De provincie is verantwoordelijk voor monumentenzorg, cultuureducatie en ondersteunt de gemeenten op het gebied van erfgoed en archeologie.
7. Kwaliteit van het openbaar bestuur
De provincie houdt toezicht op het openbaar bestuur op gemeentelijk niveau. Zo heeft de commissaris van de Koning een rol in het benoemen van burgemeesters en houdt de provincie toezicht op de gemeentelijke financiën (IPO, 2020; Rijksoverheid, 2020).

De provincie is als regionale regisseur bij uitstek een organisatie die veel samenwerkt met organisaties. Deze samenwerking zal nog toenemen, want ook hier geldt dat de laatste jaren de opgaven meer integraal van aard worden. Zo kent het openbaar vervoer belangrijke verduurzamingsopgaven. Daarvoor is kennis benodigd uit andere vakdisciplines, waardoor sectoren met elkaar in aanraking komen en zich soms zelfs verstrengelen.

Samenwerken met andere organisaties is een belangrijk onderdeel van het dagelijks werk bij een provincie. Ook vanuit het provinciale bestuur wordt ingezet om integraal te werken. Niet alleen tussen het Rijk en de gemeenten, maar ook tussen de verschillende interne afdelingen en sectoren van de provincie. Voor de bestuurders vormt het behalen van meer en betere resultaten een belangrijke reden om deze interne en externe samenwerking te bevorderen (Markink, Bos, Duursma, Kerris, & Vreugdenhil, 2019). Op regionaal niveau streeft de coalitie naar de provincie als regisseur. Dit vanwege de formele hiërarchische positie en vanwege het belang dat het middenbestuur volgens de zittende coalitie (2019-2023) heeft. Ook op het gebied van openbaar vervoer moet de provincie deze regierol nemen, aldus het coalitieakkoord. Wat deze regie precies inhoudt, is in het coalitieakkoord verder niet gespecificeerd (Markink, Bos, Duursma, Kerris, & Vreugdenhil, 2019).

Ook in de provinciale visie ‘voor een bereikbaar Gelderland’ wordt gesproken over de rol die de provincie moet innemen, maar ook hier geldt dat de precieze rol niet geduid wordt (Provincie Gelderland, 2020). De rol die de provincie inneemt in bereikbaarheidsvraagstukken hangt af van de keuze voor de uitgangspunten die in de visie beschreven staan (zie tabel 2.1). Daarbij is te zien dat de provincie zich niet profileert als een partij met een vaste rol, maar als een partij die haar rol af laat hangen van de situatie.

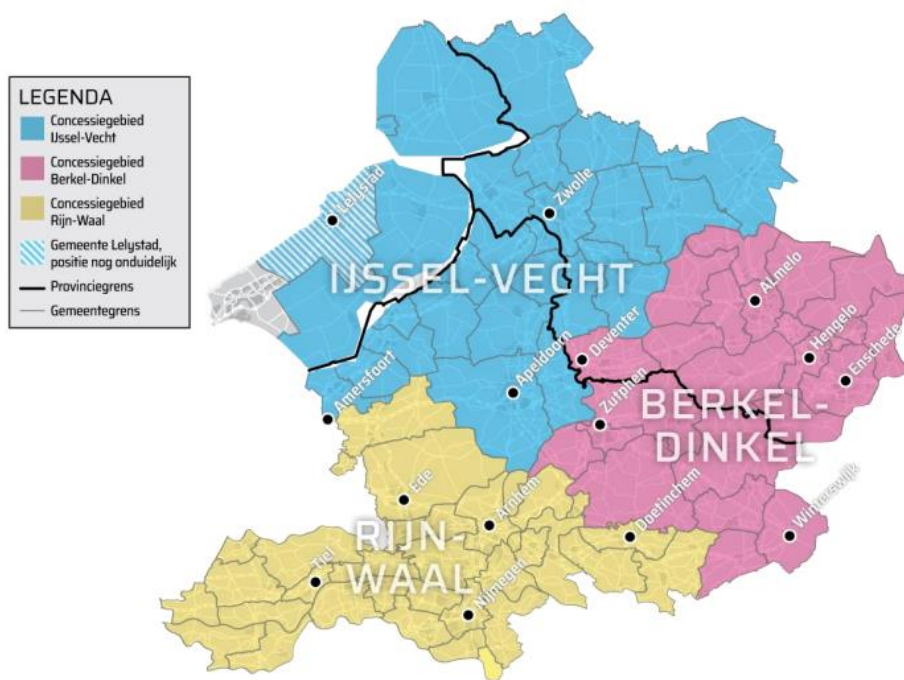
Tabel 2.1: De tien uitgangspunten voor het aannemen van een passende rol (Provincie Gelderland, 2020)

Nr.	Uitgangspunt	Nr.	Uitgangspunt
1	Vanuit onze Omgevingsvisie Gaan voor Gaaf kiezen we voor programmering, programma's, projecten en een regionale aanpak, waar we het verschil kunnen maken.	6	Onze rol hangt af van het doel en de fase van een project.
2	We werken integraal en gebiedsgericht (als partner in gebiedsagenda's) en kijken verder dan alleen bereikbaarheidsdoelen	7	We maken onze partners duidelijk welke rol we als provincie willen innemen
3	We kiezen voor maatwerk in de gebieden, regio's en bij het nastreven van onze doelen	8	We kijken welk instrument het beste past bij het doel en kijken daarbij naar financiële en niet-financiële instrumenten
4	We zoeken actief naar partners om samen te werken bij het realiseren van doelen.	9	Wij beraden ons op wat wij in beheer en eigendom willen hebben.
5	Vanuit onze provinciale taak kijken we waar we invloed op willen hebben en kunnen hebben.	10	We monitoren en evalueren de effecten van instrumenten om zo nodig bij te sturen.

2.2.1 Openbaar vervoer in de provincie Gelderland

Dat de provincie een regierol neemt in het openbaar vervoer mag op basis van het wettelijke takenpakket van de provincie geen verrassing zijn. Het verzorgen van het openbaar vervoer in de regio valt immers onder één van de zeven kerntaken van de provincie Gelderland. Als OV-autoriteit (zie §2.2) is zij de opdrachtgever van het stad- en streekvervoer in de provincie. Gelderland, als qua oppervlakte grootste provincie van Nederland, is op dit moment opgesplitst in drie concessiegebieden en één los aanbestede spoorlijn. Dat zijn de Achterhoek-Rivierenland, Arnhem-Nijmegen en Veluwe. De Valleilijn is als spoorlijn los aanbesteed. Het aanbieden van het openbaar vervoer kost de provincie Gelderland jaarlijks meer dan 100 miljoen euro, waarmee het de grootste vaste uitgavenpost van de provincie is (CBS Statline, 2020).

In de nabije toekomst zullen de concessiegrenzen veranderen, waardoor de concessies na de nieuwe gebiedsindeling deels provinciegrens overstijgend worden. De concessiegrenzen zullen dan niet gevormd worden op basis van de bestuurlijke, provinciale grenzen, maar op basis van feitelijk vast te stellen reispatronen. De provincie zal voor twee concessies gaan samenwerken met de provincies Flevoland en Overijssel: IJssel-Vecht en Berkel-Dinkel (zie figuur 2.2). De concessies Rijn-Waal en de Valleilijn zullen nog volledig onder de provincie Gelderland vallen. De provincie probeert met deze nieuwe concessiegebieden beter aan te sluiten op de reispatronen van de reiziger en zo beter openbaar vervoer aan te kunnen bieden. Dat betekent wel dat het met drie opdrachtgevers (provinciebesturen) complexer wordt om het openbaar vervoer aan te sturen. Daarom zijn de provincies een samenwerkingsovereenkomst aangegaan over een gezamenlijke werkorganisatie, OV-Oost. Het belang van een goede samenwerking tussen actoren wordt hiermee onderstreept.



Figuur 2.2: De toekomstige concessie-indeling in Gelderland (provincie Gelderland, 2018)

Binnen de provincie Gelderland zijn twee ambtelijke organisatiedelen dagelijks bezig met het openbaar vervoer (zie tabel 2.3). Op de afdeling *Programmering* werken beleidsambtenaren aan de zeven gestelde kerntaken van de provincie. De groep mobiliteit werkt dagelijks aan het bereikbaar houden van de provincie op beleidsmatig vlak. Ook de uitwerking van beleidsplannen omtrent het openbaar vervoer gebeurt op dit ambtelijk niveau. Op het moment dat beleid richting de uitvoering gaat, wordt de afdeling *Uitvoering Werken* betrokken. Wanneer het beleid gereed is voor de uitvoering, neemt de afdeling *Uitvoering Werken* de taken over. *Uitvoering Werken* is voor het openbaar vervoer primair gericht op het uitschrijven en beheren van de concessies in de regio. Zij staan in hun taakveld dan ook dagelijks in contact met de vervoerders die de concessie voor de provincie uitvoeren. Naast de ambtelijke verdeling is er ook binnen de provinciale als democratische instantie een politieke portefeuillevdeling. Op dit moment is Jan van der Meer portefeuillehouder klimaat en energietransitie, milieu en gezondheid en openbaar vervoer.

Tabel 2.3: De belangrijkste organisatiedelen voor het openbaar vervoer (Provincie Gelderland, 2017)

Bestuurlijk	Programmering	Uitvoering
Provinciale Staten Gedeputeerde Staten	Regionale bereikbaarheid en regionaal OV Duurzame ruimtelijke ontwikkeling & waterbeheer Kwaliteit openbaar bestuur Culturele infrastructuur en monumentenzorg Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden Milieu, energie & klimaat Regionale economie	Beheer en onderhoud wegen Uitvoering Werken Subsidieverlening Vergunning en handhaving

2.2 WP2000

De provincie is niet altijd verantwoordelijk geweest voor het openbaar vervoer. Het openbaar vervoer was eind vorige eeuw in handen van gemeenten, werd bekostigd door het Rijk en werd gekenmerkt door forse kostenstijgingen, terwijl het gebruik ten opzichte van de auto achterbleef (Decisio, TwynstraGudde & inno-V, 2020). Vervoerders hadden moeite om vraag en aanbod goed af te stemmen en de overheid had weinig

stuuringsmogelijkheden in het openbaar vervoer. Er was een kwaliteitsverbetering noodzakelijk in het openbaar vervoer. De Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) moest hier verandering in brengen. Een instrument om die kwaliteitsverandering teweeg te brengen was door voor het eerst op grote schaal marktwerking te introduceren.

De Wp2000 betekende ook een andere manier van sturing. Passend bij de decentralisatiegolf van destijds werd ook het regionale en stedelijke openbaar vervoer gedecentraliseerd. Regionale overheden kregen de bevoegdheid en het geld om het openbaar vervoer aan te besteden. Vervoerders kunnen tijdens een aanbestedingsperiode een aanbod voorleggen, het meest aantrekkelijke aanbod wint en krijgt het alleenrecht voor een vooraf bepaalde periode. Hoe de concessies worden ingevuld is aan de OV-autoriteiten. Zij hebben de ruimte contracten geheel naar wens in te vullen. Deze ruimte wordt gegeven door de Wp2000 die als kaderwet voor het openbaar vervoer fungeert en de taken en verantwoordelijkheden toekent. Het Rijk financiert via de Brede Doel Uitkering (BDU) openbare lichamen die verkeer- en vervoerstaken verrichten. Met deze financiering worden OV-autoriteiten geacht hun kosten voor het stads- en streekvervoer te dekken (Rijksoverheid, 2019).

Na de invoering van de Wp2000 verandert het speelveld. De beginperiode wordt gekenmerkt door veel kleine concessies met nog veel Nederlandse vervoerbedrijven. Het beoogde effect volgt. Er wordt meer vervoer aangeboden voor hetzelfde geld en meer reizigers vinden hun weg naar het OV. Rond 2010 worden veel regionale vervoerders overgenomen door grote buitenlandse bedrijven en wordt het aantal concessies kleiner door samenvoeging van concessiegebieden. De eerdere winsten zijn er nog wel, maar de voordelen zijn minder groot dan bij de eerste aanbestedingsronde (Decisio, TwynstraGudde & inno-V, 2020). In het laatste decennium worden multimodaliteit¹ en duurzaamheid steeds belangrijker. Ook nu is het aantal concessies verder afgenomen. Een andere belangrijke ontwikkeling is dat de wettelijke grondslag voor de zeven WGR-plusregio's, ook wel stadsregio's, in Nederland verdwijnt (OV-Magazine, 2014). Ook in de regio Arnhem-Nijmegen speelt dit. De provincie Gelderland neemt de vervoerstaken van het Knooppunt Arnhem-Nijmegen over. De provincie Gelderland is vanaf 2015 de enige ov-autoriteit voor het regionale openbaar vervoer in Gelderland. Twee reeds bestaande, regionale samenwerkingsverbanden worden – ondanks de wetswijziging - voortgezet onder een andere naam en hebben de oorspronkelijke vervoerstaken weten te behouden: dit zijn: de vervoerregio Amsterdam en metropoolregio Rotterdam-Den Haag.

Door de decentralisatie zijn er nieuwe sturingsvraagstukken aan het licht gekomen (Decisio, TwynstraGudde & inno-V, 2020). Samenwerken tussen concessiegebieden wordt noodzakelijk om concessie-overstijgende thema's aan te kunnen pakken. Zo liggen er landelijk vraagstukken over betaalsystemen, reizigersdata en toegankelijkheid van het openbaar vervoer. De Wp2000 geeft veel vrijheid aan de decentrale overheden, maar stelt ook een aantal verplichtingen aan de ov-autoriteiten op het gebied van samenwerking voor concessie-overstijgende thema's: betalen, tarieven & verdelen; data & reisinformatie; duurzaamheid; toegankelijkheid; sociale veiligheid en operationele samenwerking.

De laatste jaren is er ook samenwerking ontstaan tussen ov-autoriteiten van naburige concessies. Zo zijn de provincie Gelderland, Flevoland en Overijssel landsdelig samen gaan werken om gezamenlijk concessies aan te bieden (Provincie Flevoland, Provincie Gelderland & Provincie Overijssel, 2017). Ook Groningen en Drenthe zijn samen gaan werken en hebben over de eigen provinciegrenzen heen een concessie gevormd (OV-bureau Groningen Drenthe, 2020). Het laat zien dat provinciegrensoverschrijdende samenwerking niet alleen is ontstaan vanuit verplichtingen top-down, maar ook bottom-up.

Bij de aanbesteding heeft het Rijk, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, een andere rol gekregen. Het Rijk verleent de concessie met betrekking tot het hoofdrailnet (HRN) aan de NS. Het Rijk is voor het overige 'stelselverantwoordelijk'. Daarmee wordt bedoeld dat het Rijk de spelregels bepaalt, toeziet op het stelsel en waar nodig bijstuurt door aanpassing van de regels.

2.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is laten zien dat het openbaar vervoer op basis van de Wp2000 een van de kerntaken is van de provincie Gelderland. De ontwikkeling van verschillende concessie overstijgende vraagstukken heeft ervoor gezorgd dat de provincie samen moet werken met andere overheden, vervoerbedrijven en andere instanties om

¹ Multimodaliteit – Een verplaatsing met minstens twee verschillende vervoerwijzen.

deze provinciegrensoverschrijdende thema's het hoofd te bieden. Ook bestuurlijk wordt er ingezet op samenwerking tussen partijen. Niet alleen extern, maar ook intern (tussen afdelingen en tussen bestuurlijke portefeuilles). De provincie geeft met de visie voor een bereikbaar Gelderland een aantal handvatten voor de rolopvatting in netwerken, maar een normatief kader waaraan een toekomstvast netwerk moet voldoen ontbreekt. Het coalitieakkoord blijft daarin beperkt tot de formule: "samenwerken om dingen voor elkaar te krijgen". Voor een verdere invulling daarvan is nader onderzoek noodzakelijk.

3. Theoretisch kader

In dit deel wordt ingegaan op de bestuurskundige literatuur over netwerken en hoe deze netwerken met behulp van bepaalde begrippen en veronderstellingen te analyseren zijn. Eerst wordt het begrip governance geduid, waarna governance netwerken en de invloed van een rol verder uitgewerkt worden. Daarmee kan antwoord gegeven worden op de deelvragen: *Wat is een netwerk? En hoe kun je de rol van een actor in een netwerk beoordelen?* Daarnaast is er ook aandacht voor de relatie opdrachtgever en opdrachtnemer. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt een conceptueel model weergegeven waarmee de ov-netwerken in de provincie Gelderland op een controleerbare en systematische manier kunnen worden beschreven.

3.1 Governance als sturingsvorm

Voor de overheid zijn er grofweg drie manieren om te sturen en haar belangen te borgen (De Bruijn & Dicke, 2006). De meest klassieke en nog steeds veel gebruikte manier is die via hiërarchie. Het Rijk stuurt via wet- en regelgeving aan. Ook de bekostiging van de beleidsuitvoering vanuit de belastingmiddelen is een hiërarchisch instrument. Dit was ten tijde van het Public Administration paradigma de gangbare manier van sturing (Osborne, 2006). Tijdens het New Public Management maakte de overheid vooral gebruik van marktgerichte sturingsmechanismen zoals aanbesteding, concurrentie en contracten. In het New Public Governance stuurt de overheid door overleg te initiëren met publieke en private partijen en door met hen akkoorden vast te sluiten. Voorbeelden van deze nieuwe vorm van sturing zijn: het pensioenakkoord en ook de energietransitie. Bij New Public Governance maakt de overheid gebruik van de horizontale netwerken die zijn ontstaan en waarin de overheid als gelijkwaardige actor optreedt.

Met Governance wordt een vorm van sturing bedoeld waarin gezamenlijke actie centraal staat. Governance is dan de gezamenlijke poging om de maatschappij en economie te sturen op basis van gemeenschappelijke doelen en normen onderhevig aan continue onderhandeling (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen E, 2012). De manier om dat te doen is door gebruik te maken van de mogelijkheden die een relatienetwerk biedt. Er wordt dan gesproken van *netwerk governance*. Daarin vindt sturing plaats op een bepaald onderwerp door een veelzijdig en gelijkwaardig vertegenwoordigde groep stakeholders. Kenmerkend voor deze groep is dat de interactie vanuit governanceperspectief niet hiërarchisch noch contractueel is (Ansell & Torfing, 2015).

Governance netwerken zijn opgekomen op verschillende niveaus en op verschillende beleidsterreinen. Passend bij de pluralistische opvattingen uit het New Public Governance werkt de overheid, vanuit het besef van onderlinge afhankelijkheid, meer samen met relevante actoren (Sørensen & Torfing, 2009). O'Toole (1997) wijst op een aantal oorzaken voor het groeiende belang van netwerken. Zo neigen actoren om ambigue of complexe problemen het hoofd te bieden naar netwerkstructuren om deze problemen te analyseren en aan te pakken. Ook terugtreden van de overheid kan leiden tot het ontstaan van netwerkvormen. Actoren hebben elkaar immers nodig om tot een succes te komen. Een andere oorzaak die het belang van netwerken onderstreept is dat de mandaten van de overheid zich verspreid over bestuurslagen bevinden waardoor er geen onvoorwaardelijke greep meer is voor een centrale actor. Daardoor hebben overheden op meerdere bestuurslagen elkaar nodig om tot gecoördineerde integrale besluitvorming te komen. Netwerken hebben dus een zeker nut ten opzichte van de eerdergenoemde sturingsvormen: hiërarchie en marktwerking. Provan en Kenis (2007) wijzen op een vergroot lerend vermogen, efficiënter gebruik van middelen, grotere capaciteit om complexe problemen aan te pakken, meer concurrentievermogen en betere dienstverlening. Daar tegenover staat dat samenwerking autonomieverlies en extra administratieve lasten met zich mee kan brengen.

In tabel 3.1 zijn verschillende kenmerken die een beleidsnetwerkperspectief, ook wel governance netwerken genoemd, onderscheiden van een klassiek top-down perspectief weergegeven (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997). Daarin komt naar voren dat de rol van de overheid over de jaren heen verandert. Autoriteit (gezag) ligt daarbij niet alleen meer bij de overheid, maar ligt ook bij andere actoren in het netwerk. De pluraliteit van het netwerk komt tot uitdrukking in het gelijktijdig bestaan van verschillende definities van problemen en doelen, het over meerdere actoren verdeelde gezag en de meerduidelijkheid in de doelstellingen. In governance structuren is het noodzakelijk om te besluiten op basis van consensus. De rol van de manager verandert ook in het netwerkperspectief. De netwerkmanager wordt meer een procesmanager die alle actoren op een lijn probeert te krijgen, dan dat hij een systeem controleur is. Ook de managementtaken en activiteiten veranderen van output

gestuurd naar meer proces gestuurd. Hoewel het denken steeds meer richting het netwerkperspectief verschuift, blijven er ontwikkelingen waarbij de sturing zich weer meer richting het klassieke perspectief beweegt.

Tabel 3.1: Verschillen tussen het klassieke en het netwerkperspectief (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997)

Perspectieven	Klassiek perspectief	Netwerkperspectief
Dimensies		
Organisatorische setting	Enkele autoriteit	Gedeelde autoriteit
Doelen structuur	Activiteiten worden geleid door duidelijke doelen en duidelijk gedefinieerde problemen	Verschillende definities van problemen en doelen
Rol van de manager	Systeem controleur	Mediator, proces manager, netwerk bouwer
Management taken	Plannen en organisatorische processen leiden	Interacties begeleiden en voorzien in kansen
Managementactiviteiten	Plannen, ontwerpen en leiden	Actoren en bronnen selecteren, netwerkcondities beïnvloeden en managen van strategische complexiteit

De populariteit van de governance netwerken onder bestuurders volgde op de kritiek die werd uitgeoefend op de traditionele vormen van bestuur die door zijn hiërarchie of institutionele vorm te rigide of te reactief waren. Governance netwerken zouden een meer flexibele en proactieve sturingsvorm zijn (Sørensen & Torfing, 2009). Ansell & Gash (2008) stellen dat governance publiek-private samenwerking betreft. Sørensen en Torfing (2009) gaan verder dan de Ansell & Gash (2008) door te stellen dat governance ook over publiek-publieke samenwerking kan gaan. Deze bredere definitie maakt het mogelijk de governance benadering ook binnen het ov-netwerk toe te passen, omdat hierin veel publiek-publieke samenwerking plaats vindt. Governance is volgens Bressers en Kuks (2020) te herkennen aan de score op de volgende vijf variabelen. De variabelen waarmee een governance netwerk kan worden getypeerd zijn:

- verschillende niveaus, waar de sturing plaatsvindt;
- verschillende actoren, die allemaal betrokken zijn en een rol spelen;
- verschillende probleempercepties en doeleinden, verschillende dominante beelden van de werkelijkheid en hoe er tegen problemen aangekeken wordt;
- verschillende strategieën en instrumenten;
- gedeelde capaciteit van de uitvoering.

Wanneer er van de bovenstaande elementen sprake is, kan er worden gesproken van Governance. Echter maakt dat een analyse van het complexe netwerk rondom het openbaar vervoer maar beperkt mogelijk. Ook geeft dit nog geen richting aan hoe het netwerk in kaart kan worden gebracht en wat dat betekent voor de rolverdeling in een netwerk. Er is een framework nodig dat deze analyse mogelijk maakt.

Klijn en Koppenjan hebben veel geschreven over (governance) netwerken. Blanco, Lowndes en Pratchett (2011) merken een verschil op tussen de Europese en Amerikaanse opvatting van beleidsnetwerken. Kenmerkend verschil is dat de Amerikaanse benadering nog uitgaat van een hiërarchische machtsrelatie en deze binnen de Europese benadering als gevolg van de paradigmaverschuiving in veel mindere mate aanwezig of zelfs afwezig is (zie tabel 3.2) (Blanco, Lowndes, & Pratchett, 2011). De Europese benadering is horizontaler en meer pluralistisch van aard. In dit verslag wordt de Europese benadering gevolgd en worden governance netwerken als zijnde beleidsnetwerken behandeld.

Tabel 3.2: Drie perspectieven op beleid maken en governance (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997)

Perspectieven Dimensies	Rationele centrale heerser perspectief	Multi-actor perspectief	Netwerk perspectief
Object van analyse	Relatie tussen centrale aansturing en doelgroep	Relatie tussen centrale aansturing en lokale actoren	Netwerk van actoren
Typering van relaties	Autoritair	Gecentraliseerd vs. autonoom	Interactie tussen actoren
Typering van beleidsproces	Neutrale implementatie van vooraf geformuleerd beleid	Politieke processen van belangenvertegenwoordiging en informeel gebruik van richtlijnen en middelen	Interactieproces waarin informatie, doelen en middelen worden uitgewisseld.
Criterium voor succes	Doelbereiking van het beleid	Lokale discretionaire ruimte en verkrijgen van middelen ten voordele van de lokale actoren	Realisatie van collectieve actie
Reden tot falen	Te ambigu, te veel actoren of een gebrek aan controle	Rigide beleid, gebrek aan middelen en non-participatie	Gebrek aan prikkels voor collectieve actie of blokkades
Aanbevelingen voor de governance	Coördinatie en centralisatie	Terugtrekken van de centrale actor ten voordele van de lokale actoren	Management van beleidsnetwerken: verbeteren van condities waarin samengewerkt wordt

3.2 Definitie van netwerken

Het is van belang over een goede definitie te beschikken wat er met een netwerk bedoeld wordt. Hoewel er binnen de literatuur verschillende definities worden gehanteerd is er veel overlap tussen deze definities en is er een aantal vaste, terugkerende, kenmerken in omschrijvingen van netwerken. De meest algemene definitie van een netwerk is dat *“een netwerk een construct is dat bestaat uit verbindingen (ties) tussen meerdere actoren (nodes)”* (Brass, Galaskiewicz, Henrich, & Wenpin, 2004, p. 795). Die verbindingen weerspiegelen interactie tussen de verschillende actoren. Kijkend naar organisaties definiëren Provan en Kenis (2007, p. 231) een netwerk als *“groepen van drie of meer autonome organisaties die samen werken om niet alleen hun eigen doelen maar ook een gezamenlijk doel te bereiken”*. Kickert, Klijn en Koppenjan (1997) definiëren een netwerk *“als stabiele patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren, die plaats vinden rondom beleidsproblemen en/of beleidsprogramma’s”*. Wederzijdse afhankelijkheid betekent dat actoren bepaalde middelen van elkaar nodig hebben om doelen te kunnen bereiken. Torfing & Sørensen (2009) definiëren netwerken als volgt: *“Een stabiele vorm van wederzijds afhankelijke, maar operationeel autonome actoren uit de staat, markt en het maatschappelijk middenveld die met elkaar interacteren door conflictrijke onderhandelingen die plaatsvinden binnen een geïnstitutionaliseerd kader van regels, normen, gedeelde kennis en sociale zelfbeelden. En bijdragen aan de productie van publieke waarde in een brede zin van probleemdefinities, visies, ideeën, plannen en concrete voorschriften die relevant worden geacht voor de bevolking.”* (Sørensen & Torfing, 2009, p. 236) Er zijn vier terugkerende kenmerken te herleiden uit deze verschillende definities van de netwerken: wederzijdse afhankelijkheid, doelbereiking, interactie tussen actoren en stabiliteit.

Wederzijdse afhankelijkheid

Een cruciaal kenmerk van netwerken is de *wederzijdse afhankelijkheid door complexiteit en ambiguïteit*. Zoals eerder vermeld werken actoren in de governance benadering samen omdat ze elkaar nodig hebben. De problemen waar ze tegen aanlopen zijn dermate groot, ingewikkeld of onbepaald van karakter dat samenwerking vereist is. Door samen te werken krijgen ze toegang tot bepaalde hulpmiddelen waarover ze zelf niet beschikken. Deze hulpmiddelen zijn: financiële middelen, productiemiddelen, juridische middelen, kennis en legitimiteit (Klijn & Koppenjan, 2004). Voorbeelden daarvan zijn: mankracht, budgetten, formele bevoegdheid en draagvlak (Enserink, et al., 2010, pp. 96-97). Ook Sørensen en Torfing (2009) noemden in hun definitie de wederzijdse afhankelijkheid expliciet in hun definitie. Naar verwachting is er binnen het ov-netwerk sterk sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Zoals blijkt uit het beleidskader liggen de verantwoordelijkheden wettelijk verspreid over meerdere overheidslagen. Hetzelfde geldt voor de financiering. Zo is de provincie afhankelijk van rijks gelden voor de betaling van het openbaar vervoer, maar heeft zij zelf de wettelijke bevoegdheid openbaar vervoer aan

te besteden. En is het Rijk weer afhankelijk van de aanbesteding door de provincie. De aanwezigheid of afwezigheid van hulpmiddelen en de verdeling daarvan ligt ten grondslag aan de machtsverhoudingen binnen een netwerk (Enserink, et al., 2010; Ansell & Gash, 2008). In §3.8 wordt dieper ingegaan op de machtsverhoudingen die ontstaan door wederzijdse afhankelijkheid van elkaars middelen.

Doelbereiking en pluralisme in percepties

Het tweede kenmerk is *doelbereiking*. Doelbereiking is tweeledig. Op netwerkniveau is het doel van een netwerk om bepaalde problemen of uitdagingen op te lossen. Klijn en Koppenjan focussen in hun netwerkbenadering op complexe beleidsproblemen en spreken daarom van een beleidsnetwerk (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997; Klijn & Koppenjan, 2004). Het netwerk is rondom een bepaald beleidsprobleem opgesteld dat moet worden aangepakt door samenwerking. Bij de definitie van Provan & Kenis (2007) gaat het om het behalen van collectieve doelen en Sørensen en Torfing (2009, p. 236) gaat het om het '*bijdragen aan de productie van publieke waarden in de brede zin van probleemdefinities, visies, ideeën, plannen en concrete voorschriften*'. Doelbereiking is dus ook een belangrijk kenmerk van netwerken. In het ov-netwerk is sprake van verschillende doelstellingen afhankelijk van de subsystemen die onderzocht worden. Het algemene landelijke doel dat wordt nagestreefd is het voorzien en zorg dragen in de huidige toekomstige verplaatsingsbehoeften van reizigers.

Daarnaast is er ook doelbereiking op actorniveau. Individuele actoren streven hun eigen doelen na die niet altijd congruent zijn met de netwerkdoelen. Zo is het uiteindelijke doel van een vervoersmaatschappij (winst maken en voortbestaan garanderen) anders dan het doel van een overheidsorgaan (de samenleving voorzien in haar behoeften; de wettelijke taak naar behoren behartigen). Deze uiteenlopende doelen kunnen binnen het netwerk leiden tot spanningen en conflicten. Wanneer deelnemers hun eigen doelen niet kunnen bereiken bij deelname aan het netwerk bestaat het risico dat ze dwars gaan liggen, het netwerk verwaarlozen of het netwerk zelfs willen verlaten (Edelenbos, Klijn, & Steijn, 2011).

Interactie tussen actoren

Het derde kenmerk dat uit de definities te herleiden valt is *de interactie tussen actoren*. Samenwerken betekent dat er interactie moet zijn tussen de actoren. Deze interactie vindt volgens Klijn en Koppenjan (2004) plaats in zogeheten arena's. Arena's zijn de plekken waarin de actoren hun strategieën ontvouwen en waar actoren elkaar ontmoeten om vervolgens het spel te spelen om tot consensus te komen of soms ook te constateren dat er geen overeenstemming mogelijk is: the agreement to disagree. In de arena's worden ook de belangrijke beleidskeuzes gemaakt. Er wordt gesproken van een spel, omdat het beleidsproces binnen een netwerk goed met een spel kan worden vergeleken waarin de bijeenkomsten van actoren als spelronden gezien kunnen worden. In de arena's komen de verschillende individuele strategieën van de deelnemers samen die het gezamenlijke beleidsvormingsproces beïnvloeden. Strategieën kunnen meerdere soorten uitkomsten hebben. Ze kunnen leiden tot nieuw beleid of beleidsverandering, maar kunnen ook leiden tot stagnatie (impasses) door conflicterende strategieën die botsen. Belangrijk is dat strategieën van actoren kunnen veranderen en dat daarmee ook conflicten kunnen verdwijnen of juist ontstaan (Klijn & Koppenjan, 2004). Deze interactie komt veelvuldig terug in het ov-beleidsnetwerk. De bestuurlijke en ambtelijke overlegstructuren zijn de dragers van het periodieke overleg en de standpunten die soms gemeenschappelijk worden ingenomen. Besluiten worden binnen deze interacties genomen, maar ingrijpende besluiten moeten genomen worden binnen de eigen politieke lichamen van sommige netwerkpartners zoals de Provinciale Staten of de Tweede Kamer.

Stabiliteit

Het vierde kenmerk dat te herleiden is uit de definities van netwerken is *stabiliteit* en heeft veel raakvlakken met *interactie tussen actoren*. Dat betekent dat een netwerk geen samenraapsel is van losse contactmomenten en niet alleen maar voor korte tijd functioneert, maar bestaat uit periodiek georganiseerde contactmomenten. Torfing & Sørensen (2009) en Klijn & Koppenjan (2004) benoemen beiden het belang van stabiliteit in hun definitie. Stabiliteit wordt volgens hen mede gevormd wordt door een geïnstitutionaliseerd kader van (netwerk)regels en normen.

Netwerkgeregels geven volgens Klijn & Koppenjan (2004) inzicht in de taak- en bevoegdheidsverdeling van de actoren in een netwerk en geven informatie over de kansen en beperkingen van acties binnen een netwerk. Die

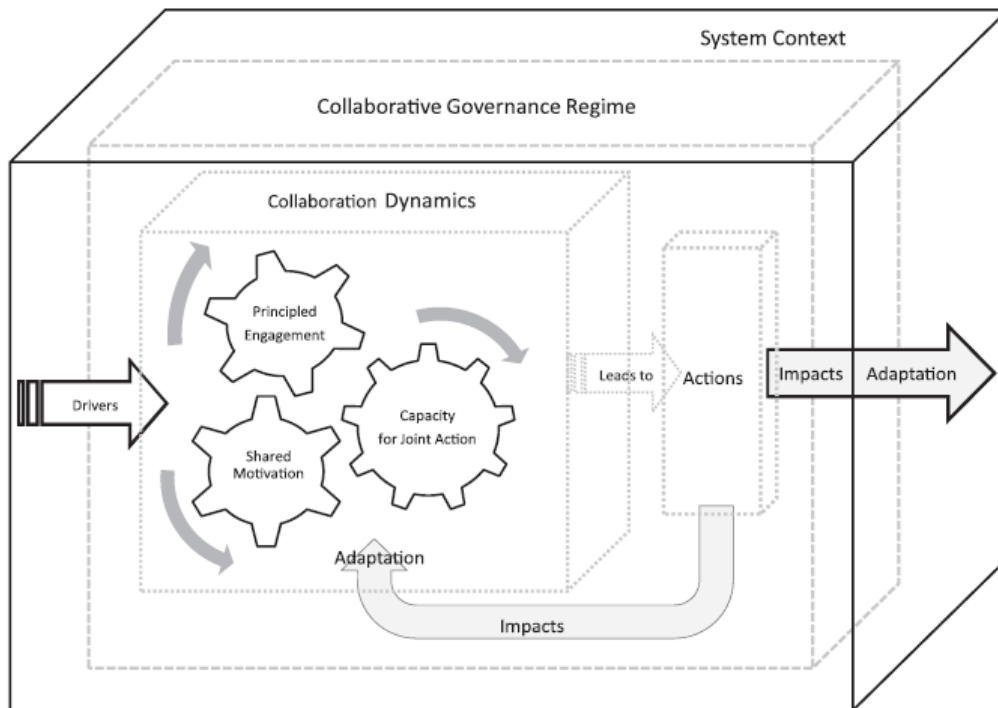
regels zijn in de loop der jaren ontstaan en door het netwerk steeds aangepast. Een netwerk heeft dus een totstandkomingsgeschiedenis. Het achterhalen van deze geschiedenis draagt bij aan het begrip van het functioneren van het netwerk. Soms zijn de regels binnen een netwerk ambigu en moeten ze voor sommige deelnemers worden uitgelegd of zelfs vertaald worden. Netwerkregels beïnvloeden het netwerk doordat actoren zich op deze regels beroepen wanneer ze de indruk hebben dat anderen zich niet aan deze regels conformeren. Regels zijn een codificatie van karakteristieken van een netwerk en zijn er onder andere op het gebied van openheid, taal en besluitvorming (Klijn & Koppenjan, 2004). Het kennen van de regels is belangrijk om de handelingen van de actoren en het proces van het netwerk te begrijpen. In netwerken rondom het openbaar vervoer maken de bepalingen van de Wet personenvervoer 2000 een belangrijk onderdeel uit van het relevante regelwerk.

Op basis van de bovenstaande kenmerken van netwerken is de definitie van een netwerk voor dit onderzoek geoperationaliseerd tot: *stabiele patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren, die plaats vinden rondom beleidsprogramma's om beleidsdoelstellingen te bereiken op het gebied van openbaar vervoer.*

3.3 Netwerk governance: Het Collaborative Governance model

Netwerk governance ontstaat dus door wederzijds afhankelijke actoren die elkaar opzoeken om tot bepaalde, wederzijds voordelige uitkomsten te komen. Er zijn meerdere modellen die weergeven hoe netwerken tot deze uitkomsten komen. Het model van Emerson, Nabatchi en Balogh (2011) probeert door een synthese van literatuur een integrale benadering te geven voor het governanceproces. Het model borduurt voort op voorwaarden voor succesvolle samenwerking van Ansell en Gash (2008). Collaborative governance duidt volgens Ansell en Gash (2008) een specifieke manier van interactie die delibererend, multilateraal, consensus zoekend en gericht op gezamenlijke verwezenlijking van resultaten is. Het model van Emerson et al. (2011) gaat verder dan het samenwerkingsmodel van Ansell en Gash en is niet beperkt tot formele samenstellingen en samenwerking tussen overheid en niet overheid. Ook schenkt het meer aandacht aan contextuele factoren.

Het framework bestaat uit het netwerk (collaborative governance regime, CGR) en wordt gekenmerkt door onderliggende samenwerkingsdynamiek en acties die uit de samenwerking voortkomen (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011) (Zie figuur 3.3). Om het netwerk heen zit de netwerkomgeving die het netwerk (CGR) beïnvloedt of die door het netwerk beïnvloed wordt. Uit dit systeem komen de aanjagers (drivers) die het netwerk in beweging brengen. De kleinere box *samenwerkingsdynamiek* bevat drie kleinere componenten die samen werken om handelingen en prestaties voort te brengen. Die acties hebben een bepaalde *impact* op de *omgeving van het netwerk* (System Context) en/of op de onderlinge *interactie* (Collaboration Dynamics).



Figuur 3.3: Illustratief overzicht van framework. (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011, p. 6)

General System Context – De algemene systeem context is de alles omvattende omgeving waarin politieke, wettelijke, sociaaleconomische, omgevings- en andere invloedsfactoren begrepen zijn. De systeem context is geen gefixeerde uitgangssituatie, maar is een dynamische omgeving die de interne condities kan beïnvloeden. Zo kunnen verkiezingen bijvoorbeeld leiden tot een nieuw politiek elan waardoor de relaties binnen de samenwerking veranderen. Emerson et. al. (2011) benoemen verscheidene thema's die de externe omgeving, de systeemcontext, vormen. Dat zijn hulpbronnen, beleidskaders, eerdere samenwerkingspogingen, politieke dynamiek en machtsrelaties, historische niveaus van conflict en vertrouwen en socio-economische/culturele kenmerken.

Drivers – De drivers zijn te beschouwen als mogelijke aanjagers van de samenwerking. Het framework ziet de drivers als een impuls voor de samenwerking. Het framework onderscheidt vier essentiële aanjagers om samenwerking van de grond te laten komen:

- Leiderschap – een leider/leidende organisatie die samenwerking kan initiëren en de middelen heeft om een netwerk op te zetten.
- Consequentiële prikkels – interne (problemen, behoefte aan middelen, interesses of kansen) of externe (situationele crises, bedreigingen of kansen) prikkels die de noodzaak van samenwerking urgent maken.
- Wederzijdse afhankelijkheid – aanwezigheid van hulpbronnen bij andere actoren die leiden tot samenwerking, omdat ze benodigd zijn om eigen doelen te verwezenlijken.
- Onzekerheid – aanwezigheid van onzekerheid over het handelen van relevante anderen of risico's die door samenwerking kunnen worden verminderd.

Collaborative Governance Regime - Het CGR is het samenwerkende systeem (netwerk) met een set van impliciete en expliciete principes, regels, normen en besluitvormingsprocedures met de verwachtingen van actoren in een bepaalde sector. In dit geval het openbaar vervoer. De vorm van het CGR wordt beïnvloed door de drivers uit de systeem context. Het regime wordt in de loop der tijd beïnvloed door de samenwerkingsdynamiek en de handelingen en besluiten die daar uit voortvloeien.

Collaboration Dynamics – De samenwerkingsdynamiek is de interactie tussen drie componenten. Deze componenten zijn: het samenwerkingsproces, gedeelde motivatie en capaciteit voor gedeelde actie. De drie

componenten werken met elkaar samen om tot gezamenlijke acties te komen. Deze acties hebben een bepaalde impact zowel op de omgeving als op de dynamiek zelf.

Principled Engagement – Letterlijk vertaald principiële betrokkenheid is volgens Emerson et. al. (2011) het contact (de betrokkenheid) dat actoren op verschillende momenten in verschillende samenstellingen en fases van het proces hebben. En laat zich beter vertalen naar het begrip *samenwerkingsproces*. Daarbij werken actoren met verschillende doelen samen over hun eigen sectorale, institutionele of juridische grenzen heen om problemen op te lossen, conflicten te beslechten of waarde te creëren. Dat kan virtueel, face-to-face, in netwerken en in andere contexten. Het wordt samenwerkingsproces genoemd omdat het gaat over de basisbeginselen van samenwerking waar in de literatuur veel overeenstemming over is. Er kan een grote variatie van actoren zijn binnen een netwerk, van vertegenwoordigers van de rijksoverheid tot voorzitters van belangenverenigingen, en deze kunnen zichzelf, organisaties of de bevolking vertegenwoordigen. Kenmerkend voor al deze actoren zijn: hun eigen houding, kennis, waarden, interesses, die ze als het ware meenemen in het proces. Belangrijk in het netwerk is dat de juiste personen deelnemen in het proces. De auteurs betogen dat een inclusieve groep belangrijk is, omdat meerdere perspectieven en interesses leiden tot beter doordachte, afgewogen, oplossingen die zijn bekeken vanuit een breder perspectief.

De betrokkenheid verloopt door herhaalde iteratie van vier proces elementen: *ontdekken*, *definiëren*, *delibereren* en *besluiten*. Bij *ontdekken* gaat het om het delen van interesses, zorgen en waarden. Het *definitieproces* kenmerkt de voortdurende inspanningen om een gedeelde betekenis op te bouwen door gemeenschappelijke doelen en doelstellingen te verwoorden. Daarbij worden ook de verwachtingen van de verschillende actoren ten opzichte van elkaar gevormd en de taken verduidelijkt en toebedeeld. *Deliberatie* is een cruciaal element voor succesvol proces. De kwaliteit van deliberatie hangt af van de individuele belangenbehartiging, de effectiviteit van strategieën en de methoden van conflictoplossing. Deliberatie vereist een veilige omgeving om plaats te kunnen vinden en vereist luisteren en analyseren van andermans perspectief om vervolgens gezamenlijk tot het gemeenschappelijke perspectief te geraken. Als laatste gaat het om de besluitvorming zelf zowel procesmatig als productmatig (resultaatgericht). Besluitvormingsprocessen met een sterke betrokkenheid van de actoren zouden eerlijker, duurzamer, robuust en doeltreffend zijn, maar kritiek is dat de gezamenlijke besluitvorming tot gebrek aan acties kan leiden en ook de nodige tijd en energie vergt.

Shared Motivation – Volgens de auteurs is *gedeelde motivatie* een zelfversterkende cyclus die uit vier elementen bestaat: wederzijds vertrouwen, wederzijds begrip, interne legitimiteit en commitment. De gedeelde motivatie laat de interpersoonlijke en relationele elementen tussen de actoren zien. Vertrouwen wordt in de literatuur al lang gezien als een voorwaarde voor motivatie (Emerson & Nabatchi, 2015; Klijn & Koppenjan, 2004). Vertrouwen zou eerder leiden tot gedeeld begrip wat zorgt voor legitimiteit en vervolgens leidt tot commitment aan het proces. Vertrouwen is iets dat volgens Emerson et. al. (2011) ontstaat wanneer partijen lang samenwerken en redelijk, betrouwbaar en voorspelbaar blijken te handelen. Wederzijds begrip is het vermogen van actoren om de positie, ook bij een andere mening, van andere actoren te begrijpen en dat ook te respecteren. Wederzijds begrip en vertrouwen stimuleren vervolgens de legitimiteit van actoren in een netwerk. Interpersoonlijke normen van vertrouwen en wederkerigheid tussen actoren begeleiden de interactie en versterken het vertrouwen in de legitimiteit en de effectiviteit van de samenwerking. Dit leidt vervolgens tot versterking van de betrokkenheid, waardoor actoren die eerder van elkaar gescheiden waren op basis van verschillende doelen zich alsnog committeren aan het proces.

Capacity for joint action – Zoals eerder vermeld werken actoren samen omdat zij op eigen kracht bepaalde zaken niet voor elkaar kunnen krijgen. Himmelman (1994) schrijft dat samenwerken het vermogen van jezelf en anderen moet vergroten om een gemeenschappelijk doel te bereiken. Samenwerking moet dus leiden tot meer bestuurskracht die daarvoor nog niet bestond. De benodigde capaciteit wordt verduidelijkt in het samenwerkingsproces en wordt gevormd op basis van de noodzaak om een gemeenschappelijk doel te bereiken en wordt beïnvloed door de reikwijdte en schaal van de doelstellingen en activiteiten van een groep. Emerson et. al. (2011) duiden het begrip capaciteit voor

gedeelde actie als: *een verzameling van kruisende en elkaar aanvullende elementen die samenkomen om de mogelijkheid te creëren voor een doeltreffend resultaat*. De auteurs werken dit verder uit met het onderscheid in procedurele en institutionele regels over de werking van het netwerk, leiderschap, kennis en middelen. Procedurele en institutionele regels omvatten de procesregels en taakverdeling die nodig zijn om de langer durende samenwerking te managen. Het kan daarbij gaan om bijvoorbeeld statuten, wetten of protocollen. Het tweede element is leiderschap en wordt als cruciaal gezien. Leiderschap dat op verschillende manieren kan worden ingevuld en waarbij de noodzaak en de soort leiderschap afhankelijk is van de fase waarin het proces zich bevindt. Kennis wordt gezien als de munteenheid bij samenwerking. Kennis, als betaalmiddel, moet gedeeld of gegenereerd worden met anderen om tot probleemoplossing en/of doelbereiking te komen. Als laatste element moeten middelen gedeeld worden om tot succesvolle samenwerking te komen. Daarbij moet niet alleen gedacht worden aan ondersteuning, financiering en expertise, maar ook aan macht (beslissingsbevoegdheden). Deze vijf elementen moeten in voldoende aanwezig mate zijn om over voldoende capaciteit te bezitten.

Collaborative actions – Effectieve netwerken leiden tot *actie*. Deze uitkomsten kunnen variëren van kennisdeling tot beleidsmaatregelen en van het inzetten van personeel tot het verlenen van vergunningen. Daarbij kunnen sommige CGR's een hele brede doelopvatting hebben waar anderen hele specifieke kleinere doelen nastreven.

Impacts – De auteurs zien *impact* als veranderingen binnen de systeemcontext als gevolg de besluiten en maatregelen die het gevolg zijn van de samenwerking. De impact kan fysiek, ruimtelijk, sociaal, economisch en/of politiek van aard zijn. Idealiter sluit de *impact* aan op de gewenste uitkomsten, zoals deze gesteld zijn door de actoren in de samenwerkende dynamiek, maar er kan niet worden uitgesloten dat goed bedoelde acties tot een teleurstellend resultaat leiden: de ongewenste uitkomsten van goed bedoeld samen handelen.

Adaptation – Adaptatie betreft de aanpassing als gevolg van de impact waar bepaalde acties toe hebben geleid. Door het gemeenschappelijk handelen verandert de omgeving. De besluitvorming past zich aan de gewijzigde omstandigheden aan.

3.6 De aanwezigheid van hiërarchie

De netwerktheorieën veronderstellen een zekere mate van vrijwillige deelname en het ontbreken van hiërarchie. Tegelijkertijd is dat een veelgehoord kritiekpunt op de netwerktheorie. De netwerktheorie zou de rol van eenzijdige machtsuitoefening en de bijzondere rol van de overheid die als enige legitiem geweld mag gebruiken negeren (Klijn & Koppenjan, 2006). Omdat de overheid over unieke hulpbronnen bezit, is het niet mogelijk de rol van macht te negeren betogen de critici. Er zal altijd een bepaalde mate van machtsongelijkheid ontstaan. Er is de sprake van horizontale samenwerking in de schaduw van eenzijdige machtsuitoefening door de centrale overheid. Klijn en Koppenjan (2006) pareren deze kritiek door te erkennen dat de overheid deze unieke hulpbronnen bezit en dat deze overheidspositie niet door andere actoren ingevuld kan worden. Zo kan de overheid belasting heffen en heeft zij een legitiem monopolie op geweld, daar tegenover staat dat zij wel democratische verantwoording af moet leggen naar de vertegenwoordigers van het volk (in Provinciale Staten en de Tweede Kamer). Dat betekent dat de overheid uitgenodigd wordt om te handelen in opdracht van, dus naar het 'mandaat', van de burger. De overheid moet binnen netwerken daarom ook handelen naar het algemeen belang. Daarmee gaat het niet alleen over compromissen vormen met de actoren binnen het netwerk, maar ook om het tevredenstellen van de kiezers ook wanneer die niet aan de onderhandelingstafel vertegenwoordigd zijn. De overheid heeft dus enerzijds de beschikking over bijzondere hulpbronnen, maar moet tegelijkertijd het algemene en het organisationele belang waarborgen.

Soms wordt samenwerking door de wet opgelegd. Een deel van de uitvoeringsnetwerken in het openbaar vervoer bestaat uit contractuele relaties. Contractrelaties worden veelal gekenmerkt door een principaal-agent relatie (Davis, Schoorman, & Donaldson, 1997). Dat komt voort uit de verhouding die ontstaat tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Hoewel er ook sprake kan zijn van een principaal-steward relatie (die meer past binnen de netwerkgedachte) wijst onderzoek uit dat het merendeel van de contractrelaties op een principaal-agent manier wordt ingevuld (McGuire & Agranoff, 2011). De principaal-agent-theorie richt zich op het blootleggen van een mogelijk belangenconflict tussen de principaal (opdrachtgever) en de agent (opdrachtnemer). Agenten voeren diensten uit namens de principaal en moeten dat naar wens van de

opdrachtgever doen. Agenten hebben zelf echter ook een belang bij de uitvoering. Dat belang kan incongruent kan zijn met de belangen van de principaal. Zo kan een vervoermaatschappij snelheid boven dekkingsgraad verkiezen, omdat dit meer winst oplevert, terwijl de provincie juist voor een grotere dekkingsgraad staat. Principalen zullen volgens Schillemans (2013) dus altijd zorgen behouden over de manier waarop agenten met hun discretionaire ruimte omgaan. Hoe meer ruimte agent krijgt, hoe meer zorgen de principaal houdt over de invulling van de uitvoering. Er zijn verschillende mechanismen waarmee de principalen hun belang kunnen waarborgen in deze relatie, zoals monitoring en beloningssystemen. Monitoring verlaagt de informatieasymmetrie tussen principaal en agent, daar waar beloningssystemen de extrinsieke motivatie van de agent stimuleren om doelen te halen (Schillemans, 2013). Een principaal agent relatie wordt dus meer gestuurd door wantrouwen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer dan vertrouwen, terwijl eerdere aangaf dat vertrouwen in de netwerk benadering juist belangrijk is om tot goede samenwerking en uiteindelijk resultaten te komen.

De verwachting is dan ook dat de uitvoeringsrelatie op concessieniveau in het openbaar vervoer principaal-agent gestuurd is vanwege de grote financiële belangen die er spelen en deze relatie dus niet past binnen de horizontale governance netwerkbenadering. Mogelijk komt deze relatie tot uiting in de verschillende netwerken waarbij opdrachtgever en opdrachtnemer van diverse concessies bij elkaar aan tafel zitten. Het is dus van belang om in dit onderzoek aandacht te houden voor de contextuele invloed die de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer binnen de verschillende netwerken heeft.

3.7 Positiebepaling van actoren in een netwerk

Hoe een netwerk werkt is afhankelijk van het handelen van de actoren die aan het netwerk deelnemen en welke positie zij in dat netwerk innemen. Enserink et al. (2010) definiëren een actor als *“een sociale entiteit, persoon of organisatie die in staat is om een beslissing te beïnvloeden of er al dan niet naar te handelen”* (p. 79). Actoren hebben een bepaald belang bij het netwerk en hebben de mogelijkheid dit netwerk of de besluiten in het netwerk te beïnvloeden. Het multi-pele karakter van netwerken maakt dat er meerdere percepties op problemen zijn en dat het nodig is de andere actoren in een netwerk te kennen. Het begrijpen van hun percepties op problemen en kennen van hun motivatie om mee te doen aan het netwerk is cruciaal voor de werking van het netwerk (Enserink, et al., 2010).

Niet elke actor is overigens even belangrijk voor het functioneren van een netwerk. In §3.2 en §3.6 werd al aangegeven dat de ongelijke verdeling van hulpbronnen kan leiden tot een ongelijke machtsverhouding tussen de netwerkdeelnemers, wat weer kan leiden tot een onevenwichtig proces. Enserink et al. (2010) maken voor de verdeling van hulpbronnen onderscheid in een viertal soorten actoren: kritische actoren & niet kritische actoren en toegewijde en ongeïnteresseerde actoren. Kritische, cruciale actoren zijn de actoren die over hulpmiddelen bezitten die beslist noodzakelijk zijn voor het netwerk om tot de gewenste resultaten te kunnen komen. De mate waarin de middelen van deze actoren vervangbaar zijn en de mate waarin hun hulpbronnen van belang zijn, bepaalt in hoeverre actoren onmisbaar zijn (zie tabel 3.4) en dus cruciaal zijn. In het verlengde daarvan wijzen Enserink et al. op het gevaar van blokkades. Sommige actoren hebben geen kritische hulpmiddelen, maar zijn wel in staat met hun hulpbronnen het proces te blokkeren. Dit wordt in de literatuur ook wel vetomacht genoemd (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1997, p. 137).

Tabel 3.4: overzicht van de mate wederzijdse afhankelijkheid (Enserink, et al., 2010)

	Van beperkt belang	Van groot belang
Beperkt vervangbaar	Gemiddelde afhankelijkheid	Grote afhankelijkheid
Gemakkelijk vervangbaar	Beperkte afhankelijkheid	Gemiddelde afhankelijkheid

Daarnaast is er nog het onderscheid in betrokken actoren en niet betrokken actoren. In 3.4 werd al beweerd dat actoren in een bepaalde mate betrokken zijn bij het netwerk. De afhankelijkheid van een actor wordt niet alleen bepaald door de aanwezigheid van hulpbronnen, maar ook door de wil van de actor om deze in te zetten. Emerson et al. (2011) beschreven dat als de gedeelde motivatie van actoren. Veelal is de betrokkenheid van een actor te herleiden aan de mate waarin besluiten van het netwerk een actor raken. Wanneer beleidsbeslissingen de kosten/baten van de actor beïnvloeden dan is de betrokkenheid veelal groot en wordt gesproken van een

betrokken actor (Enserink, et al., 2010). Op het moment dat beleidsuitkomsten de actor niet treffen, is de betrokkenheid veelal laag. Dat betekent dat er een kleine kans dat de actor een bedreiging zal vormen voor het netwerk, wat gunstig kan zijn voor de samenwerkingsdynamiek. Wel kan deze actor daardoor mogelijk moeilijk gemobiliseerd worden indien diens medewerking toch nodig is. Dit wordt een *niet betrokken actor* genoemd. Deze verdeling van Enserink et al. (2010) is uiteen te zetten in een tabel, waaruit de verschillende rollen van actoren op basis van wederzijdse afhankelijkheid zijn af te leiden (zie tabel 3.5).

Tabel 3.5: Overzicht van de wederzijdse afhankelijkheid van actoren (Enserink, et al., 2010)

	Betrokken		Niet betrokken	
	Cruciaal	Non-cruciaal	Cruciaal	Non-cruciaal
Gelijke interesses en doelen	Potentiële sterke bondgenoot	Potentiële zwakke bondgenoot	Onmisbare moeilijk activeerbare bondgenoot	Actor die niet betrokken hoeft te worden
Conflicterende interesses en doelen	Potentiële blokkeerders	Potentiële critici	Potentiële blokkeerders die niet direct handelen	Actor die weinig aandacht behoeft

3.8 De betekenis van rolopvattingen

Voor een goede samenwerkingsdynamiek is een eis dat actoren in een netwerk handelen naar elkaars verwachtingen. Wanneer er een incongruentie is tussen de wens van de actoren en hoe de (overheids)instantie handelt, dan gaat dit ten koste van de samenwerkingsdynamiek (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011). Een belangrijk begrip hierbij is: *rolopvatting*. Een rol is een sociologisch begrip en “*omvat een geheel van normen en verwachtingen, dat men koestert jegens personen in een bepaalde positie*” (Van Doorn & Lammers, 2008, p. 124). Een rol is een sociaal feit dat bestaat onafhankelijk van de wil van de bekleder van die rol. Het zijn de relevante anderen in de omgeving van de rol bekleder die met hun gedeelde verwachtingen bepalen wat er wel en niet van de betrokken actor mag worden gevraagd. De *rolopvatting* geeft weer hoe een actor zich behoort te gedragen. Binnen een organisatie zijn rollen veelal formeel vastgelegd. Elke positie heeft zijn rechten en plichten, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die de normen en verwachtingen duidelijk maken. Anderzijds bepalen ook de leden uit een groep welke eisen en verwachtingen er in de praktijk aan de bekleder van de rol gesteld worden (Van Doorn & Lammers, 2008). Volgens Anderson et al. (1998) zijn de sociologische rol en de functionele positie in een organisatie niet los van elkaar te zien, omdat posities altijd gepaard gaan met verwachtingen en normen vanuit het netwerk. De verwachting van anderen zal dus moeten stroken met de positie zoals die bekleed wordt.

Een rolopvatting is ook de wijze waarop een actor meent zijn rol te moeten vervullen (de Jager, Mok, & Berkers, 2014). Een rol kan zich in de loop der tijd ontwikkelen en veranderen en wordt gevormd door de interacties tussen verschillende actoren (Anderson, Havila, Andersen, & Halinen, 1998). Het is van belang dat de actoren weten wat er van elkaar verwacht wordt en dat ze daar naar handelen. Wanneer rollen strijdig met elkaar zijn kan een rolconflict ontstaan (Van Doorn & Lammers, 2008). Van Doorn en Lammers (2008) maken een onderscheid tussen een extern en intern rolconflict. Een extern conflict betreft één actor die verschillende rollen moet verenigen. Denk aan een wetenschapper die in een commercieel bedrijf werkt. Er doen zich dan spanningen voor tussen professionele normen en verwachtingen (wetenschapper) en de verplichtingen die men heeft tot de organisatie (commercie). De universiteit verwacht neutraliteit en het bedrijf verwacht één zo rendabel mogelijke uitkomst. Er is sprake van een intern rolconflict als tegenstrijdige rollen op een en dezelfde positie verenigd moeten worden. Er worden twee rollen van je verwacht op dezelfde positie die strijdig met elkaar zijn. Denk aan een milieuactivist die directeur is van een oliemaatschappij. Het is ook mogelijk dat rollen (lijken te) conflicteren, maar dat de actor deze rollen niet strijdig vindt en goed met de strijdigheid weet om te gaan (Van Doorn & Lammers, 2008). In de praktijk wordt dan gezegd dat de bestuurder meerdere petten op heeft en deze functies goed van elkaar weet te scheiden. Pas als andere actoren het conflict als een probleem gaan ervaren, is er sprake van een (subjectief) rolconflict. Vanwege de interpretatie die gepaard gaat bij het bepalen van een rol is een rolconflict arbitrair (Abrahamsen, Henneberg & Naude, 2012).

Van Doorn en Lammers (2008) wijzen op verschillende manieren om met rolconflicten om te gaan. Zo kan een actor één van de twee conflicterende rollen gaan prioriteren of het rolgedrag minimaliseren. Een veel voorkomende oplossing is het zoeken naar een compromis. In dat geval wordt geprobeerd de verwachtingen van de actoren van beide rollen af te stemmen door naar een middenweg te zoeken. Het zoeken naar consensus past binnen de pluriforme gedachte van de netwerkbenadering. De auteurs onderkennen het belang van rolvastheid, omdat het rolvast optreden ook normen en verwachtingen van verschillende partijen jegens de actor verzekert. Het maakt het handelen van een actor betrouwbaar, wat het vertrouwen tussen actoren positief beïnvloedt (Klijn & Koppenjan, 2004; Edelenbos, Klijn, & Steijn, 2011). Vertrouwen tussen actoren verkleint transactiekosten, bevordert onderling leren en kennisdeling, innovatie en vergroot stabiliteit. En is daarmee een belangrijke voorwaarde van goede samenwerking (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011; Edelenbos, Klijn, & Steijn, 2011). Op basis van de literatuur kan verwacht worden dat de rolopvatting van cruciale een actor de nodige invloed heeft op de samenwerking tussen verschillende actoren in een netwerk. De rollen die de provincie Gelderland bekleedt binnen het netwerk zijn daarmee van invloed op de werking van het netwerk en de uitkomsten hiervan.

3.8.1 Rollen binnen governance netwerken

Actoren kunnen volgens de literatuur verschillende rollen innemen in een netwerk. De rolinvulling wordt sterk gevoed door de sturingsstijl die het meest passend is zo betogen Vreke et al. (2009). In het hiërarchische government staat de overheid boven de actoren en bepaalt zij uiteindelijk de doelen als de wijze van realisatie. In de governance benadering wordt overlegd over de procedures, het resultaat en de wijze van uitvoering. Bij zelfsturing gaat de overheid uit van het probleemoplossend vermogen van de andere aanwezige actoren (Vreke, et al., 2009). Afhankelijk van de sturingsstijl loopt de rolinvulling van deelnemers aan het netwerk uiteen van toehoren tot meebeslissen.

Vreke et al. (2009) stelt dat, op basis van de participatieladder van Edelenbos et al. (2006), een beeld kan worden geschetst van de verschillende rollen die actoren kunnen bezitten binnen een netwerk. Deze participatieladder is in eerste instantie ontwikkeld om de betrokkenheid van de burgers te kunnen typeren, maar kan ook gebruikt worden om de rollen in een netwerk te typeren. De volgorde is van Government naar Governance opgebouwd. Dat wil zeggen hoe hoger actoren op de ladder staan hoe meer organisaties bij het proces betrokken worden en hoe meer invloed ze uiteindelijk hebben op het resultaat.

- *De toehoorder* - actoren worden door de overheid geïnformeerd op het gebied van de besluitvorming. Actoren hebben geen mogelijkheid bij te dragen aan beleidsontwikkeling.
- *De geconsulteerde* – actoren fungeren als gesprekspartners bij de beleidsontwikkeling, zonder dat de overheid zich aan de uitkomsten bindt.
- *De adviseur* – actoren fungeren als partner en formuleren probleemoplossingen, die vervolgens gelijkwaardig als alternatief worden meegenomen in het beleid. De overheid kan hier van afwijken.
- *De samenwerkingspartner* – actoren stellen samen met de overheid een agenda op en zoeken samen naar een oplossing waaraan de overheid zich verbindt. De oplossingen worden gevormd in coproductie
- *De mee beslisser* – de actoren zijn zelf verantwoordelijk voor de besluitvorming waarbij de overheid ondersteunend is aan de betrokken actoren. De overheid neemt de resultaten over na toetsing aan randvoorwaarden (Vreke, et al., 2009).

Binnen een netwerk zijn er meer rollen mogelijk dan de bovenstaande. Rollen komen niet alleen voort uit de invloed die een actor mag uitoefenen op het proces. Een rolverdeling kan bijvoorbeeld ook gemaakt worden tussen procesmatige en inhoudelijke rollen. Klijn en Koppenjan (2004) benoemen de rollen besluitvormer, facilitator, gamemanager en proces-/netwerkmanager voor een netwerk. De besluitvormer duidt op een actor die een beslissing kan nemen. De partij die uiteindelijk de keuzes maakt. Bij game- en procesmanagement gaan de rollen meer over het proces en duiden op het bijeenbrengen van verschillende partijen en het bewaken van de spelregels. Soms zal de procesmanager de spelregels ook ontwikkelen en voorstellen. Dit is benodigd om het samenwerkingsproces structureel vorm te kunnen geven en leidt uiteindelijk tot een formalisering en institutionalisering van het netwerk.

In de literatuur is er vooral aandacht voor de rol van de leider. Leaders zijn volgens de literatuur van groot belang. Leaders kunnen hiërarchisch opereren, maar kunnen zich ook meer verbindend opstellen. Leiderschap is een van

de aanjagers voor samenwerking en is ook van belang voor een goede samenwerkdynamiek (Emerson & Nabatchi, 2015; Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011; Klijn & Koppenjan, 2004; Agranoff & McGuire, 2003). Ook in leiderschapsrollen bestaat grote variëteit. Emerson et al. (2011) benoemen onder andere de rollen van sponsor, overtuiger, facilitator, vertegenwoordiger, technoloog en verdediger van publieke belangen. Leiderschapsrollen liggen niet vast en kunnen veranderen gedurende het proces.

Hiërarchisch leiderschap lijkt vreemd in een netwerkbenadering waarin alle actoren gelijkwaardig zijn. Toch wijzen Mandell & Kast (2009) op de beperkingen van te vrijblijvende leiderschapsvormen. Ze zijn in de praktijk ontoereikend omdat netwerken veelal opereren in een ambigue omgeving. Veel van de nieuwe leiderschapsvormen in netwerken zijn tegenwoordig gericht op faciliteren in plaats van richting geven, terwijl de ambigue context van netwerken wel vraagt om richting. Leiderschap in netwerken is volgens hen een vorm van proces-katalysatie waarbij de focus niet op leiderschap moet liggen, maar op het dienen van het samenwerkingsproces. Waarbij de lange termijn belangrijk is en gestuurd moet worden op het bouwen van nieuwe relaties. De rol van een leider in een netwerk is daarmee dus ook gericht op het behalen van doelen op de lange termijn (Mandell & Keast, 2009).

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt in leiderschap dat enerzijds gericht is op het proces zoals het faciliterend leiderschap en het netwerkmanagement en anderzijds op de inhoud, besluitvormend en richtinggevend. De precieze invulling van een rol per actor hangt af van de netwerkeigenschappen en de benadering van de rollen door de betreffende actor.

3.9 Netwerkmanagement

Niet elke actor handelt naar de rol die van hem of haar verwacht wordt. Soms moeten actoren gecorrigeerd worden om meer betrokken te raken of om conflicten met andere actoren te vermijden. Daar is netwerkmanagement geschikt voor. Netwerkmanagement is een vorm van procesmanagement en een sturingsstrategie waarbij actoren bewust proberen de structuur, het functioneren of de beleidsuitkomsten te beïnvloeden (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997). Kickert, Klijn en Koppenjan (1997) definiëren netwerkmanagement als: *“het managen van de interactie in netwerken of het veranderen van structurele of culturele karakteristieken van het netwerk”* (p. 26).

Netwerkmanagement leent zich om samenwerking tussen actoren te bevorderen. Goede samenwerking tussen actoren leidt uiteindelijk tot beter afgewogen besluitvorming (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011). Edelenbos, Klijn & Stijn redeneren dat zonder netwerkmanagement het onmogelijk is waardevolle uitkomsten te verkrijgen in het interactieproces (2011). Netwerkmanagement creëert daarmee de condities waaronder doelgerichte processen plaats kunnen vinden (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1997).

3.9.1 Netwerkmanager

Actoren binnen een netwerk stemmen doelen en interesses niet zomaar op elkaar af. Er is een actor nodig die deze interacties tussen actoren in het netwerk stuurt (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997). Een netwerkmanager is geen hiërarchische actor, maar een procesmanager die probeert actoren bij elkaar te brengen en ervoor zorgt dat actoren relaties met elkaar opbouwen. Dit moet ervoor zorgen dat de actoren uiteindelijk tot gezamenlijke en gedeelde inhoud kunnen komen (Edelenbos, Klijn, & Steijn, 2011). Netwerkmanagement is een interorganisatorische activiteit en kan door verschillende actoren worden uitgeoefend. Een netwerkmanager beoogt volgens Edelenbos, Klijn en Steijn (2011) interactieprocessen tussen actoren te initiëren en te faciliteren, netwerksamenstelling voor betere coördinatie te creëren en te veranderen en interacties tussen actoren te begeleiden.

Edelenbos, Klijn en Steijn (2011) destilleren vier clusters van netwerkmanagementactiviteiten uit de literatuur (zie tabel 3.6): *proces agreements*, *exploring content*, *arranging* en *connecting*. Een netwerk moet eerst worden opgezet om het proces te kunnen starten. De eerste activiteit voor een netwerkmanager is dat deze de actoren die noodzakelijk zijn voor het beleidsproces identificeert en vervolgens betreft. Verderop in het proces kan het nodig zijn dat een manager actoren uit het proces haalt, omdat ze te weinig bijdragen aan het proces. Ook het netwerkproces zelf moet gemanaged worden, daarvoor dienen de *proces agreements*. Hierin worden de regels opgesteld die bijvoorbeeld conflicten reguleren, die de vetomogelijkheden van actoren duiden of die duiding

geven hoe informatie over besluitvormingsprocessen onder actoren wordt gedeeld. De netwerkmanager focust zich dan op het verbinden van de actoren. Bij *exploring content* besteedt de manager aandacht aan de verschillende opvattingen van actoren om de doelen en percepties te verhelderen. De activiteit *arranging* betekent het opzetten van structuren voor overleg, interactie en deliberatie. De auteurs wijzen er op dat lage transactiekosten gewenst zijn, maar dat er tegelijkertijd genoeg ruimte moet zijn voor de betrokken actoren om met elkaar in gesprek te gaan. Bij *connecting* zet de netwerkmanager zich in om actoren te verbinden, te betrekken en eventuele tegenstellingen te overbruggen.

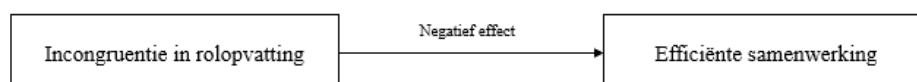
Tabel 3.6: Activiteiten voor netwerkmanagement (overgenomen uit Edelenbos, Klijn, & Steijn, 2011, p. 23)

Type strategieën	Proces agreements	Exploring content	Arranging	Connecting
Voornaamste strategieën afgeleid uit de literatuur	Regels voor toetreding of verlaten van het proces, conflict regulerende regels, specificerende regels over de belangen van actoren of vetorechten, regels die actoren informeren over de beschikbaarheid van informatie over de besluitvormingsmomenten	Zoeken naar doelencongruentie, creëren van variatie in oplossingen, beïnvloeden van percepties, managen en verzamelen van informatie en onderzoek, creëren van variatie door creatieve competitie	Creëren van nieuwe ad hoc organisationele arrangementen (besturen, projectorganisaties, etc.)	Selectieve (de)activatie van actoren, middelen mobiliseren, initiëren van nieuwe interactie, coalities bouwen, mediëren, verwijderen van obstakels voor samenwerking, creëren van beloningen voor samenwerking

Een belangrijke voorwaarde om netwerkmanagement te doen laten slagen is volgens Klijn & Koppenjan (2004) de aanwezigheid van een drive om problemen op te lossen onder actoren. Dit kan bijvoorbeeld voortkomen uit kostenoverwegingen of externe druk van andere partijen. Zonder een gevoel van urgentie heeft het geen zin om netwerkmanagement toe te passen. Een tweede voorwaarde is achterhalen in hoeverre actoren een toekomst met elkaar hebben. Voor partijen die elkaar structureel wantrouwen of geen interesse hebben in het netwerk is netwerkmanagement gedoemd te mislukken. Een derde voorwaarde voor netwerkmanagement is de aanwezigheid van voldoende middelen om netwerkmanagement te kunnen uitvoeren. Netwerkmanagement vraagt veel van een actor. Niet alle actoren bezitten de juiste kennis of middelen om aan netwerkmanagement te kunnen doen (Klijn & Koppenjan, 2004).

3.10 Conclusie succesvol samenwerken en de rol van actoren

Het doel van dit onderzoek is het om het netwerk in kaart te brengen en te achterhalen in hoeverre de betrokken actoren zich kunnen vinden in de rolopvatting van de provincie Gelderland, wat de provincie Gelderland kan doen om die rolinvulling te verbeteren en wat dat dan betekent voor het netwerk. In dit onderzoek staat het verband tussen de rolopvatting en een efficiënte samenwerking daarom centraal. Verwacht wordt dat een incongruente rolopvatting een negatief effect heeft op de doelmatigheid van de samenwerking binnen het netwerk (zie figuur 3.7).

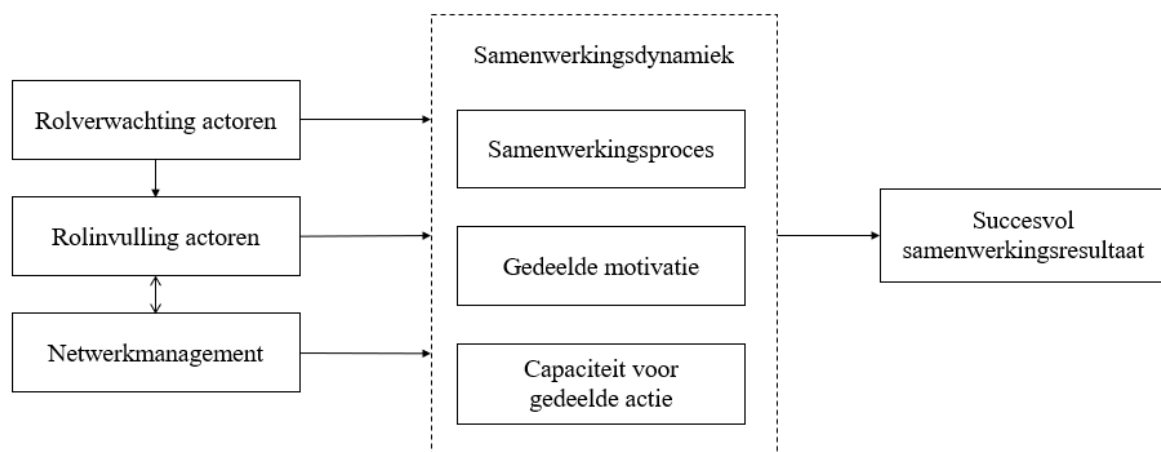


Figuur 3.7: De invloed van de rolopvatting op de efficiëntie van de samenwerking in het netwerk

Aan de hand van het theoretische kader kunnen de vragen beantwoord worden: wat een netwerk is en hoe een rol van de actor in een netwerk te beoordelen is. Op het meest basale niveau kan gesteld worden dat netwerken bestaan uit knopen en verbindingen. Waarbij de knopen door de actoren gevormd worden en de interactie tussen actoren de verbinding vormt. Op minder abstract niveau kan worden gesteld dat een netwerk een construct is van stabiele patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren, die plaats vinden rondom een bepaald probleem.

Een beschrijving van het netwerk zal de hoofdvraag niet kunnen beantwoorden. Het Collaborative Governance model van Emerson et al. (2011) laat duidelijk zien hoe een netwerk op basis van samenwerking tot acties over kan gaan. Ook het ov-netwerk moet uiteindelijk resulteren in besluiten die het openbaar vervoer toekomstbestendig moeten maken. De elementen van het samenwerkingsproces, gedeelde motivatie en capaciteit voor gedeelde actie geven volledig ingevuld een compleet overzicht van de werking netwerk. Actoren bepalen met de manier waarop ze hun rol invullen de samenwerkingsdynamiek van een netwerk. Zo kunnen ze onder andere bepalen in hoeverre ze betrokken zijn, welke hulpmiddelen ze beschikbaar stellen en kunnen ze soms door te toegang tot bijzondere hulpmiddelen vetomachten ontwikkelen. De actoren bepalen op basis van hun perceptie hoe ze middelen inzetten en in welke mate ze willen samenwerken met andere actoren. Er kan daar incongruentie ontstaan tussen wat er van de actoren verwacht wordt en wat ze aanbieden en hoe ze zich gedragen. Er is dan sprake van rolincongruentie. Rolincongruentie leidt uiteindelijk tot een verminderde samenwerkingsdynamiek, omdat de afstemming tussen actoren niet optimaal is.

Een rol van een actor in het netwerk kan veranderen. Die rolverandering kan gestuurd worden vanuit eigen beweging (bijvoorbeeld door een politieke opdracht), maar kan ook veroorzaakt worden door netwerkmanagement. Een netwerkmanager kan percepties beïnvloeden en actoren overtuigen zich anders te gedragen ten gunste van de samenwerkingsdynamiek. Het netwerkmanagement kan zich op de rol(opvatting) van enkele actoren richten en kan zich ook direct richten op de samenwerkingsdynamiek. Het netwerkmanagement wordt ook beïnvloed door de rol van de actoren. De aangewende literatuur liet immers zien dat netwerkmanagement geen zin heeft als actoren principiële tegenstanders zijn, wanneer er geen drive is om samen aan probleemoplossing te werken of wanneer er geen middelen zijn voor samenwerking. Deze verbanden worden schematisch weergegeven in figuur 3.8. Uiteindelijk kan gesteld worden dat er op drie plekken in een netwerk sprake is van een zekere rolinvulling. Ten eerste vervult elke actor binnen de samenwerkingsdynamiek zelf een rol: het behartigen van de eigen organisationele belangen als deelnemer. Ten tweede vervult een (of meerdere) actor(en) een (initiërende) leiderschapsrol. En als laatste kan een actor de rol van netwerkmanager binnen een netwerk aannemen om het netwerk goed te laten functioneren.



Figuur 3.8: Conceptueel model

4. Methodologisch kader

In de voorgaande hoofdstukken zijn de praktijk rondom het openbaar vervoer en de theorie rondom netwerk governance beschreven. In dit hoofdstuk wordt de gehanteerde methode van onderzoek besproken. De methodiek zorgt er voor dat het onderzoek gestructureerd, gedegen en herleidbaar plaats kan vinden. Er zal ten eerste worden ingegaan op hoe de netwerkanalyse is uitgevoerd. Om verder te gaan met de dataverzameling, data-analyse en af te sluiten met de betrouwbaarheid en validiteit.

4.1 Het netwerk in kaart brengen

Dit onderzoek probeert inzicht te geven in rol die de provincie in twee onderliggende netwerken speelt, daarvoor is eerst het bovenliggende netwerk in kaart gebracht. Om er voor te zorgen dat de onderzoeker niet verzandt in de vele wegen die er te bewandelen zijn is er een gestructureerde netwerkanalyse nodig. Er zijn verschillende manieren en perspectieven om netwerken in kaart te brengen (Enserink, et al., 2010). De geschiktheid voor de toepassing van deze analyses hangt af van het doel van de onderzoeker. Binnen de verschillende strategieën is onderscheid te maken in kwantitatieve en kwalitatieve analyses.

In het boek Mapping Uncertainties in Games and Networks beschrijven Klijn en Koppenjan (2004) een uitgebreide methode om een netwerkanalyse uit te kunnen voeren. De netwerkanalyse op het gebied van de actoren sluit aan bij de actoren analyse van Enserink et al. (2010). De netwerkanalyse van Klijn en Koppenjan verschilt echter op één punt en neemt ook het proces in de tijd mee en overziet uiteindelijk het netwerk als geheel. Deze methode resulteert uiteindelijk in empirische gegevens die een overzicht van en in het netwerk geven. Waarmee niet alleen de verbinding tussen actoren begrepen kan worden, maar ook de relaties en onderlinge afhankelijkheden in kaart gebracht kunnen worden. Het in kaart brengen van het netwerk gebeurt sequentieel in drie stappen die onderliggende systemen en niveaus bloot leggen en vormen de basis voor het analyseren van de samenwerkingsdynamiek en de rolopvatting binnen de onderliggende netwerken. Deze stappen zijn: actor analyse, game analyse en netwerkanalyse.

1. *Actor analyse* Ten eerste is het van belang te weten welke actoren deelnemen aan het netwerk.

- Probleem/doel als startpunt

Volgens de genoemde auteurs moet eerst het probleem van het netwerk in kaart worden gebracht (Klijn & Koppenjan, 2004; Enserink, et al., 2010). Dit probleem helpt de grenzen van het netwerk aan te geven. Wanneer er niet vanuit één perspectief gewerkt wordt, maar vanuit de verschillende, dan worden er verschillende problemen aangekaart wat resulteert in andere netwerksamenstellingen en andere begrenzingen. Er zijn volgens de auteurs twee uitgangspunten mogelijk. Als eerste is het mogelijk om vanuit een actor te kijken en het probleem vanuit dat perspectief te benaderen. Ten tweede is het mogelijk voor de analist zijn eigen probleemperceptie te formuleren. Beide uitgangspunten fungeren als werkhypothese in het onderzoek en geven de onderzoeker handvatten rondom het probleem. In dit onderzoek is gekozen om vanuit de positie en perceptie van de provincie Gelderland het netwerk in kaart te brengen.

- Inventarisatie van actoren

In de tweede stap gaat het om het in kaart brengen van alle belangrijke actoren rondom het beleidsprobleem (zie tabel 4.1). Met een aantal vragen is te bepalen welke actoren belangrijk zijn in een netwerk (Klijn & Koppenjan, 2004). Er zijn zeven methodieken om de actoren in kaart te brengen (Enserink, et al., 2010, p. 85). De *imperatieve* aanpak identificeert de actoren die zich betrokken voelen bij het probleem en een noodzaak ervaren om tot actie over te gaan. De *positionele* aanpak richt zich op de bestaande beleidsstructuren door actoren met een formele positie in het beleid te achterhalen. De *reputatie* aanpak gebruikt sleutelactoren die bij het beleidsprobleem betrokken zijn. Zij helpen de onderzoeker om de andere actoren te identificeren, door elke geïdentificeerde actor te bevragen ontstaat – via een sneeuwbalmethode - uiteindelijk een compleet beeld. De *sociale participatie* aanpak identificeert actoren op basis van activiteiten binnen het beleidsnetwerk waaraan ze deelnemen. De *leiderschapsmethode* richt zich op de actoren die meningsvormend en leidend zijn voor andere actoren.

De *demografische* benadering identificeert actoren op basis van demografische karakteristieken en is daarmee geschikt voor beleidsproblemen die zich op specifieke doelgroepen richten. De *procesmatige* benadering achterhaalt de actoren door te vragen welke actoren direct of indirect het systeem beïnvloeden. Het gaat daarbij om zowel binnen als buiten het systeem. Welke aanpak is gekozen in dit onderzoek wordt beschreven in §4.3.2.

Tabel 4.1: Resultaat van bepaling betrokken actoren

Netwerk	Betrokken actor	Positie/Rol
Netwerk X	Actor Y	Positie Z

- Inventarisatie van probleem percepties

Actoren hebben binnen netwerken hun eigen percepties op de problemen. In deze stap is het van belang deze percepties te achterhalen, zodat de doelen en belangen van de actoren geïdentificeerd kunnen worden (Enserink, et al., 2010; Klijn & Koppenjan, 2004). Ook hier geven de auteurs een aantal vragen die gesteld kunnen worden om de perceptie te kunnen bepalen. Door vragen te stellen zoals: wat is uw perceptie van de bestaande of verwachte situatie, wat zijn de belangrijkste oorzaken van de probleemsituatie en welke invloed technieken onderscheidt u ten opzichte van de probleemsituatie en haar oorzaken, kunnen de percepties per actor achterhaald worden (zie tabel 4.2). Naast percepties is ook een beeld van de nagestreefde doelen en de behartigde belangen vereist. Wat willen de actoren bereiken? Kennis van deze doelen geeft inzicht in hun strategiekeuze. Dit kan worden achterhaald door de actoren de volgende vraag te stellen: wat wil de actor bereiken ten opzichte van de huidige probleemsituatie?

Tabel 4.2: Resultaat van de bepaling van de probleem percepties

Actor	Doelen/ Gewenste situatie	Probleem percepties	
		Kern van het probleem	Oorzaak
Probleem eigenaar			
Actor 1			
Actor N			

- Positiebepaling van actoren op basis van afhankelijkheid

Een belangrijke reden voor de samenwerking is de wederzijdse afhankelijkheid van de actoren. Door de mate van afhankelijkheid tussen actoren te onderzoeken en te onderzoeken wat deze middelen betekenen voor de actoren, kan de positie van de actoren binnen een netwerk bepaald worden (Enserink, et al., 2010; Klijn & Koppenjan, 2004). En kan ook het onderscheid gemaakt worden tussen cruciale actoren en niet cruciale actoren en tussen actoren die in hun belang worden geraakt en actoren die in feite onverschillig staan tegenover de uitkomsten van het netwerk. Eerst moet er vastgesteld worden wie de cruciale actoren zijn op basis van de middelen die actoren bezitten in relatie tot de doelen die zij wensen te behalen. Vervolgens kunnen de actoren naar de mate van hun afhankelijkheid worden ingedeeld (zie tabel 4.3). Dat moet gevolgd worden door dataverzameling over de betrokkenheid en de wil van actoren om hun middelen in te zetten.

Tabel 4.3: Resultaat positiebepaling actoren op basis van hulpbronnen

Actor	Hulpbron	Vervangbaarheid	Afhankelijkheid (laag tot hoog)	Cruciale actor	Betrokkenheid
Actor 1					
Actor N					

2. *Game analyse:* De game analyse geeft inzicht in de arena's waar beslissingen of relevante netwerkactiviteiten plaats vinden en waar er soms stagnatie in de samenwerking optreedt (Klijn & Koppenjan, 2004).

- Identificeer relevante arena's

Het identificeren van de arena's geeft een eerste afbakening van het speelveld van het overleg en de besluitvorming. Ook geeft het een overzicht van de locaties waar actoren hun strategieën kunnen uitvouwen en welke beslissingen met elkaar samenhangen. Door de volgende vragen te beantwoorden kan worden bepaald hoe het speelveld in elkaar steekt: Wie zijn de meest belangrijke actoren in het netwerk? Welke beslissingen worden aan welke tafel genomen? Waar komen actoren vandaan en welke problemen houden hen vooral bezig? Welke organisationele structuren bestaan er om het overleg tussen deze actoren te structureren?

Tabel 4.4: de aanwezige arena's

Arena	Organisationele structuur	Betrokken actoren per arena
Arena 1		
Arena N		

3. *Netwerkanalyse: In de laatste fase vindt de inventarisatie plaats van de contractpatronen tussen actoren en belangrijke aspecten zoals de percepties van actoren en hun strategieën en de regels van het netwerk.* (Klijn & Koppenjan, 2004).

- Inventariseer de interacties in het netwerk

Het inventariseren van de interacties vindt plaats door te achterhalen wie een centrale plaats in het netwerk innemen en welke verbindingen er bestaan tussen de verschillende actoren in het netwerk. Het schema met de verbindingen maakt zichtbaar welke actoren er met elkaar interacteren en welke actor(en) in het netwerk centraal staat/staan. Door dit naast de arena's en beschikbare hulpbronnen te leggen kan een inschatting gemaakt hebben welke positie actoren in een netwerk bekleden (zie tabel 4.5).

Tabel 4.5: contacten in beeld brengen

Actor	Actor 1	Actor 2	Actor 3	Actor N
Actor 1	-	Vaak	Weinig	
Actor 2	Vaak	-	Weinig	
Actor 3	Weinig	Weinig	-	
Actor N				-

- Focus op de regels: analyse van de institutionele context

Regels kunnen zoals eerder genoemd belangrijk zijn voor het functioneren van het netwerk. De institutionele vormgeving heeft invloed op wie er met elkaar om de tafel zitten. Het analyseren van de regels wordt daarom door Klijn & Koppenjan van belang geacht (2004). De formele context kan worden achterhaald door te kijken naar wetgeving, afspraken en procedures. Het gaat bijvoorbeeld om juridische regels en regels voortkomend uit convenanten. De informele context is belangrijk omdat de autonomie van een organisatie van invloed is op de bijdrage die zij aan het netwerk wil leveren. De informele regels (zoals omgangsnormen) kunnen worden achterhaald door actoren te laten reflecteren op omgangsvormen die zij als zelf-evident beschouwen (zie tabel 4.6). Regels zijn te herkennen aan het feit dat ze voor meerdere actoren gelden en dat ze herhaaldelijk voor komen. Ook bij het optreden van conflicten zijn actoren geneigd om de regels uit de la te halen.

Tabel 4.6: resultaat achterhalen netwerkregels

Netwerk	Soort regel	Aspect	Inhoud

Een compleet uitgevoerde analyse geeft een totaalbeeld van het volledige netwerk rondom het openbaar vervoer. Een volledige netwerkanalyse is vanwege beperkingen aan dit afstudeeronderzoek niet mogelijk (zie §4.2). Niet alle stappen van de actoranalyse van Klijn en Koppenjan (2004) en Enserink et. al. (2010) zijn daarom uitgevoerd. Het onderzoek is opgedeeld in een algemeen deel over het volledige netwerk en een verdiepend deel dat ingaat op tweetal cases: twee onderliggende beleidsnetwerken. Welke stappen precies zijn uitgevoerd volgt in de volgende sectie, waarin de onderzoeksopzet wordt besproken.

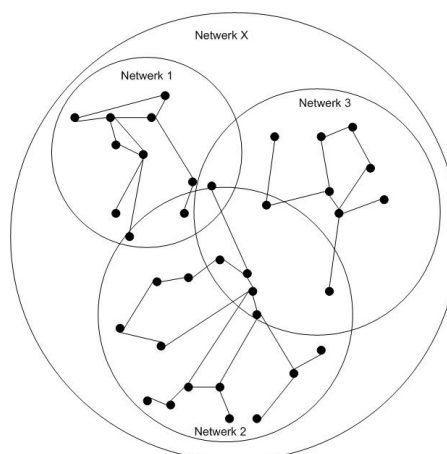
4.2 Onderzoeksopzet

4.2.1 Onderzoeksmethode

Kwantitatief en kwalitatief onderzoek hebben in netwerkanalyses hun eigen voordelen en nadelen. Kwantitatief onderzoek maakt het mogelijk in kortere tijd alle actoren uit het netwerk in het onderzoek te betrekken en veel data van een grote hoeveelheid actoren over het netwerk te verkrijgen (Klijn & Koppenjan, 2004). Met deze data kan het netwerk beschreven worden. Daarnaast kan iets gezegd worden over de positie van actoren en hoe zij cijfermatig met elkaar interacteren. Door te meten biedt kwantitatief onderzoek daarnaast de mogelijkheid verbanden te ontdekken.

Daar tegenover staat kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek maakt het mogelijk handelingen van actoren te doorgronden en te begrijpen. Het biedt de mogelijkheid tot het verkrijgen en vergelijken van achterliggende motivaties, meningen wensen en behoeften van de geïnterviewden (Swanborn, 2010; Smits & Bisschop, 2007). Kwalitatief onderzoek stelt de onderzoeker in staat om hoe en waarom vragen te beantwoorden (Yin, 2002). Kwantitatief onderzoek in de vorm van een survey levert voor de vraagstelling een te abstracte dataset op om inleving in de actoren mogelijk te maken. Omdat kwantitatief onderzoek geen antwoord geeft op de vraag waarom en hoe actoren tot bepaalde percepties en ideeën komen, is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering.

Het volledige ov-netwerkwerk volledig kwalitatief in kaart brengen kost veel tijd en is daarom met de beschikbare onderzoeksmiddelen (tijd en mankracht) niet mogelijk. Eén van de problemen die daarbij speelt is dat een netwerkanalyse een momentopname is, waarbij er in de loop der tijd veel factoren kunnen veranderen (Enserink, et al., 2010). Het onderzoek zou dan continu aangepast moeten worden aan de ontwikkelingen die er op dat moment zijn. De rol die de provincie Gelderland op dit moment in het netwerk moet vervullen volgens de actoren kan in de toekomst anders zijn door nieuwe ontwikkelingen. Zo kan men van de provincie een meer hiërarchischere rol verwachten ten tijde van crises, dan ten tijde van relatieve een periode met relatieve rust. Door het onderzoek af te bakenen is het mogelijk een deel van het netwerk op een specifiek punt in de tijd te onderzoeken en te analyseren.



Figuur 4.7: Netwerken maken altijd deel uit van andere netwerken en kunnen daarmee oneindig groot gemaakt worden. (Figuur overgenomen uit Waasdorp, 2010, p. 14)

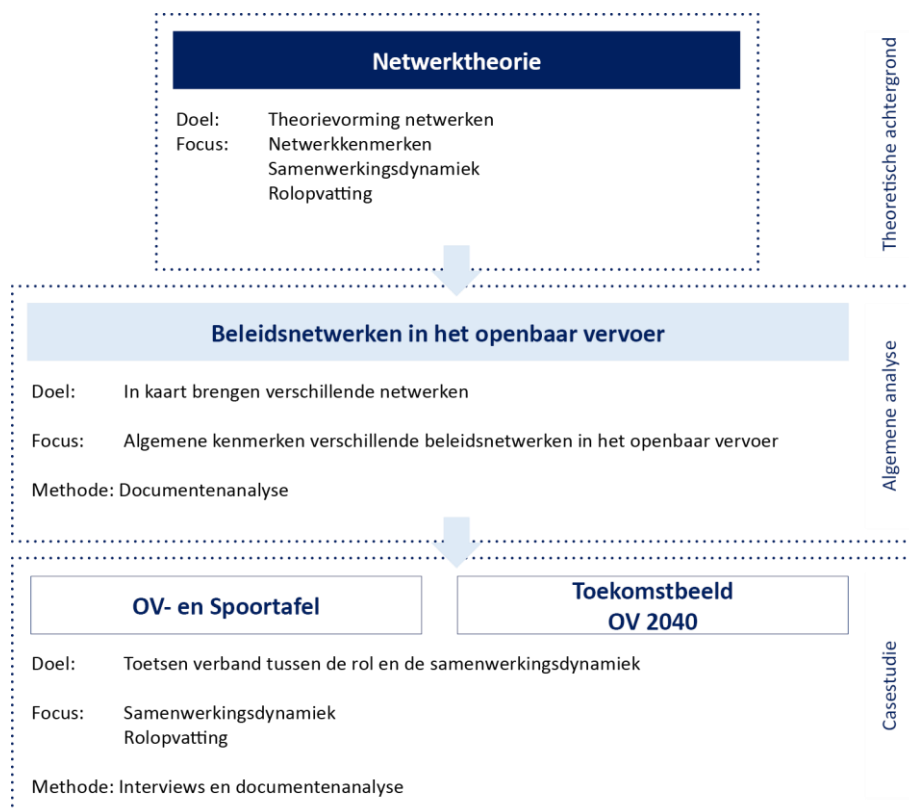
Een andere beperking van dit onderzoek is dat netwerken oneindig groot gemaakt kunnen worden. Actoren kunnen zich in meerdere netwerken bevinden en wanneer deze elkaar kruisen is er sprake van een bovenliggend

netwerk (zie figuur 4.7). Dat leidt tot een afbakeningsvraagstuk. In dit onderzoek wordt het bovenliggend netwerk gezien als het netwerk waarin alle beleidsmatige ontwikkelingen op het gebied van het openbaar vervoer plaats vinden, waarbij de provincie Gelderland als centrale actor is aangehouden.

Tabel 4.8: Onderzochte stappen netwerkanalyse in combinatie met de verschillende gebruikte onderzoeksmethoden

	Beleidsnetwerken in het ov	Onderzochte cases
Probleem/doel definiëren	Documentenanalyse	+ Interview
Betrokken actoren	Documentenanalyse	+ Interview
Probleemperceptie	Niet onderzocht	Interview
Positiebepaling op basis van afhankelijkheid	Niet onderzocht	Interview
Identificeren van arena's	Documentenanalyse	+ Interview
Inventariseren van interacties	Niet onderzocht	Niet onderzocht
Inventariseren van regels	Niet onderzocht	Niet onderzocht

In dit onderzoek is eerst een overzicht gemaakt van de aanwezige netwerken. Dit overzicht is gemaakt aan de hand van een documentenanalyse waarmee verschillende stappen uit de netwerkanalyse zijn uitgevoerd (zie tabel 4.8 en figuur 4.9). Omdat dit overzicht slechts het doel heeft de netwerken in kaart te brengen, was het niet nodig alle stappen uit te voeren. Vervolgens heeft verdieping plaatsgevonden aan de hand van twee cases. In de casestudies zijn vrijwel alle stappen uit de netwerkanalyse uitgevoerd, behalve het inventariseren van de interacties en van de arenaregels.



Figuur 4.9: Schematische opzet onderzoek

Van het begrip casestudie bestaan veel definities, een van deze definities komt van Yin (2002, p. 13): “Een casestudie is een empirisch onderzoek dat een hedendaags fenomeen onderzoekt binnen zijn natuurlijke context; waarbij de grenzen tussen fenomeen en context niet duidelijk zijn en waarin meerdere bronnen van bewijs worden gebruikt.” Vanuit Yin’s perspectief is een casestudie een empirisch onderzoek dat casussen onderzoekt door hoe en waarom vragen te stellen over het probleem dat wordt onderzocht. Casestudies bieden de mogelijkheid antwoorden te vinden op wat, waarom, en hoe vragen. Casestudies bieden een mogelijkheid tot verdieping in

plaats van verbreding, die gewenst is om de juist rolbeschrijving van de provincie als actor in de netwerken te kunnen bepalen (van Thiel, 2014). In dit onderzoek zijn twee casestudies op verschillende netwerken uitgevoerd.

Er zijn een aantal redenen om voor een casestudieonderzoek te kiezen. Volgens Swanborn is het belangrijkste argument de keuze voor een casestudie wordt gestuurd door het karakter van de centrale vraag. Beschrijvende en/of verklarende vragen rond om sociale processen zijn veelal geschikt voor casestudieonderzoek (Swanborn, 2010). Vertrekkend vanuit de hoofdvraag sluit een casestudie goed aan bij de doelstelling van dit onderzoek. De rolopvatting en -invulling van een actor is immers een sociaal construct. Wanneer het doel is om meer te weten te komen over wat groepen/personen waarnemen en beslissen, met betrekking tot interactie in een bepaalde periode, is de casestudie de optimale strategie (Swanborn, 2010). Dit past geheel binnen de onderzoeksvraag die in hoofdstuk 1 geïntroduceerd is. Een andere belangrijke reden is de toegepaste aard van dit onderzoek. Doordat dit onderzoek een bijdrage moet leveren aan de oplossing van een concreet probleem, is er geen noodzaak andere casussen buiten deze sector te onderzoeken (van Thiel, 2014).

4.2.2. Selectie van onderzoekseenheden

De selectie van een case is een belangrijk proces en dat op verschillende manieren kan worden aangepakt. Seawright en Gerring (2008) onderscheiden zeven verschillende manieren van case-selectie met elke hun eigen voor en nadelen (zie tabel 4.10). In dit onderzoek is gekozen voor de *diverse* methode. De *diverse* methode kenmerkt zich doordat cases naar verwachting van elkaar verschillen op de afhankelijke of onafhankelijke variabele. De meerwaarde van deze methode is dat veronderstelde mechanismen uit de theorie kunnen worden bevestigd of ontkracht. Dit is van belang omdat er in dit onderzoek gebruik gemaakt wordt van een *critical case* benadering. In een *critical case* benadering worden één of meer cases bestudeerd die een theorie verwerpen of bevestigen (Swanborn, 2010). In dit onderzoek is het de bedoeling de toepasbaarheid van het conceptueel model uit het vorige hoofdstuk te toetsen.

Tabel 4.10: Methoden voor caseselectie (Seawright & Gerring, 2008, pp. 296-306)

Methode	Toelichting
Typisch	Cases die typisch zijn voor de gemiddelde cases
Divers	Cases die verschillende waarden op X of Y uitlichten
Extremen	Cases die extreme waarden op X of Y vertegenwoordigen
Afwijkend	Cases die afwijken van de gemiddelde cases
Beïnvloedend	Cases met invloed op de onafhankelijke variabelen
Meest gelijkend	Cases zijn gelijk op de gespecificeerde variabelen anders dan X1 en Y
Meest verschillend	Cases zijn verschillend op de gespecificeerde variabelen anders dan X1 en Y

Vanuit het principe van betrouwbaarheid worden idealiter zoveel mogelijk casestudies uitgevoerd (Swanborn, 2010). Er zijn echter beperkingen aan de middelen, waardoor het afnemen van meer dan twee cases binnen deze onderzoekstermijn niet haalbaar is. De diversiteit in het aantal partijen dat bij elk netwerk betrokken is, zorgt ervoor dat een strategische selectie van actoren niet mogelijk is (zie ook §4.3.2). Ook vanuit de *critical case* benadering is een groot aantal cases niet vereist, omdat één casus al voldoende kan zijn om uitspraken te doen over de toepasbaarheid van het conceptueel model.

De caseselectie zelf is uiteindelijk uitgevoerd op basis van enkele criteria, zoals dat het netwerk gericht moest zijn op de ontwikkeling van beleid in het openbaar vervoer, er sprake moest zijn van een beleidsnetwerk en dat deze toekomstgericht moest zijn. Daarbij is de variatie gezocht in het doel en de formele positie van de provincie. De twee cases zijn dus geselecteerd op de diversiteit in onafhankelijke variabele om een divers beeld van de rolopvatting te krijgen en de impact die deze rolopvatting heeft op de werking van een netwerk. In geval wordt ook wel gesproken van een heterogene casusselektie (van Thiel, 2014). Verder zijn de cases mede op pragmatische gronden geselecteerd. Zo is de aanwezigheid van de provincie Gelderland in het netwerk een voorwaarde. In dit onderzoek zijn uiteindelijk de ambtelijke OV- en Spoortafel landsdeel Oost en de stuurgroep van het Toekomstbeeld OV 2040 als *critical cases* gekozen (zie tabel 4.11). Zo is de bruikbaarheid van deze theorie om de empirie scherp te kunnen beschrijven en te beoordelen getoetst.

Tabel 4.11: Vergelijking tussen netwerken.

Naam	OV- en Spoortafel	Toekomstbeeld OV 2040
Focus	Landsdeel Oost	Stuurgroep
Doel	Afstemmen ov-vraagstukken	Ontwikkelen investeringsagenda ov
Betrokken actoren (rol provincie)	Ministerie I&W Provincie (voorzittend) Regio's NS ProRail Vervoerders ROCOV	DOVA Ministerie I&W Landsdelen (deelnemend) NS ProRail Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland

4.3 Dataverzameling

Om tot beantwoording van de onderzoeksvraag en uiteindelijk de hoofdvraag te komen, zijn twee onderzoeksmethoden gebruikt om empirische gegevens te verzamelen. Deze methoden worden in deze paragraaf beschreven.

4.3.1 Technieken voor dataverzameling

De verschillende beleidsnetwerken in het ov zijn door middel van een documentenanalyse in kaart gebracht. Het doel daarvan is de verschillende netwerken en de daarin aanwezige actoren, gespreksonderwerpen en doelen inzichtelijk te maken. De casestudie is gebruikt ter verdieping van twee van deze netwerken. Voor de casestudie is voornamelijk gebruik gemaakt van interviews als onderzoeksmethode.

Documentenanalyse

Als eerste is er een documentenanalyse uitgevoerd. De documentenanalyse heeft het doel op een gestructureerde manier de aanwezige netwerken in kaart te brengen. De geanalyseerde documenten worden gevormd door: convenanten, startnotities, agenda's en verslagen van bijeenkomsten, evaluaties, (beleids)rapportages en jaarverslagen, waarmee de eerste contouren van het netwerk geschetst kunnen worden. Uiteindelijk leidt de documentenanalyse tot een compleet overzicht van alle aanwezige netwerken en de bijbehorende karakteristieken zoals de beschikbare hulpbronnen. Daarnaast biedt de documentenanalyse ook de mogelijkheid om inzicht te krijgen in verdiepende karakteristieken die nodig zijn om de netwerkanalyse op casus niveau te kunnen uitvoeren. Zo dienen de documenten als uitgangspunt voor de beide casestudies. Welk probleem wil het netwerk oplossen? Welke actoren zijn van belang? Welke hulpbronnen bezitten ze? Welke arena's zijn er te onderscheiden?

Binnen de provincie Gelderland is er voor de onderzoeker toegang tot alle documenten mits deze digitaal beschikbaar zijn. Dat betekent dat de sneeuwbal-methode kan worden ingezet, wat kan leiden tot meer en completere informatie over het netwerk en de betrokken actoren. De sneeuwbalmethode is een methode waarbij een document inzicht geeft in het bestaan van andere documenten die weer gebruikt kunnen worden voor het onderzoek (Goodman, 1961). Naast een eerste uitwerking van het netwerk levert de documentenanalyse ook context op waarin het netwerk is ontstaan. De resultaten uit deze analyse vormen belangrijke input voor de vragenlijst die is opgesteld voor de tweede onderzoeksmethode: het interview. De documenten zijn via matrixen geanalyseerd en uiteindelijk gecombineerd tot één feitelijk overzicht van de netwerken. Dit overzicht is te vinden in de bijlage.

- Bijlage 1: Analyseschema documenten
- Bijlage 2: Gebruikte documenten
- Bijlage 5: Overzicht beleidsnetwerken openbaar vervoer

Interviews

Interviews vormen de belangrijkste drager voor de empirische dataverzameling. Interviews geven de mogelijkheid om informatie direct bij de bron op te halen en daarbij door te vragen (Blijenbergh, 2015). Daarmee is het mogelijk gericht informatie te verzamelen, daar waar de documentenanalyse beperkt blijft tot opgeschreven data. Daar waar in de theorie al naar voren kwam dat er meerdere percepties op problemen,

oplossingen en andere actoren binnen netwerken zijn, bieden interviews de mogelijkheid deze percepties in kaart te brengen en dus de verdiepingsslag te maken ten opzichte van de statische documentenanalyse. In dit onderzoek is gekozen voor semigestructureerde interviews. Deze bieden de onderzoeker enerzijds een vaste structuur en anderzijds de mogelijkheid tot doorvragen en daarmee verdieping. De vaste structuur vergroot de betrouwbaarheid, maar gaat ten koste van de validiteit (zie §4.5) (Blijenbergh, 2015). Bij de semigestructureerde interviews is gebruik gemaakt van een vragenlijst (zie bijlage 3). Deze vragenlijst is opgesteld aan de hand van een nadere operationalisatie (zie §4.4) die voortkomt uit de netwerkanalysemethode.

Omdat er tussen organisaties gekozen moest worden omwille van de beschikbare middelen, zijn er alleen interviews gehouden met de sleutelfiguren van de betrokken instanties in het netwerk. Naderhand zijn de interviews getranscribeerd en gecontroleerd met de resultaten uit de documentenanalyse. Zo ontstaat er een compleet beeld van het netwerk, de rol die de verschillende actoren daarin spelen en wat dat volgens de actoren betekent voor de toekomstige invulling van het netwerk. Vanwege afspraken met de respondenten en de aard van het onderzoek is anonimisering toegepast. Voor de resultaten is wat er gezegd wordt belangrijker, dan wie dat zegt. Ten behoeve van de controleerbaarheid zijn in de resultatensectie de namen van organisaties vervangen door een letter. De sleutel van de anonimisering is te vinden in bijlage 7.

- Bijlage 3: *Vragenlijsten interviews*
- Bijlage 7: *Sleutel anonimisering (niet openbaar)*

4.3.2 Selectiecriteria

De belangrijkste stakeholders zijn primair geselecteerd door de provincie Gelderland. Dat betekent dat er binnen de netwerken is geselecteerd op basis van reputatie (Enserink, et al., 2010). De gedachte daarbij is dat deze (op voorhand belangrijke geachte) actoren de meeste kennis bezitten over het netwerk. De reputatie aanpak dient als startpunt voor het onderzoeken van de verschillende percepties op het netwerk. De verwachting is dat deze actoren veel over het netwerk en de actoren betrokken bij het netwerk weten. Doordat niet alle actoren kunnen worden geïnterviewd moet er worden gewaakt voor invulling van de percepties van actoren die niet geïnterviewd worden. Het kan beter zijn om te erkennen dat actoren ontbreken, dan hun percepties in te schatten. Zo wordt voorkomen dat actoren op basis van de analyse een verkeerd beeld van elkaar hebben, waardoor de netwerkdynamiek verstoord wordt (Enserink, et al., 2010).

Naast interviews met actoren uit het netwerk, zijn er ook interviews gehouden met actoren uit de provinciale organisatie zelf. Om te zien of de provincie Gelderland de juiste rolopvatting heeft binnen de beide casussen moeten de percepties op de rol zowel van externe actoren als interne actoren inzichtelijk gemaakt worden. *Bestuur, Programmering en Uitvoering Werken* hebben vanuit de provinciale organisatie allen hun eigen belang bij het functioneren van programmering. Dat heeft ook invloed op de rol die zij in de verschillende netwerken moet bekleden. Vanuit de provincie wordt het perspectief op de rolinvulling vanuit deze drie actoren gevormd. Daarom zijn een bestuurder, beleidsmedewerker en deelnemer aan de netwerken en een medewerker van de uitvoering geïnterviewd. Het totale overzicht van de geïnterviewde organisaties is te vinden in tabel 4.12.

Tabel 4.12: te interviewen actoren

Netwerk	OV-spoortafel Landsdeel Oost	TBOV2040 Stuurgroep	Intern provincie Gelderland
	Arriva	DOVA	Bestuur
	Ministerie I&W	Federatie	Programmering
	NS	mobilitieitsbedrijven	Uitvoering Werken
	ProRail	Landsdeel Zuid	
	Provincie Overijssel	Ministerie I&W	
	ROCOV	ProRail ³	
	Regio Twente		
	Regio Foodvalley ²		

² De regio Foodvalley zou in eerste instantie geïnterviewd worden over de OV- en Spoortafel, wegens een beperkte betrokkenheid van de respondent is de gespreksinhoud verschoven naar het TBOV2040. Belangrijk te vermelden is dat de regio geen deel uit maakt van de stuurgroep.

³ Vanwege de belangrijke rol van ProRail in het TBOV2040 is geprobeerd een afspraak te maken. Echter is dat niet gelukt.

Er zijn uiteindelijk vijftien interviews afgenomen met actoren uit de twee verschillende netwerken of betrokkenen van de provincie. Alle interviews hebben in mei en juni plaatsgevonden en hadden een totale duur van maximaal een uur en vijftien minuten. Vanwege de thuiswerkverplichtingen in verband met het COVID-19 virus zijn alle interviews digitaal afgenomen. Verder zijn alle interviews ten behoeve van de betrouwbaarheid getranscribeerd. Met de respondenten is afgesproken hun naam niet in het verslag te vermelden.

4.4 Data-analyse

De verkregen data vanuit de documentenanalyse en de interviews moeten op een gestructureerde manier geanalyseerd worden om tot conclusies te komen. De grondslag van deze data-analyse bevindt zich in het theoretisch kader. Daar werd begonnen met het definiëren van een netwerk, gevolgd door het introduceren van de samenwerkingsdynamiek, de betekenis van rollen in een netwerk en de bijdragen die netwerkmanagement daarin kan leveren. Uiteindelijk werd in het conceptueel model getoond hoe deze begrippen – naar verwachting - op elkaar inhaken. Doordat dit onderzoek theorie-gestuurd is, zijn uit deze grondslag verschijnselen en factoren af te leiden die het mogelijk maken de documenten en interviews te analyseren (Blijenbergh, 2015). Alvorens de analyse plaats te laten vinden moeten de verschillende variabelen geoperationaliseerd worden. Alleen de naar verwachting belangrijkste indicatoren zijn in de operationalisatie meegenomen. Operationalisatie betekent in veel gevallen het meetbaar van begrippen door ze kwantificeerbaar te maken. In dit onderzoek refereert meetbaar maken naar datgene dat onderzocht gaat worden (van Thiel, 2007).

4.4.1 Operationalisatie: Aanleiding tot samenwerking

De governancetheorie van Emerson et al. en de netwerktheorie van Klijn en Koppenjan dienen als startpunt voor het uitwerken van het netwerk om de rolcongruentie van de provincie in de verschillende onderliggende netwerken in kaart te kunnen brengen. In het theoretisch kader zijn vier kenmerken geïdentificeerd die fungeren als aanjagers voor het opstarten van een netwerk, te weten: leiderschap, prikkels, wederzijdse afhankelijkheid en onzekerheid. De aanjager voor samenwerking is geoperationaliseerd tot: de reden voor samenwerking tussen de aanwezige of vertegenwoordigde organisaties in het beleidsnetwerk OV- en Spoortafel of het Toekomstbeeld OV 2040

Voor alle bovenstaande dimensies is in de interviews gebruik gemaakt van breed geformuleerde vragen: wat is de reden tot samenwerking en waarom is samenwerking noodzakelijk? (zie tabel 4.13) Om zo de actoren zo weinig als mogelijk te sturen in hun antwoord en ruimte te houden in de interviews voor andere (vervolg)vragen. De antwoorden zijn vervolgens door de onderzoeker aan indicatoren gekoppeld. De operationele definitie van het omvattende begrip, onderliggende dimensies en indicatoren zijn in de onderstaande tabel uitgewerkt.

Tabel 4.13: Aanjager voor samenwerken

Operationele definitie	Dimensie	Indicator De aanwezigheid van...	Gestelde vragen
De reden voor samenwerking tussen de aanwezige of vertegenwoordigde organisaties in het beleidsnetwerk OV- en Spoortafel of het Toekomstbeeld OV-2040	Leiderschap	... initiërend leiderschap binnen het netwerk	Wat is de reden tot samenwerking?
		... stimulerend leiderschap binnen het netwerk	
		... faciliterend leiderschap binnen het netwerk	
	Prikkels	... interne prikkels om tot samenwerking over te gaan	Waarom is samenwerking noodzakelijk?
		... externe prikkels om tot samenwerking over te gaan	
	Wederzijdse afhankelijkheid	... financiële afhankelijkheid van een actor om tot samenwerking over te gaan	
		... afhankelijkheid van kennis van een actor om tot samenwerking over te gaan	
		... juridische afhankelijkheid van een actor om tot samenwerking over te gaan	
		... productionele afhankelijkheid van een actor om tot samenwerking over te gaan	
		... legitieme afhankelijkheid van een actor om tot samenwerking over te gaan	

Onzekerheid	... twijfel in de organisatie als reden om tot samenwerking over te gaan.
	... ambiguïteit over onduidelijke doelen als reden om tot samenwerking over te gaan.
	... beperkte toegang tot informatie als reden om tot samenwerking over te gaan.
	... instabiliteit als reden om tot samenwerking over te gaan.
	... afhankelijkheid in de besluitvorming van derden als reden om tot samenwerking over te gaan.

4.4.2. Operationalisatie: Samenwerkingsdynamiek

De eerste succesvoorwaarde voor een goede samenwerking bestaat uit een goed samenwerkingsproces met de onderliggende procesfasen. Dit zijn ontdekken, definiëren, delibereren en besluiten. De principiële samenwerking gaat over de procesfasen van samenwerking en verloopt volgens de theorie in een cyclisch proces. In dit onderzoek is dat geoperationaliseerd tot: het proces waarin de samenwerking tussen actoren plaatsvindt in het beleidsnetwerk OV- en Spoortafel of het Toekomstbeeld OV 2040.

De respondenten is gevraagd hoe zij het proces in het algemeen ervaren (zie tabel 4.14). Vervolgens zijn door de onderzoeker in de analyse zelf de dimensies en indicatoren onderscheidden. Ook hier geldt het argument dat het netwerk op deze manier in een breed perspectief bevraagd kon worden binnen de beschikbare tijd. De definitie, dimensie, onderliggende indicatoren en gestelde vragen staan in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4.14: Samenwerkingsproces

Operationele definitie	Dimensie	Indicator	Gestelde vragen
Het proces waarin de samenwerking tussen actoren plaatsvindt in het beleidsnetwerk OV- en Spoortafel of het Toekomstbeeld OV 2040.	Ontdekken	Verschillende belangen en percepties kunnen tussen de actoren worden gedeeld	In hoeverre bent u tevreden over de procesmatige samenwerking?
		Actoren werken gezamenlijk aan een gedeelde mening	In hoeverre vindt u dat de huidige samenwerking leidt tot doelbereiking?
	Definiëren	Kansen en mogelijkheden worden in kaart gebracht	Hoe zou dat beter kunnen?
		Taken en verwachtingen jegens elkaar worden kenbaar gemaakt	Hoe zou u het samenwerkingsproces op dit moment omschrijven?
		Actoren kunnen hun eigen mening delen	Hoe wordt er omgegaan met conflicten binnen het netwerk?
		Actoren zijn in staat naar een ander te luisteren	
	Delibereren	Actoren zijn in staat om een mening van een ander te vergelijken en te accepteren	
		Actoren zijn in staat om andere meningen te beoordelen	
	Besluiten	Het netwerk neemt procedurele besluiten	
		Het netwerk neemt collectieve besluiten	

Het element van de gedeelde motivatie bestaat uit wederzijds vertrouwen, wederzijds begrip, interne legitimiteit en gedeelde commitment. Het zet partijen aan om hun samenwerking voort te zetten (Emerson & Nabatchi, 2015). De operationele definitie luidt: De motivatie van actoren om met elkaar in het beleidsnetwerk OV- en Spoortafel of het Toekomstbeeld OV 2040 samen te werken en zich daaraan te committeren

Ook hier zijn aan de respondenten open geformuleerde vragen voorgelegd (zie tabel 4.15). Hoe ervaren zij het samenwerkingsproces, hoe zouden zij de relatie tussen de actoren op dit op dit moment omschrijven en welke actoren hebben het meeste baat bij het bereiken van de gezamenlijk nagestreefde doelen? Deze vragen zijn gericht op de motivatie van de actoren en bieden voldoende ruimte om uit te wijden. Daarnaast bieden deze

vragen ook de mogelijkheid tot doorvragen op de specifieke dimensies wanneer de respondent daar uit zichzelf geen antwoord op geeft.

Tabel 4.15: Gedeelde motivatie

Operationele definitie	Dimensie	Indicator	Gestelde vragen
De motivatie van actoren om met elkaar in het beleidsnetwerk OV- en Spoortafel of het Toekomstbeeld OV-2040 samen te werken en zich daaraan te committeren.	Wederzijds vertrouwen	Actoren handelen voorspelbaar	Hoe zou u het samenwerkingsproces tussen de actoren omschrijven?
		Actoren zijn redelijk in hun handelen	
		Actoren zijn betrouwbaar	
	Wederzijds begrip	Aanwezigheid van vertrouwen tussen de actoren	Hoe zou u de relatie tussen de actoren op dit moment omschrijven?
		Aanwezigheid van respect tussen de actoren	
		Aanwezigheid van erkenning tussen de actoren	
	Gedeelde commitment	Er is sprake van samenwerking tussen actoren in het proces.	Welke actoren hebben het meeste baat bij doelbereiking?

De capaciteit voor de gedeelde actie bestaat uit de dimensies leiderschap, kennis en middelen en duidt de inspanningen aan die partijen in de samenwerking stoppen (Emerson & Nabatchi, 2015). In dit onderzoek wordt dat gedefinieerd als: De middelen die actoren (inclusief de provincie) inzetten ten behoeve van de doelbereiking of het proces in de OV- en Spoortafel of het toekomstbeeld OV-2040.

Omdat de dimensie leiderschap vanuit de theorie als nogal belangrijk wordt aangeduid, is in de interviews ten opzichte van de andere dimensies leiderschap vrij direct bevraagd. Daarnaast zijn redelijk algemene vragen gesteld over de bijdragen die de verschillende organisaties aan het netwerk leveren en hoe afhankelijk actoren van deze bijdragen zijn. Deze antwoorden zijn vervolgens voorzien van de juiste dimensie en indicator.

Tabel 4.16: Gedeelde capaciteit

Operationele definitie	Dimensie	Indicator	Gestelde vragen
De middelen die actoren (inclusief de provincie) inzetten ten behoeve van de doelbereiking of het proces in de OV- en Spoortafel of het Toekomstbeeld OV-2040.	Leiderschap	Eén actor vertoont leiderschap in de vorm van: initiator, sponsor, overtuiger, facilitator, deelnemer, expert of besluitvormer	Welke bijdrage levert uw organisatie aan dit netwerk?
	Kennis	Actoren delen onderling kennis	Hoe afhankelijk zijn actoren van uw organisatie?
		Actoren genereren samen kennis binnen het netwerk	
		Actoren verwerven samen kennis binnen het netwerk	
	Middelen	Actoren leveren een financiële bijdrage aan het netwerk	Welke actoren heeft het netwerk nodig om doelen te bereiken?
		Actoren leveren een personele bijdrage aan het netwerk	
		Actoren leveren een facilitaire bijdrage aan het netwerk.	

4.4.3 Operationalisatie: Rolinvulling

De rolinvulling is in dit onderzoek gemeten aan de hand van de bepaling van de afhankelijkheidspositie van actoren uit Enserink et. al. (2010) gecombineerd met de sociologische definitie van een rol. De sociologische definitie zegt dat de rol bestaat uit de manier waarop een rol wordt ingevuld en de mate waarin deze rolinvulling door de andere actoren wordt gewaardeerd. Deze twee kenmerken vormen de indicatoren voor de rol. Wegens het belang van de indicatoren voor de dimensie rol zijn deze indicatoren direct bevraagd en ordinaal opgesteld. Voor afhankelijkheid en betrokkenheid zijn algemene vragen gesteld. Voor de betrokkenheid geldt dat de vragen

overlappen met die over de capaciteit voor gedeelde actie. Ook voor de afhankelijkheid zit er een kleine overlap in de vragen.

Tabel 4.17: Operationalisatie rol

Operationele definitie	Dimensie	Indicator	Gestelde vragen
De rol die de actoren in de OV- en Spoortafel of Toekomstbeeld OV 2040 aannemen.	Rol	De manier waarop actoren hun rol invullen	Welke rol vervult uw organisatie in netwerk X?
		De mate waarin een actor volgens andere deelnemers de juiste rol vervult	In hoeverre vindt u dat de betrokken actoren de juiste rol vervullen?
			Hoe zou de provincie Gelderland zich in het netwerk moeten opstellen?
			Hoe sluit deze ideale opvatting aan bij de invulling die ze er nu aan geeft?
	Afhankelijkheid	De mate waarin een actor toegang heeft tot een specifieke hulpbron	Hoe afhankelijk zijn actoren van uw organisatie?
		De mate waarin een actor vervangbaar is	Welke bijdrage levert uw organisatie aan dit netwerk?
		De mate waarin het netwerk afhankelijk is van een actor	
		De mate waarin een actor als cruciaal kan worden bestempeld	
	Betrokkenheid	De mate van interesse die een actor in het netwerk heeft	In welke mate bent u tevreden over de betrokkenheid van de verschillende actoren?
		De mate van macht die een actor in een netwerk heeft door de toegang tot bijzondere hulpbronnen	

4.4.4. Operationalisatie: Netwerkmanagement

De aanwezigheid van netwerkmanagement is onderzocht door te vragen in welke mate de verschillende netwerkmanagementactiviteiten worden toegepast. Deze activiteiten vormen daarin de indicatoren voor de dimensie netwerkmanagement.

Net als bij eerdere dimensies geldt dat de vragen niet direct op de indicatoren slaan, maar op de algehele dimensie om vervolgens in een later stadium met de betreffende indicator gelabeld te worden. Ook hier geldt dat het primair gaat om de aanwezigheid van een indicator.

Tabel 4.18: Netwerkmanagement

Operationele definitie	Dimensie	Indicator	Gestelde vragen
De aanwezigheid van sturing op de juiste rolinvulling van actoren aan de OV- en Spoortafel of	Netwerkmanagement	De aanwezigheid van...	
		...één actor die regels creëert rondom het proces	Wie bewaakt op dit moment de juiste rolverdeling in het netwerk?
		...één actor die inzet op het verkennen van de verschillende percepties van actoren	
		...één actor die inzet op het opzetten van nieuwe organisatiestructuren	

Toekomstbeeld OV
2040.

...één actor probeert verschillende deelnemers
met elkaar te verbinden

Voert de
netwerkmanager
zijn taken naar
wens uit?
Waarom
wel/niet?
Zou de provincie
Gelderland hier
volgens u nog
een rol in
moeten spelen?

4.5 Validiteit en betrouwbaarheid

De kwaliteit van het onderzoek wordt bepaald door hoe het onderzoek wordt uitgevoerd. Door in het dataverzamelingsproces aandacht te hebben voor validiteit en betrouwbaarheid kan deze kwaliteit worden verhoogd.

Interne validiteit

We spreken van een intern valide onderzoek “wanneer het meet wat het beoogt te meten” (Field, 2017, p. 11). In dit onderzoek willen we achterhalen hoe de samenwerkingsdynamieken in de ov-netwerken functioneren en welke rol de provincie Gelderland daarin speelt. Er is al veel literatuur beschikbaar over het functioneren van netwerken. Daarvan is in dit onderzoek gebruik gemaakt. Aan deze literatuur zijn de begrippen ontleend die in de interviews en bij de inhoudsanalyse van de geselecteerde documenten werden gehanteerd. Hiermee wordt gepoogd de interne validiteit te waarborgen. Ook in de interviews is aandacht geweest voor de interne validiteit, door vragen open te formuleren. Verder is bij de selectie van actoren rekening gehouden met de interne validiteit, door van elke categorie (provincie, regio, vervoerder etc.) tenminste een organisatie te interviewen.

Externe validiteit/generaliseerbaarheid

Externe validiteit gaat over de vraag of de resultaten generaliseerbaar zijn naar een populatie buiten de onderzochte cases (Bryman, 2017; Swanborn, 2010). Het doel van dit onderzoek is niet om te generaliseren. In dit onderzoek worden twee cases behandeld. Maar het netwerk is veel groter dan dat. Dit onderzoek is dan ook bedoeld om binnen het netwerk het gesprek op gang te brengen en verder te onderzoeken of bevindingen uit dit onderzoek ook elders in het bovenliggende netwerk voorkomen. Wel kan dit praktijkonderzoek uitwijzen of toepassing van het gehanteerde begrippenkader een toegevoegde waarde heeft.

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek beslaat “het vermogen om dezelfde resultaten te produceren onder dezelfde omstandigheden” (Field, 2017, p. 11). Binnen casestudies is het echter lastig om de omstandigheden hetzelfde te houden, omdat de case zich in een dynamische complexe omgeving bevindt. Vanuit statistisch oogpunt zouden meer casussen dan ook leiden tot een betrouwbaarder onderzoeksresultaat. Er worden immers meer casussen met hetzelfde fenomeen onder andere omstandigheden onderzocht (Swanborn, 2010). Dat is echter niet altijd mogelijk. Er zijn een aantal manieren om de betrouwbaarheid in casestudies via de methodiek alsnog te vergroten. Daarmee kan een onderzoeker dit onderzoek herhalen op basis van dit methoden hoofdstuk. De belangrijkste manier is triangulatie waarmee meerdere onderzoeksmethoden worden samengevoegd om tot een conclusie te komen (van Thiel, 2014). Ook zijn er methodologisch een aantal keuzes gemaakt om tot een grotere betrouwbaarheid te komen. Ten eerste worden de interviews semigestructureerd afgenomen. Doordat er gebruik gemaakt wordt van een vaste topic list is inzichtelijk welke vragen gesteld zijn. Bij eventuele nieuwe uitvoering van het interview kan deze lijst gebruikt worden om dezelfde vragen te kunnen stellen. Het interview wordt opgenomen en volledig uitgeschreven. Dit verbatim transcript maakt het mogelijk de analyse te herhalen met de opgehaalde empirische data. Ook de gebruikte datamatrixen zijn voor derden opnieuw in te zien. Doordat de netwerkanalyse stap voor stap is beschreven in de methoden sectie in combinatie met de uitgevoerde data-analyse wordt de betrouwbaarheid verder verhoogd, omdat de dataverzameling en bijbehorende analyse naderhand gecontroleerd kan worden (van Thiel, 2014).

5. De OV- en Spoortafel, landsdeel Oost

In het vorige hoofdstuk is gesproken over een onderverdeling tussen het bovenliggende netwerk en de onderliggende netwerkstructuren. De focus van het onderzoek ligt op de invloed van een rol op één netwerk. De gevonden netwerken die onderdeel uitmaken van het grotere ov-netwerk en achtergrondinformatie vormen voor dit onderzoek zijn terug te vinden in bijlage 5: *Overzicht beleidsnetwerken openbaar vervoer*. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de werking van het ambtelijke deel van het netwerk 'de OV- en Spoortafel landsdeel Oost'. Voor dit netwerk zijn vier documenten geanalyseerd en achter interviews gehouden met vertegenwoordigers van elke categorie van in dit netwerk aanwezige organisaties. Daarmee is geprobeerd een zo compleet mogelijk beeld te verkrijgen. Allereerst wordt een algemeen overzicht geven van het netwerk aan de hand van de actoranalyse van Klijn en Koppenjan (2014) en Enserink et. al (2010).

5.1 Actoranalyse

De OV- en Spoortafels, opgericht in 2014, vormen de overlegkanalen van het ministerie van I&W. Binnen deze overlegtafels worden op netwerkniveau ov-gerelateerde onderwerpen besproken. Het doel bij oprichting van deze tafel was om nationaal en regionaal het ov beter op elkaar af te stemmen voor een betrouwbare en voorspelbare reis van deur-tot-deur. Er zijn zes tafels waarbij steeds dezelfde partijen aansluiten: één landelijke (Min. I&W, ProRail, NS, ov-autoriteiten (per landsdeel), ov-bedrijven en reizigersorganisaties) en vijf landsdelige tafels (waarbij ook de intergemeentelijke regio's aansluiten) (zie figuur 5.1). De OV- en Spoortafel heeft zowel een ambtelijke als bestuurlijke overlegstructuur.



Figuur 5.1 Indeling landsdelen OV- en Spoortafel

- Voor een verdere geografische indeling zie *Bijlage 6: Positionering landsdeel Oost*

5.1.1. Arena's en regels

De OV- en Spoortafel is een afstemmingsoverleg tussen alle betrokken OV-partijen. De tafel kent een sterke gelaagdheid. Uit de documentenanalyse en de interviews blijkt dat er verschillende arena's in het landelijke netwerk te onderscheiden zijn. Nederland is voor de OV- en Spoortafel verdeeld in vijf landsdelen: Noord, Oost, Noordvleugel Randstad en Zuidvleugel Randstad en Zuid. De vijf landsdelige OV- en spoortafels vormen de

opmaat naar de bijeenkomsten van de landelijke tafel. De ambtelijke overleggen vinden altijd voorafgaand aan de bestuurlijke overleggen plaats en worden vooral beschouwd als voorbereiding op dit bestuurlijke overleg. In de bestuurlijke overleggen gaat het vaak over dezelfde onderwerpen als aan de ambtelijke tafel, hetzij dat de zaken door de bestuurders minder in detail worden besproken. Zo zegt een respondent: *“We hebben gezegd dat het vervoerplan en de dienstregeling op tafel komen. Nu zit daar ook een gedeputeerde en wethouder bij, maar die hoeven niet zo de diepte in te gaan. Het is wel goed dat zij weten wat op de lange termijn de visie is.”* Uit een later interview blijkt dat er op bestuurlijk niveau weldegelijk een wens is om meer diepgang in de onderwerpen te krijgen (zie § 5.3.4). De landelijke tafel wordt voorgezeten door de staatsecretaris van het ministerie van Infrastructuur & Waterstaat en landsdelig door de gedeputeerde van een van de provincies. Bij de bestuurlijke tafels sluiten de bestuurders van de betreffende organisaties aan. Als laatste arena is de spoorgoederentafel te onderscheiden. Deze tafel heeft een direct verband met de OV- en Spoortafel. In het landsdeel Zuid is deze tafel integraal opgenomen in de OV- en Spoortafel. Voor het landsdeel Oost geldt dat de tafels voor personen- en goederenvervoer gescheiden zijn en dat op de goederentafel het specifiek gaat over goederencorridors en de gevolgen voor de leefbaarheid en milieu ten gevolge van het goederenvervoer per spoor. Buiten de arena's die in tabel 5.2 beschreven zijn, zijn er geen andere arena's gevonden.

Tabel 5.2 Arena's binnen de OV- en Spoortafel

Arena	Aantal jaarlijkse bijeenkomsten	Betrokken actoren per arena
Landelijk Bestuurlijk	1x jaar	Ministerie I&W (Vz.) Landsdeel (afv.) ProRail NS Vervoerders ROCOV
Landsdelig Ambtelijk	2-3x jaar	Ministerie I&W Provincies (Vz.)
Landsdelig Bestuurlijk	2-3x jaar	ProRail NS Vervoerders Regio's ROCOV (Gemeenten)
Landsdelig spoorgoederentafel	2-3x jaar	Ministerie I&W Provincies (Vz.) ProRail Gemeenten Regio's Veiligheidsregio's

Vz. - Voorzitter | Afv. Afvaardiging namens de onderliggende provincies

Er is procedureel afgesproken dat de Provincies Overijssel en Gelderland landsdelig wisselend het secretariaat en voorzitterschap voeren. Zij nodigen de actoren uit voor de bijeenkomsten, stellen de agenda op en voorzien in een locatie. Daarmee leveren beide provincies een bijdrage op het gebied van facilitaire ondersteuning. Alle actoren kunnen hun inbreng voor de agenda leveren. Voor de totstandkoming van agenda zijn er geen specifieke afspraken gemaakt. Deelname aan de tafel is vrijwillig. Het is de deelnemers bekend dat de OV- en Spoortafel geen officiële besluitvormingstafel is en dat eventuele beslissingen altijd nog in de eigen besluitvormingsstructuren moeten worden bekrachtigd. Daarnaast wijzen gesprekspartners van enkele organisaties op de hiërarchische structuur van het landelijke netwerk, waardoor er desgewenst opgeschaald kan worden naar een hoger bestuurlijk gremium. De landsdelige tafel kan opschalen naar de landelijke tafel en de landelijke tafel kan opschalen naar het Bestuurlijk Overleg- Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (BO-MIRT). Dit BO-MIRT heeft wel exclusieve adviesbevoegdheden.

5.1.2 Doel

Over het algemeen lijken de respondenten eensgezind over het hogere meer algemene doel van de OV- en Spoortafel. Daarbij is het meest genoemde woord afstemming. Van het oorspronkelijke doel afstemming op het gebied openbaar vervoer van deur-tot-deur dat uit de documenten werd gehaald, lijkt bij de gesprekspartners nu niet heel veel meer over te zijn. Afstemming is afgaande op de interviews een koepelbegrip dat een breed spectrum aan soorten knelpunten beslaat. Alleen de vertegenwoordiger van organisatie A⁴ noemt afstemming op het gebied van deur-tot-deur mobiliteit als hoofddoel van de spoortafel. Als er gevraagd wordt op welk gebied er wordt afgestemd, benoemen alle respondenten de uitwisseling van informatie op procesmatige en inhoudelijke ov-gerelateerde zaken. Organisatie L vindt de mogelijkheid tot het uitwisselen van perspectieven op opgaven uit en tussen de regio's een belangrijk doel. Ook organisatie G ziet het horen van ieder zijn belangen als overstijgend doel van de tafel. Als je van elke actoren zijn kijk op de dingen weet, kun je ook afstemmen zo is de gedachte van deze vertegenwoordiger. Organisatie F ziet de Spoortafel ook als plek om van meerdere perspectieven tot een perspectief te komen, wat weer gebruikt kan worden om een uniform geluid richting politiek Den Haag over te brengen. Ook is de tafel een plek waar conflicten tijdig gesignaleerd en gede-escaleerd kunnen worden. Een organisatie (I) ziet de tafel als een plek om onderwerpen af te stemmen, zodat er draagvlak is voor de verschillende onderwerpen.

Los van de beleidsinhoudelijke afstemming, wordt ook het onderhouden van relaties tussen de organisaties als belangrijk doel van de OV- en Spoortafel genoemd, waarmee de tafel een netwerkfunctie krijgt. Een inkijk in de gespreksonderwerpen is te zien in tabel 5.3. Buiten het koepelbegrip afstemming is er geen eenduidig doel waar te nemen onder de deelnemers van de OV- en Spoortafel en werkt de OV- en Spoortafel niet aan het oplossen van een concreet probleem. Het doel laat zich het best vatten in het signaleren en vervolgens afstemmen van inhoudelijke en procesmatige zaken die met het openbaar vervoer en spoor (in het landsdeel) te maken hebben.

Tabel 5.3 Inzicht in onderwerpen aan de OV- en Spoortafel

Overleg	Agendapunten
<i>Bestuurlijk overleg 24 januari 2019</i>	- Contouren Toekomstbeeld OV - Reactie Oost NL op TBOV - Effecten openbaar aanbesteden
<i>Ambtelijk overleg 10 maart 2020</i>	- Mededelingen: - o Verduurzaming Spoor - o Aanbesteding Valleilijn - o Visie op mobiliteit Gelderland - Voortgang uitvoering Contourennota TBOV2040 - Proces uitvoering Contourennota TBOV2040 - Voorstel dienstregeling 2021 NS - Bespreken bestuurlijke agendapunten
<i>Ambtelijk overleg mei 2020</i>	- Proces TBOV2040 - Landelijke netwerkuitwerking spoor 2040 - Dienstregeling NS 2021 terugkoppeling - Ter informatie - o Brief 5 provincies en NRW grensoverschrijdend vervoer - o Stand van zaken decentralisatie spoorlijnen

5.1.2. Deelnemers

Vanuit de documentenanalyse volgt dat er zeven typen organisaties bij de OV- en Spoortafel betrokken zijn. Voor het landsdeel Oost bevestigen alle actoren dat de volgende organisaties aan de tafel deelnemen: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, provincies Gelderland en Overijssel, regio's, vervoerders en het ROCOV (zie tabel 5.4). Deze actoren nemen elk vanuit hun eigen expertise en belang deel aan de OV- en Spoortafel. De binnen-provinciale, intergemeentelijke, regio's zijn sinds 2019 deelnemer aan de OV- en Spoortafel op initiatief van de provincie Gelderland. Ook steden worden genoemd als deelnemer van de OV- en Spoortafel, maar eenduidigheid

⁴ In bijlage 7: sleutel anonimisering (niet openbaar) wordt aangegeven welke organisatie aan de betreffende letter is gekoppeld.

over de vaste positie aan tafel van de steden is er niet. Het is daarbij soms onduidelijk of de centrumsteden namens de regio's of namens de stad zelf aan tafel zitten. Vanwege de onduidelijke status worden de (centrum)gemeenten in dit onderzoek niet als actor met een formele positie gezien. De intergemeentelijke regio's worden wel als formele actor gezien. Of steden bij de OV- en Spoortafel aan horen te schuiven hangt af van het doel dat wordt nagestreefd door de OV- en Spoortafel. Meer daarover volgt bij de bespreking van het aspect afhankelijkheid.

Aan de vertegenwoordigers van de organisaties is in de interviews gevraagd of er organisaties aan de OV- en Spoortafel missen. Zeven van de acht ondervraagden geven aan geen organisaties aan tafel te missen. Een respondent doet wel een voorstel om een keer andere organisaties, zoals kennisinstellingen en adviesbureaus, iets te laten vertellen over een onderwerp, maar geeft ook duidelijk aan deze organisaties niet structureel aan tafel te willen hebben. Een andere organisatie vindt het vanuit perspectief dat het een OV- en Spoortafel is en niet alleen een spoortafel eventueel ook andere vervoeraanbieders zoals MaaS-aanbieders⁵ plaats zouden moeten nemen. Op de vraag of actoren organisaties die nu vertegenwoordigd zijn, wel zouden kunnen missen antwoorden zes van de acht respondenten ontkennend. Zij achten voor de OV- en Spoortafel alle aanwezige actoren essentieel: ze kunnen niet gemist worden. Een organisatie heeft vanuit haar eigen werkzaamheden minder te maken met het ROCOV. Een ander vindt dat de gemeenten zich regionaal moeten laten vertegenwoordigen. Op basis van de interviews lijkt de huidige samenstelling van de OV- en Spoortafel dus te voldoen.

Tabel 5.4: Aanwezige actoren in de landsdelige OV- en Spoortafel

Betrokken actor	Organisatie	Formele positie
Rijk	Ministerie I&W	Deelnemer
Provincie	Gelderland / Overijssel	Voorzitter en secretaris + deelnemer
Regio's	Achterhoek / Arnhem-Nijmegen / CleanTech / Foodvalley / Noord-Veluwe / Rivierenland / Twente / Zwolle	Deelnemer
Infrabeheerder	ProRail	Deelnemer
Vervoerders	Arriva / Keolis / Connexxion / NS	Deelnemer
Consumentenorganisatie	ROCOV	Deelnemer
Gemeenten	Niet gespecificeerd	Geen

5.1.3. Perceptie op de opgave

Een kenmerk van netwerken is dat de aanwezigheid van uiteenlopende organisaties ertoe leidt dat er organisaties met uiteenlopende percepties op het probleem aan tafel zitten. Hiervoor werd al geconstateerd dat er een grote variatie is in de visie op het doel van de OV- en Spoortafel. Er is een samenhang tussen de probleemperceptie van de deelnemende organisatie en het doel dat deze organisatie toeschrijft aan het netwerk (zie tabel 5.5). Organisatie F ziet de tafel vooral als een plek waar informatie gedeeld kan worden en waar mogelijke conflicten gede-escaleerd kunnen worden. Voor een andere organisatie (J) geldt dat zij de tafel ziet als een plek waar afstemming plaats kan vinden voor de openbaar vervoersketen in brede zin. Organisatie I gebruikt de tafel als een plek waar afstemming plaats vindt tussen de verschillende OV-partners. Voor een organisatie (H) is de tafel vooral een plek waar percepties opgehaald en eigen ideeën ingebracht kunnen worden. Ook gebruiken organisaties A & G de tafel vooral om hun visie en kennis op het gebied van dienstregelingen en mobiliteit in het algemeen te delen. Organisatie L ziet de tafel vooral als een plek om percepties van andere regio's op te halen. Organisatie M gebruikt de tafel om de belangen van de reiziger in de regio goed te verdedigen.

⁵ MaaS – Mobility as a Service is een concept waarbij vervoer integraal en realtime op elkaar wordt afgestemd. MaaS maakt reizen, plannen en betalen in een app met meerdere vervoerwijzen mogelijk.

Tabel 5.5: Probleem perceptie/perceptie op de opgave

Actor	Gebruikt de tafel voor:	Probleem perceptie/perceptie op de opgave	
		Kern van het probleem	Oorzaak
Organisatie A	Delen visie en kennis op het gebied van dienstregelingen en mobiliteit in het algemeen	Er is een plek nodig waar ruimte is voor alle stakeholders om hun denklijnen te delen.	Losse overleggen beperken de perceptie van een actor, terwijl er meer percepties zijn. + Losse overleggen zijn weinig efficiënt
Organisatie F	Ophalen en delen van informatie. De-escaleren van eventuele conflicten	Te weinig afstemming tussen regio's over belangen	Regio's die beperkt over hun eigen schaduw heen kunnen stappen.
Organisatie G	Delen visie en kennis op het gebied van dienstregelingen en mobiliteit in het algemeen	Partijen moeten met elkaar in gesprek om te voorkomen dat je slechts één belang ziet.	Losse overleggen beperken de perceptie van een actor, terwijl er meer percepties zijn.
Organisatie H	Ophalen van percepties andere organisaties en inbrengen eigen ideeën en visie	Beperkte overlegstructuren om in breed spectrum alle organisaties bij te praten over de ontwikkelingen	Ontbreken van een overlegstructuur die het gehele speelveld van het OV in de regio beslaat.
Organisatie I	Afstemming tussen ov-partners in Oost NL	Beperkte overlegstructuren om in breed spectrum alle organisaties bij te praten over de ontwikkelingen	Ontbreken van een overlegstructuur die het gehele speelveld van het OV in de regio beslaat.
Organisatie J	Optimale aansluiting op vervoersketen zowel landelijk, regionaal en daartussen	Beperkte afstemmings-mogelijkheden tussen nationaal en regionaal openbaar vervoer	Institutionele beperkingen in de concessies die goede optimalisatie bemoeilijkt
Organisatie L	Ophalen van percepties van de andere regio's	Er is een plek nodig waar ruimte is voor het delen van de speerpunten en het creëren van een geluid richting Den Haag	Als regio aankloppen bij het Rijk maakt minder indruk dan met een provincie of zelfs landsdeel. + Losse overleggen zijn weinig efficiënt
Organisatie M	Het vertegenwoordigen van de reizigers aan de OV- en Spoortafel	De OV-sector is te grootschalig om alles zelfstandig te doen	Taken en verantwoordelijkheden liggen verspreid

5.1.4. Afhankelijkheid

Het ministerie en beide provincies zijn volgens de respondenten onmisbaar en vormen de kern van de OV- en Spoortafel. Een belangrijk argument dat wordt genoemd is dat het ministerie en de beide provincies de opdrachtgevers/concessieverleners en dus de belangrijkste spelers van het openbaar vervoer zijn. Dat betekent niet dat de andere actoren niet van belang zijn voor het netwerk. Zo geeft een vertegenwoordiger treffend aan: *“Eigenlijk moet je terug naar het doel. Als het een afstemmingsoverleg is van de deur-tot-deurketen die je wilt bevorderen, dan is ook een gemeente belangrijk.”* Een organisatie sluit daar bij aan door te stellen dat een samenhangend mobiliteitssysteem (dus meer dan OV) alleen gevormd kan worden door alle lagen van nationaal tot lokaal niveau te betrekken. *“Je hoeft niet altijd naar landelijk OV te kijken, maar ook naar de fiets of bus. [...] Het integraler werken is een overheidsbelang”.* Over het algemeen besluiten de actoren hun beantwoording met de conclusie dat alle actoren in het netwerk belangrijk zijn om de verschillende doelen te bereiken. Dat lijkt te passen bij het brede spectrum aan naar voren gebrachte doelen waardoor dit netwerk zich kenmerkt. Doordat er geen duidelijk doel van de tafel bekend is, varieert de afhankelijkheid van actoren sterk per onderwerp dat geagendeerd wordt (zie tabel 5.6).

Afhankelijkheid kan tweeledig worden gezien. Enerzijds de afhankelijkheid van middelen in het bezit van een ander om doelen te bereiken binnen het netwerk - zoals net behandeld - en anderzijds om doelen te bereiken buiten het netwerk. Dan gaat het vooral om weten wat er speelt, zo blijkt uit de interviews. Daar waar het netwerk in mindere mate afhankelijk is van gemeenten en het ROCOV is het netwerk voor deze partijen wel van belang om te weten wat er speelt. Zo geeft een respondent aan door hun betrokkenheid bij het netwerk informatie op te kunnen halen die ze anders niet zouden krijgen. De afhankelijkheid van het netwerk voor het

ophalen van relevante informatie wordt door vrijwel alle actoren onderschreven en geldt dus niet alleen voor het ROCOV en de gemeenten.

Tabel 5.6 Afhankelijkheid van actoren

Actor	Hulpbron	Vervangbaarheid	Afhankelijkheid (laag tot hoog)	Cruciale actor	Betrokkenheid
Ministerie	Kennis landelijk, legitimiteit, (juridisch)	Niet	Gemiddeld	Ja	Wisselend
Provincie	Kennis interregionaal, legitimiteit, (juridisch)	Niet	Hoog	Ja	Groot
ProRail	Kennis infrastructuur	Niet	Hoog	Ja	Groot
NS	Kennis vervoerskundig, productie	Niet	Hoog	Ja	Groot
Vervoerder regionaal	Kennis vervoerskundig, productie	Laag	Hoog	Ja	Wisselend
Regio	Kennis lokaal, legitimiteit	Laag	Gemiddeld	Ja	Wisselend
ROCOV	Kennis, legitimiteit	Laag	Laag	Nee	Wisselend

5.2. Samenwerkingsdynamiek

5.2.1. Aanjager/drijfveer voor samenwerken

De OV- en Spoortafels zijn ontstaan als netwerk vanuit de LTSA (Lange Termijn Spooragenda). De lange termijn visie was nodig om het landelijk OV en het regionale OV op elkaar af te stemmen. Er bestond (en bestaat) een wens om alle partijen te verenigen aan een spoortafel. Vanuit het ministerie is de tafel mede ingegeven door de goede ervaringen vanuit de luchtvaart (de zogeheten Alderstafel). Tot die tijd was er geen netwerk waar de sector elkaar in de volle breedte ontmoette. De aanjager voor het netwerk is uit de interviews niet aan te wijzen, maar uit de documentenanalyse blijkt dat het Rijk een belangrijke initiërende rol heeft gespeeld in het opzetten van de OV- en Spoortafel. Daarbij biedt de OV- en Spoortafel voor organisaties de mogelijkheid om op van elkaars plannen en problemen op een laagdrempelige manier op de hoogte te raken. Dat geeft organisaties meer houvast doordat ze weten waar andere organisaties mee bezig zijn. In de literatuur werd deze drijfveer geduid als de onzekerheid voor organisaties, wat als externe prikkel geldt om samen te werken. Van een echte wederzijdse afhankelijkheid als drijfveer lijkt geen sprake, omdat veel organisaties ook al aangeven daar hun eigen overlegstructuren voor te hebben. Wel spreken sommige actoren van de mogelijkheid tot het vergroten van het draagvlak via de OV- en Spoortafel voor bepaalde maatregelen (zie ook gedeelte motivatie § 5.2.4). Ook het element onzekerheid komt terug in de interviews. De organisaties zeggen elkaar nodig te hebben omdat de verantwoordelijkheden in het openbaar vervoer in handen van verschillende actoren ligt en afstemming kan helpen de onzekerheid te verkleinen.

5.2.2. Samenwerkingsproces

Ook in het samenwerkingsproces komt duidelijk naar voren dat er geen eenduidig doel is aan de OV- en Spoortafel. Daar waar de procesfasen van ontdekken, definiëren, delibereren en besluiten als iteratief zijn benoemd, loopt dit in de spoortafel op meerdere vlakken door elkaar heen en komen sommige fasen (zoals de besluitvorming) niet aan de orde. Op de OV- en Spoortafel kunnen alle deelnemers hun interesses, wensen en mening openlijk delen, daarover zijn de actoren het wel eens. Over het vervolgproces bestaan verschillende opvattingen. Drie respondenten zijn, hoewel ze kanttekeningen plaatsen, tevreden over de OV- en Spoortafel als het gaat om doelbereiking (afgemeten aan hun eigen, zelf gestelde doelen). Daarvan geven er twee aan dat er procesmatig nog wel winst te behalen valt. Nu is het vooral een tafel waarin organisaties vertellen en luisteren in plaats dat er een echt debat plaats vindt op basis waarvan er besluiten genomen kunnen worden. Een respondent zegt: *“Er vindt geen echte dialoog plaats. Het functioneert wel als afstemoverleg, maar er vindt geen ontwikkeling van gedachten of beleid plaats.”* En zegt een ander: *“Het is toch een beetje de agendapunten aflopen en dat is het dan.”* Een organisatie zegt: *“Het gevolg is dat het overleg een groot kabbelgehalte krijgt”*. Iedereen kan een agendapunt inbrengen, al gebeurt dat veelal door dezelfde actoren.

Vier van de acht ondervraagde respondenten ervaren een zekere vorm van eenrichtingsverkeer aan de OV- en Spoortafel. Zij ervaren dat vooral de beide provincies, het ministerie en de NS agendapunten aanleveren en delen met de tafel. Gemeenten en regio's worden door enkele actoren gezien als actoren die vooral informatie komen ophalen. Dit komt het proces van delibereren en afwegen niet ten goede. Het thema personenvervoer per spoor domineert op de OV- en Spoortafel. Volgens een respondent is de naamgeving OV- en Spoortafel vreemd. *"Spoor is een onderdeel van OV en dat zou niet apart benoemd moeten worden."* zo geeft hij aan. Een belangrijke oorzaak van de beperkte discussie lijkt gevonden in de beperkte agendasetting. Ook het gebrek aan zelfstandige bevoegdheden speelt op de achtergrond een rol. Een vertegenwoordiger ziet dat soms de actualiteit het wint van de structurele OV-dossiers met lange termijn consequenties. Dat beeld wordt ondersteund door een andere organisatie die de agenda als los-vast en als Ad-Hoc typeert. Een derde organisatie ervaart dat organisaties aan de tafel naar de agendapunten luisteren en pas naderhand met vragen komen, terwijl van tevoren voorbereide vragen een goede inbreng zouden vormen voor een discussie aan de tafel. Zo geeft een respondent aan dat soms onduidelijk is wat organisaties met bepaalde agendaonderwerpen moeten: *"Ze halen informatie op en dan, wat gebeurt daar dan vervolgens mee?"*. Het debat aan de tafel ontbreekt zichtbaar.

Een andere oorzaak zou in het proces kunnen liggen. Drie respondenten geven aan dat de stukken de laatste tijd (te) laat worden verzonden, waardoor er weinig tijd is de stukken voor te bereiden en deze met de eigen achterban nog voor te bespreken. Ook wordt het feit dat de agendapunten weinig gemeenschappelijks hebben aangedragen als oorzaak voor het gebrek aan discussie. Alle respondenten geven aan dat de grootte van de tafel (aantal deelnemers) ervoor zorgt dat onderwerpen vaak oppervlakkig gehouden moeten worden. Voor echt inhoudelijk debat en afstemming zoeken actoren elkaar ook buiten de tafel op.

De tafel is geen besluitvormend orgaan. Dat houdt in dat voor de besluitvorming en harde afspraken organisaties altijd terug moeten naar hun eigen besluitvormingsorgaan. Voor de provincie is dat Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten en voor het ministerie de Tweede Kamer en het kabinet. Toch wordt er door een organisatie wel 'besluitvormende' waarde aan de tafel gehecht. Deze organisatie ziet een rol voor de landsdelige spoortafel om tot een prioriteitenlijst te komen. Daarbij is het van belang dat er keuzes gemaakt worden over wat wel of géén prioriteit behoeft: zo kan worden voorkomen dat er lange prioriteitenlijsten richting Den Haag gaan. Daarvoor moeten organisaties over hun eigen schaduw heen kunnen springen. Meerdere respondenten geven aan dat organisaties dit maar beperkt lukt, waarbij dit vooral geldt voor de intergemeentelijke regio's. Uiteindelijk heeft dit een negatieve invloed op de discussie aan tafel en wordt zo de besluitvorming bemoeilijkt. Zo wordt aangegeven dat uiteindelijk het Rijk zal moeten kiezen als er een prioriteitenlijst van tien acties volgt in plaats van een lijst met drie prioriteiten.

Actoren komen met tot verschillende oplossingen. Een respondent stelt voor om mogelijk de tafel af te lasten wanneer er geen gespreksonderwerpen zijn of anders de Spoortafel als netwerkbijeenkomst te zien. Een andere respondent zegt ook dat er misschien meer geïnvesteerd kan worden in het netwerkarakter van de Spoortafel. De verschillende actoren zijn immers het meest tevreden over het feit dat de spoortafel hen de mogelijkheid biedt elkaar te zien. Twee organisaties geven daarbij aan dat ook de (informele) ontmoeting buiten de vergadering zelf erg waardevol is. Een organisatie is ook tevreden dat steeds dezelfde gezichten aan de OV- en Spoortafel zitten. Daarentegen ziet een respondent wel dat er met verloop van tijd veel wisselingen van personen hebben plaatsgevonden. Nieuwe vertegenwoordigers moeten eerst worden ingewerkt en moeten hun schakelpositie ontdekken. Om voor meer discussie te zorgen en een echt gesprek te faciliteren zou een gemeenschappelijke agenda opgesteld kunnen worden, zo oordelen een tweetal respondenten. Wat wil het landsdeel aan de spoortafel bereiken? Een respondent vult aan dat het mogelijk helpt om een duidelijk doel aan de agendapunten te koppelen. Daarmee wordt het ook voor andere actoren duidelijk wat de agenderende partij wil bereiken en weten actoren wat ze van elkaar kunnen verwachten. Ook wordt er voorgesteld om landelijke en landsdelige dossiers meer te scheiden. Zodat er op de landsdelige dossiers meer discussie plaats kan vinden. De laatste organisatie kan zich een institutionele verandering voorstellen, waarbij er in concessies de verplichting wordt opgenomen om aan de spoortafels te discussiëren en te adviseren over de voorgenomen dienstregeling.

5.2.3. Gedeelde motivatie

Er is aan de respondenten ook gevraagd hoe zij de relatie onderling beschrijven. Het vertrouwen tussen de verschillende actoren behoeft aandacht zo blijkt uit de interviews. Ondanks dat de personen het onderling goed

met elkaar kunnen vinden. De stemming is goed en vriendelijk geven de respondenten aan, maar wanneer er dieper ingezoomd wordt op de uitspraken die worden gedaan door de respondenten blijkt er geen optimaal vertrouwen te zijn. Drie respondenten geven aan dat niet alle organisaties al hun kaarten op tafel leggen. Een respondent verwoordt de aanwezigheid van een gebrek aan vertrouwen als: *“Het is geen sfeer van optimaal vertrouwen. Eerder vrijblijvend praten over dingen die over iets anders gaan dan je eigen belangen. [...] Iedereen blijft vriendelijk, maar laat niet het achterste van zijn tong zien.”* Het is een indicatie voor het feit dat onder andere de regio's niet over hun eigen schaduw heen durven te springen ten behoeve van het grotere belang en wordt door vijf van de acht respondenten benoemd in de interviews.

Niet over de eigen schaduw heen durven springen is ook een belangrijke indicator voor de mate van het wederzijds begrip tussen de organisaties. Men heeft het idee dat men niet altijd vrijuit kan praten en zijn zegje kan doen. Ook vragen respondenten zich af wat men met de informatie doet. De organisaties hebben niet het idee dat anderen hun mening aanpassen op basis van de argumenten die door andere actoren worden aangedragen. Dat terwijl het ophalen van informatie, waaronder meningen van verschillende organisaties, wel als belangrijk doel van dit netwerk wordt gezien.

Alle organisaties zijn bij de OV- en Spoortafel actief betrokken. Dat vinden zij zelf, maar dat vinden anderen ook van hen. In welke gradatie hangt sterk af van het onderwerp dat op de agenda staat. Logisch zo oordeelt een aantal actoren, maar enkele organisaties zijn bezorgd over de commitment aan de OV- en Spoortafel. Een argument die respondenten noemen omtrent de betrokkenheid is dat wanneer organisaties nut en noodzaak niet zouden inzien van het overleg zij ook niet zouden komen, gezien de vrijwillige deelname aan de OV- en Spoortafel.⁶ Alle betrokken organisaties hebben wel het idee dat de OV- en Spoortafel een zekere meerwaarde biedt. Het gaat in dit geval wel puur om de aanwezigheid en nog niet om de werkelijke bijdrage. Zoals gezegd zijn het vooral Provincie, NS, ProRail en in mindere mate het ministerie die agendapunten aandragen. Daarbij moet opgemerkt worden dat niet elk agendapunt zich leent voor de tafel.

Voor de op de agenda te plaatsen onderwerpen moet er een balans gevonden worden tussen het hogere, landelijke abstractieniveau en het meer concrete, regionale niveau. De diversiteit aan actoren bemoeilijkt de discussie. Aan de overlegtafel komen soms onderwerpen ter sprake die een 'hoog-over'-gehalte hebben waaraan de lagere overheden niet altijd een bijdrage leveren. Hun rol verplaatst zich dan vooral naar die van toehoorder in plaats van actieve deelnemer. Ook geven twee respondenten aan het idee te hebben dat sommige regio's alleen maar aan tafel zitten om geen informatie te missen in plaats van echt iets concreets bijdragen aan de OV- en Spoortafel. Er leeft zelfs de gedachte dat een enkele regio aan tafel zit met de gedachte: *“what's in it for me?”*.

5.2.4. Capaciteit voor gedeelde actie

Aan de actoren is gevraagd naar de concrete bijdrage die ze leveren aan dit netwerk. Daarbij geven alle respondenten zonder uitzondering een bijdrage te leveren in de vorm het leveren van kennis. Zowel op het gebied van kennisdeling als kennisverwerving. De provincies geven aan naast kennis ook het netwerk te faciliteren vanuit de rol van secretaris en voorzitter van het netwerk. Het ministerie deelt kennis over landelijke processen zoals het MIRT en Toekomstbeeld OV 2040, leerervaringen van andere tafels en landelijke programma's. Organisatie A geeft aan via de spoortafel vooral kennis en kunde te delen om de provincie te ondersteunen. Organisatie M geeft aan niet alleen belangen te behartigen vanuit reizigersperspectief, maar ook op het gebied van kennis vanuit breder OV-perspectief op het gebied van dienstregelingen en concessies aan de tafel bij te dragen. Ook organisatie H geeft aan kennis te delen, daarbij gaat het om specifiek spoorprogramma en -netwerk gerelateerde kennis. Verder brengt zij hun eigen ideeën en haar visie in. Ook het ophalen van kennis op het gebied van weten wat er speelt komt bij hen terug. Organisatie F zit er ook voor kennisdeling en kennisverwerving. Hier geldt ook dat zij kennis uit de regio ophalen, maar ook specialistische kennis en kunde hebben over het (landelijke) openbaar vervoer en mobiliteit in brede zin. Ook voor organisatie L geldt dat er kennisverwerving en kennisdeling plaats vindt. Daarbij delen zij vooral hun percepties en zorgen vanuit de regio en halen deze van andere regio's op. Weten wat er speelt lijkt daarmee de rode draad te zijn voor de OV- en

⁶ Formeel is er sprake van vrijwilligheid. Uit de interviews blijkt dat actoren mogelijk denken zich het niet te kunnen veroorloven niet bij het overleg aanwezig te zijn uit angst de boot te missen bij beslissingen of agenderingen, ondanks dat de tafel geen juridische besluitvormende status heeft.

Spoortafel, waarbij specialistische kennis van vervoerders en de infrastructuurbeheerder het proces ondersteunt. Concrete bijdragen aan het netwerk in de vorm van specifieke hulpmiddelen zijn anders dan de faciliterende bijdragen van de provincies niet benoemd.

5.2.5. Resultaten

Kijkend naar de resultaten die dit netwerk tot nu toe landsdelig behaald heeft, dan zijn er in de interviews weinig concrete inhoudelijke voorbeelden gegeven. Ook hier lijkt een sterk verband met de ambigue doelstelling van de tafel. De OV- en Spoortafel is geen besluitvormend gremium. Dat wil zeggen dat alle partijen die betrokken zijn bij de tafel alleen binnen in hun eigen organisatie daadwerkelijke besluiten kunnen nemen. Dat is ook zichtbaar in de resultaten die worden geboekt. De OV- en Spoortafel resulteert niet in besluitvormende zaken als nieuwe wetgeving, nieuw beleid, vergunningen of het verdelen van financiële middelen. Behaalde resultaten die uit dit interview naar voren komen zijn veel procesmatiger van karakter. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om overeenstemming om nader onderzoek uit te voeren. Een voorbeeld van een geslaagd resultaat op het gebied van afstemming is deze rondom de casus Geldermalsen, waarbij NS via de OV- en Spoortafel heeft afgestemd met andere organisaties om de aansluiting op decentraal ov te optimaliseren.

5.3 Rollen binnen het netwerk

5.3.1. Rol: invulling ten opzichte van de verwachting

Vanuit de afspraken die in het netwerk zijn gemaakt, is al duidelijk dat de beide provincies een wisselende secretaris en voorzittersrol hebben en dus een faciliterende rol vervullen in het netwerk. Uit de interviews is gebleken dat een onderscheid gemaakt kan worden in inhoudelijke en procesmatige rollen.

Inhoudelijke rollen

De organisaties zien zichzelf allen als regulier deelnemer aan het overleg. Een uitzondering is er voor de provincies en het ministerie. Zij ervaren naast hun rol als deelnemer een secundaire rol. Het ministerie van I&W heeft in eerste instantie de rol van deelnemer, maar kent tegelijkertijd de rol als stelselverantwoordelijke. Deze rol is op de regionale tafel minder sterk aanwezig. Voor de provincies is inmiddels helder dat er ook een rol als voorzitter is weggelegd. De rollen van de actoren sluiten aan op dat wat ze halen en brengen in het overleg en zijn daarmee passend. Geen enkele actor vindt dat er organisaties zijn die een verkeerde rol vervullen. De rollen en verwachtingen zijn duidelijk. Kenmerkend voor de OV- en Spoortafel is dat organisaties het ervaren als een niet-hiërarchisch, horizontaal netwerk. Actoren voelen zich gelijkwaardig. Alle organisaties zijn deelnemer, maar niet allemaal zijn ze even actief. Zoals in de theorie voorspeld stellen sommige actoren zich dominanter op dan anderen en lijkt een relatie zichtbaar tussen de agendering en de mate waarin een onderwerp een actor raakt.

Er is aan de actoren ook gevraagd naar de aanwezigheid van leiderschap. De respondenten beginnen dan veelal over de procesmatige leiderschapsrol. Echter is ook zichtbaar dat een aantal actoren op inhoudelijk vlak een echte leider missen. Een organisatie zou graag zien dat de provincie Gelderland meer stuurt op het gebied van visie, waarbij de mening van de provincie duidelijker naar voren zou moeten komen. Een ander mist een vorm van regie ‘over de kikkers in de kruiwagen’, waarbij de rol van de voorzitter ‘technocratisch’ is geworden. De provincie zou daarbij de gesprekspartner moeten zijn uit de regio met een filter op verschillende meningen uit de diverse regio’s. Een van de provincies vindt ook dat zij als regisseur in de provincies meer in de lead zouden moeten zijn. In het theoretisch kader werd al op basis van het artikel van Mandell & Keast (2009) geattendeerd op een te faciliterende leiderschapsrol in netwerken. Dit komt duidelijke terug in de OV- en Spoortafel. De ambiguïteit van de context vraagt om meer sturing op het behalen van doelen op de lange termijn.

Procesmatig

Alleen voor de beide provincies geldt dat zij een procesmatige rol moeten vervullen. De respondenten koppelen verschillende kenmerken aan de voorzitters- en secretarisrol. Organisatie I vindt dat zij zelf een coördinerende en initiërende rol heeft. Daarmee wordt bedoeld dat de overleggen op de juiste manier worden gefaciliteerd, ervoor gezorgd moet worden dat iedereen komt (in ieder geval wordt uitgenodigd) en over de juiste informatie beschikt om aan het gesprek deel te nemen. Organisatie J sluit hierbij aan heeft het naast de voorzittersrol over gastheerschap. Organisatie A is over het algemeen tevreden over de procesmatige rol van de provincie

Gelderland. De agenda's worden voorbereid en er wordt gezocht naar gemeenschappelijkheid in agendapunten. Tegelijkertijd wordt sturing op de inhoud gemist. *“Wat vinden we nu met zijn allen?”*. Organisatie F lijkt hier op aan te sluiten. Qua proces gaat het goed, maar mist het zoals gezegd regie. Organisatie M is ook tevreden over de procesmatige rol. Iedereen wordt uitgenodigd en kan inbreng leveren aan tafel zo wordt aangegeven. Organisatie H denkt dat er voor de provincies als organisatoren nog meer uit te halen valt door bewuster het gesprek aan te gaan en te kijken naar de eigen inbreng. *“Het is nu heel procesmatig en abstract”* zo wordt aangegeven. Veranderingen in de agendasetting, vergaderhygiëne en het creëren van meer gemeenschappelijkheid over de agendaonderwerpen zouden hier verandering in kunnen brengen. Organisatie G ziet twee procesrollen weggelegd voor de provincie die van faciliteerder en die van verbinder en is tevreden over de huidige invulling van deze rollen. Met deze tweedeling sluit organisatie G aan bij het beeld van organisatie I. Organisatie L ziet ook een rol als voorzitter en vindt dat deze nog sterker kan worden ingevuld. Daarbij gaat het over afkappen van discussies, het managen van de discussieonderwerpen en af en toe met de vuist op tafel slaan. *“Waar zijn de mannen of vrouwen met de voorzittershamer?”* zo wordt afgesloten.

Daar waar de provincies van mening zijn dat iedereen een agendapunt kan agenderen, heeft een respondent het idee dat de aangedragen agendapunten er niet altijd op komen. Volgens de provincies is er tot nu nog geen aangedragen agendapunt geweigerd. De actoren zien de provincie zowel als faciliterende voorzitter als ook als deelnemer met een eigen beleidsagenda. Aandachtspunten zijn de verzending van de stukken, vorming van de agenda, het bewaken van het proces met voorzittershamer en het participeren als deelnemer. Enkele oplossingen die daarvoor worden aangedragen richten zich op het de rol van voorzitter en op het inzetten van een ontwikkelagenda voor een langere termijn.

Netwerkmanagement

De verschillende actoren is ook gevraagd naar de aanwezigheid van netwerkmanagement, hoe dat nu ingevuld wordt en wie dat zou moeten invullen (zie tabel 5.7). Waar het duidelijk is wat procesmatig van de provincie verwacht wordt, zij de respondenten zijn uitermate verdeeld over wie elkaar moet aanspreken op zijn of haar rol. Drie respondenten vinden dat iedereen elkaar moet aanspreken op de rol die gepakt wordt en vinden dat dat hoort bij de non-hiërarchische, open en horizontale insteek van de OV- en Spoortafel. Zo geeft een respondent aan *“Ik vind dat iedereen zelf daar de verantwoordelijkheid voor moet nemen. Vind je het niet goed gaan, dan moet je het ook zeggen”*. De twee andere respondenten sluiten zich daar in ongeveer dezelfde bewoordingen bij aan. Drie organisaties vinden dat vooral de provincies hier zelf voor verantwoordelijk zijn. Een daarvan zegt daarover: *“In principe zouden wij het wel een beetje kunnen bewaken en wanneer dat niet goed gaat dat wij elkaar aanspreken.”* Een respondent vindt dat in eerste instantie gemeenten en regio's de provincie moeten aanspreken op hun rol. Tegelijkertijd vindt deze organisatie het ook een rol voor de provincie en zichzelf. Slechts een respondent vindt dat alleen de gemeenten en regio's de provincie aan moeten spreken op hun rol. Wie de andere actoren dan op hun rol aan moeten spreken, is onduidelijk gebleken uit de met beiden gevoerde gesprekken. Overall komt het duidelijk naar voren dat de provincie hier voor veel actoren wel een belangrijke taak heeft. Hetzij als enige organisatie, hetzij als onderdeel van het totale netwerk.

De geïnterviewden geven aan dat netwerkmanagement tot nu toe niet nodig is geweest. Een respondent geeft daarvoor als oorzaak dat *“het nu nog niet zo heel spannend is en dat ze dat daarom nu vooral reactief invult”* en *“zolang de agendapunten binnendruppelen is er geen discussie met andere partijen over.”*

Tabel 5.7: Netwerkmanagement in de OV- en Spoortafel

	Allen	Ministerie	Provincie	Regio's	Gemeenten	ProRail	Vervoerder	ROCOV
Aanspreken op rol	3	1	5	2	2	0	0	0

5.3.2. Rolconflict

De rollen zoals deze nu door de deelnemers worden ingevuld passen binnen de verwachting van de verschillende organisaties. De horizontale invulling van het netwerk zorgt voor een gelijkwaardige behandeling van de actoren. Dat betekent niet dat rollen niet kunnen conflicteren. Binnen de OV-Spoortafel waarschuwen enkele actoren

voor een mogelijk rolconflict tussen inhoudelijke en procesmatige rollen. Afhankelijk van wie de voorzittershamer bezit, signaleren de actoren een mogelijk rolconflict voor de voorzittende provincie. Dit rolconflict ontstaat doordat de voorzitter de rol van voorzitter en deelnemer moet vervullen. Het zou dan onduidelijk kunnen zijn of de provincie als voorzitter spreekt of als deelnemer en ook ingrepen in discussies kunnen door het rolconflict tot verwarring lijden. Een respondent zegt daarover *“Misschien zouden zij wel geen voorzitter moeten zijn, omdat ze ook heel veel belangen hebben en soms ook tegengestelde belangen, misschien zou je een neutrale voorzitter/secretaris moeten hebben.”* Een ander suggereert ook het voordeel van een gesplitste voorzitters en deelnemersrol. De provincies kunnen zich hier in vinden en komen zelf in het interview ook met deze optie. Over de echte noodzaak wordt nog wel getwijfeld. Doordat de OV- en Spoortafel geen besluitvormend orgaan is en de discussies nu vaak oppervlakkig blijven door de beperkte agendasetting komt het rolconflict maar beperkt voor.

5.3.3. *Omgang met conflicten*

De deelnemers is ook gevraagd naar de aanwezigheid van conflicten. Vier respondenten geven aan geen echte conflictsituaties te hebben ervaren. Voor vier anderen ligt dit anders. Zij hebben wel (sluimerende) conflicten waargenomen of ervaren op de spoortafel. Voorbeelden die worden gegeven zijn deze van de routing van de Berlijntrein en het dienstregelingsvoorstel van NS voor 2021. Een respondent duidt het conflict over de dienstregeling *‘als belangen en verwachtingen die niet met elkaar matchen’*. In dit conflict deelde NS de dienstregeling met de actoren, maar waren enkele actoren te laat in het bezit van het document, waardoor zij dit niet meer aan hun bestuurders konden voorleggen. Voor andere actoren gold dat het onduidelijk was wat precies de bedoeling was van het delen van de dienstregeling. Daardoor ontstond aan tafel wel enige onenigheid. Uiteindelijk zijn buiten de tafel om afspraken gemaakt tussen actoren om het de volgende keer beter te laten gaan

5.3.4. *Beeld vanuit de provincie Gelderland*

De rol die de provincie Gelderland aan de OV- en Spoortafel inneemt hangt ook van hetgeen wat van de vertegenwoordiger gevraagd wordt vanuit de ambtelijke uitvoering en de bestuurlijke opdrachtgever. Beide partijen zijn daarom gevraagd hoe zij naar de spoortafel kijken en wat ze van de beleidsafdeling verwachten.

De beide partijen zien de OVSPT vooral als een signaleringstafel waarbij knelpunten in Oost Nederland aan de orde kunnen worden gesteld. Voor de uitvoering geldt dat zij daar ook hun eigen kanalen voor hebben, maar dat het soms goed is dit op een beleidstafel aan de orde te brengen. De bestuurder geeft daarbij aan dat het soms ook kan helpen om beleidsmakers en bestuurders op locatie uit te nodigen zo meer affectie met de problemen te krijgen.

Op basis van het overkoepelende doel van de OVSPT lijkt het goed om iemand van de uitvoering bij de OV- en Spoortafel te betrekken. Er is aan de uitvoerder gevraagd of hij vindt dat de uitvoering betrokken moet worden bij de OV- en Spoortafel. Daarbij gaf hij aan dat dit bij de provincie Overijssel wel gebeurt. De uitvoering weet beter waar de echte knelpunten zitten en kan dit ook inhoudelijk beter toelichten. Het is volgens hem echter niet noodzakelijk dat er iemand van de uitvoering aan de tafel aansluit, maar het is wel handig de inhoud in een vooroverleg af te stemmen. Er zijn immers al zoveel aanwezigen bij die overleggen dat het anders wel erg druk wordt zo geeft de respondent aan. Het beeld van de uitvoering is dat agendapunten aan de OV- en Spoortafel een langere doorlooptijd hebben dan een jaar, waarbij de uitvoering werkt met een jaarlijkse cyclus. Dat is niet meer waar de uitvoering mee bezig is zo wordt aangegeven.

De bestuurder maakt als vertegenwoordiger van het landsdeel Oost zelf deel uit van de OV- en Spoortafel en is voorzitter van de landsdelige OV en Spoortafel Oost-Nederland. Ook bestuurlijk geldt dat de tafel nog wel eens ongrijpbaar is. Het is onduidelijk wat er precies besproken moet worden. Vanwege de grote groep kan er niet de diepte ingegaan worden en blijft het vooral bij een beetje bijpraten. Het beeld sluit aan bij de interviews met de ambtelijke deelnemers. Dat men regelmatig bijeenkomt om te praten over het spoor wordt wel gewaardeerd, maar de wens bestaat om meer de diepte in te gaan. Zeker wanneer het over de regio gaat. De bestuurder zou graag speerpunten benoemen vanuit het landsdeel en deze dan in de landelijke tafel naar voren brengen, maar ook hier geldt dat iedereen met zijn eigen belang aan de tafel zit. Wel geeft de bestuurder aan dat het spannender

gaat worden nu het TBOV2040 richting de ontwikkelagenda gaat en dit straks op de bestuurlijke tafel terecht gaat komen. Het is dan aan de voorzitters om orde te brengen aan de verscheidenheid aan wensen en oog te houden voor de bredere belangen van het Landsdeel Oost en Nederland.

De interactie tussen de ambtelijke en bestuurlijke voorzitter van de OV- en Spoortafel biedt nog ruimte voor verbetering. Daar waar nu de ambtelijke voorzitter samen met de aangesloten organisaties de agenda aan de ambtelijke tafel voorbereidt, zou de bestuurder zelf ook een bijdrage willen leveren aan de agendavorming. Ook de functie van het overleg moet worden heroverwogen zo oordeelt de bestuurder, zodat er meer uit de OV- en Spoortafel gehaald kan worden.

De respondent van de uitvoering vindt het lastig de juiste rol van de provincie Gelderland in de OV- en Spoortafel te typeren. Daarvoor kent hij de OV- en Spoortafel te weinig om er iets van te vinden zo oordeelt hij. Wel laat hij blijken dat de agendasetting functie belangrijk is. De bestuurder ziet een belangrijke leidende rol weggelegd waarbij de elementen van faciliteren en verbinden belangrijke bijkomstige onderdelen zijn. Er wordt bestuurlijk verwacht dat de regio's betrokken worden. De beleidsmedewerker moet uiteindelijk goed op de hoogte zijn van de gevoelens van de regio's en deze ook goed kunnen verwoorden. Zodat iedereen gehoord wordt en er uiteindelijk keuzes gemaakt kunnen worden. Daarbij is het verschil tussen de ambtelijke en bestuurlijke tafel dat de ambtelijke tafel dingen al moet uitdiscussieren. Wat er precies uit gediscussieerd moet worden, wordt in het midden gelaten.

5.4 Conclusie

Op basis van de interviews en de analyse van de documenten kan antwoord gegeven worden op drie deelvragen *“In hoeverre zijn de actoren op basis van de huidige rolverdeling tevreden over de samenwerking in het netwerk?”*, *“Wat verwachten de actoren binnen het netwerk op het gebied van de rolinvulling en bijdragen van de provincie Gelderland?”* en *“Tot welke knelpunten leidt dat gegeven de huidige situatie?”*

We zien tevredenheid onder de deelnemers als het gaat om het met regelmaat bijeenkomen van de OV- en Spoortafel. Het gremium is het enige in zijn soort waarbij alle actoren uit of betrokken bij de OV-sector landsdelig samenkomen. De samenkomst wordt door de actoren zonder uitzondering als positief beoordeeld. Weten wat er speelt en elkaar leren kennen zijn belangrijke motieven. Ook benadrukken actoren de effectiviteit van een dergelijke, grote bijeenkomst, omdat het veel kleinere overleggen overbodig maakt. Verbeterpunten zijn er voor de landsdelige OV- en Spoortafel zeker ook. Het bijeenkomen van een grote groep voorkomt wellicht een aantal vooroverleggen, maar gaat wel ten koste van de diepgang van de gesprekken. Voor die diepgang zijn weer aparte overleggen nodig. Zeker op het gebied van discussie en overleg valt er voor de OV- en Spoortafel winst te behalen. Het wordt nu vooral gebruikt als informatiekanaal, daar waar het tevens als een afstemmings- en discussieoverleg zou kunnen functioneren. Dat de discussie ontbreekt, lijkt verschillende oorzaken te hebben, waarbij ook de rol van de provincies belangrijk is. Een oorzaak lijkt het verschil in doelen te zijn. Hoewel alle actoren aanwezig zijn vanwege het overkoepelende doel afstemming, hebben niet alle actoren dezelfde onderliggende doelen. Een andere oorzaak lijkt de wat eenzijdige agendavoorbereiding te zijn. Niet alle actoren dragen actief bij aan punten voor de agenda. De agendapunten die worden ingebracht zijn veelal informatief van karakter. Soms is onduidelijk voor de meeste deelnemers waarom een actor het onderwerp heeft geagendeerd. De derde oorzaak is de late verzending van de documenten, waardoor er weinig voorbereidingstijd is en de bijeenkomst vooral informatieverstrekkend in plaats van delibererend van karakter wordt. De vierde oorzaak ligt in de houding van de regio's die vooral vanuit hun eigen wensen en belangen opereren. De vijfde wordt door een organisatie genoemd en ligt in de concessieafspraken. Doordat vervoerders niet verplicht zijn te overleggen over afstemming, maar slechts hoeven te informeren aan de OV- en Spoortafel, blijft discussie uit. Deze oorzaak is slechts door één actor benoemd. Onduidelijk is of andere deelnemers deze opvatting delen.

Wat verwachten de actoren binnen het netwerk op het gebied van de rolinvulling en bijdragen van de provincie Gelderland?

De rol van de provincie als deelnemer in combinatie met het voorzitterschap verdient aandacht. Het voorzitterschap kan met meer verve worden uitgevoerd waarbij er ingezet kan worden op meer vergaderhygiëne. Ook de late inbreng van de vergaderstukken wordt als procesmatig verbeterpunt aangeduid.

De actoren verwachten van de provincie zowel een bijdrage als deelnemer als ook een rol als voorzitter. De meerderheid van actoren signaleert daarbij een mogelijk rolconflict tussen voorzitter en deelnemer, waarbij deze rollen bij echte discussies kunnen gaan knellen, omdat de actoren een neutrale voorzitter verwachten. Enkele gesprekspartners komen met de suggestie deze twee rollen uit elkaar te trekken. Qua beleidsinhoudelijke bijdrage wordt de provincie gezien als een cruciale actor en wordt haar deelname als positief ervaren. Enkele actoren verwachten van de provincie meer met een (eenduidige) visie te komen voor zowel op als buiten de tafel. Door de procesmatige invulling van de rol is het soms onduidelijk wat de provincie nu zelf precies wil en wordt deze inbreng soms als behoudend gezien.

Vanuit de provincie wordt de (ambtelijke) OV- en Spoortafel vooral als agenderingstafel gezien. De uitvoering en het bestuur zien het als een extra mogelijkheid om knelpunten aan te kaarten. Vanuit bestuurlijk perspectief wordt daarnaast verwacht dat de gemeentelijke regio's goed betrokken worden. De provinciale vertegenwoordiger moet goed op de hoogte zijn van de gevoelens in de regio en deze verwoorden. Zaken moeten daarbij worden uitgediscussieerd voordat deze op de bestuurlijke tafel komen. De bestuurder verwacht daarin een leidende rol met verbindende en faciliterende elementen van de beleidsmedewerker.

Tot welke knelpunten leidt dat gegeven de huidige situatie?

Grote knelpunten liggen niet in het verschiets kijkende naar de wensen van de deelnemende actoren en de interne actoren van de provincie. De gevraagde rollen van vanuit de provincie en de deelnemende actoren conflicteren niet. De voorzittersrol met onder andere meer aandacht voor de agendering zoals gewenst door de deelnemers is vooral procesmatig van aard. Ruimte voor de uitvoering om knelpunten te agenderen is er binnen de OV- en Spoortafel zeker ook. Ook het ophalen van de gevoelens en opgaven van de regio's lijkt een uitvoerbare wens te zijn. De visie van de provincie op tafel leggen is wat door beide partijen gewenst wordt. Hier zou een rolconflict kunnen ontstaan tussen het proces en de inhoud, maar door deze rollen te scheiden wanneer nodig worden knelpunten uit de weg gegaan.

6. Toekomstbeeld OV 2040

In dit hoofdstuk wordt, aan de hand van dezelfde structuur als het vorige hoofdstuk, de stuurgroep van het Toekomstbeeld OV 2040 behandeld om ook aan het einde de drie deelvragen over de huidige samenwerking en de rolinvulling van de provincie te beantwoorden. Voor dit netwerk zijn vier documenten geanalyseerd en vijf interviews gehouden met vertegenwoordigers van deelnemers van elke categorie van in dit netwerk aanwezige organisaties.

6.1 Actoranalyse

Sinds 2015 is het Rijk bezig met het ontwikkelen van een nieuw beleidsplan voor het ov in de toekomst (Ministerie I&W, 2019). Het 'Toekomstbeeld OV 2040' wordt ontwikkeld door verschillende actoren met het ministerie van I&W in de lead. In dit toekomstbeeld gaat het voornamelijk om beleidskeuzes die er richting 2040 gemaakt moeten worden om ook dan een hoogwaardig ov-netwerk te kunnen bieden. Onderdeel van dit toekomstbeeld is onder meer de vraag hoe de samenwerking tussen de verschillende actoren in deze sector moet verlopen. Want de opgave om Nederland bereikbaar te houden per openbaar vervoer is te groot om door één actor te worden uitgevoerd.

6.1.1. Arena's

Het Toekomstbeeld OV 2040 (TBOV2040) kent een vrij complexe governance zo blijkt uit de interviews (zie tabel 6.1). De landelijke bestuurlijke OV- en Spoortafel, is ondanks dat het geen besluitvormend orgaan is, de opdrachtgever van het hele proces van het TBOV2040, waaronder de stuurgroep. De stuurgroep is het tussenportaal tussen de OV- en Spoortafel en de inhoudelijke werkstromen. Zij zorgen voor een consistente lijn in het programma. Het programmteam zorgt ervoor dat het TBOV2040 inhoudelijk vorm krijgt. Zij bereiden stukken voor richting de stuurgroep die ze vervolgens aan de bestuurders voorlegt. Het programmteam is gericht op de brede inhoud van het TBOV2040. Daaronder ligt de landelijke verdieping met verschillende werkstromen: Landelijke netwerkuitwerking spoor, Ketens en Knopen en Bus, Tram en Metro. Deze werkstromen werken de daadwerkelijke inhoud uit. Deze landelijke werkstromen hebben een wisselwerking met de regionale uitwerking waar in een eerdere fase de wensen en ambities door de intergemeentelijke regio's zijn uitgesproken. Statusupdates van die processen geschieden regelmatig via de landsdelige OV- en Spoortafels zoals in hoofdstuk vijf te lezen was.

Tabel 6.1: Onderdelen binnen het TBOV2040

Arena	Aantal bijeenkomsten	Betrokken actoren per arena
Stuurgroep	Maandelijks (Afhankelijk van status)	Ministerie DOVA
Programmteam	Maandelijks	ProRail Vervoerders Landsdelen (Afv.)
Landelijke netwerkuitwerking spoor - Kernteam+ - Kernteam	Afhankelijk van fase in proces, momenteel wekelijks	Ministerie ProRail NS FMN + Landsdelen (Afv.) (alleen bij +)
Ketens en Knopen - Kernteam	Afhankelijk van fase in proces	Ministerie ProRail NS Landsdelen
Bus, Tram Metro - Kernteam	Afhankelijk van fase in proces	Ministerie DOVA Vervoerders Landsdelen

Regionale uitwerking	Afhankelijk van invulling	Provincies
- Noord	van door landsdeel	ProRail
- Oost		Regio's
- Midden		Vervoerders
- Zuid		Consumentenorganisaties
- N-Randstad		
- Z-Randstad		

Vz. - Voorzitter / Afv. Afvaardiging namens de onderliggende provincies

6.1.2 Doel

Over de doelen binnen het TBOV2040 is veel meer overeenstemming dan in de OV- en Spoortafel. Vanuit de contourennota zijn vijf doelen gesteld waaraan het openbaar vervoer in het jaar 2040 aan moet voldoen. Deze doelen zijn weergegeven in figuur 6.2.

Figuur 6.2: De 5 vastgestelde doelen uit de contourennota (Ministerie I&W, 2019).

Om vanuit het OV een bijdrage te leveren aan maatschappelijke (ruimtelijke) opgaven rondom economie, woningbouw en leefomgeving streven wij richting 2040 de volgende 5 doelen na voor het OV:

- Het OV vangt haar deel van de mobiliteitsgroei op, in stedelijk gebied is OV samen met de fiets het belangrijkste vervoermiddel.
- Het klantoordeel in het hele OV gaat naar een 8 gemiddeld.
- De gehele OV-sector zero emissie en circulair.
- Nederland is een koploper in innovatie en vernieuwing van het OV.
- We streven – ook met het intensiveren van het OV – naar een voortdurende verbetering van veiligheid en minder hinder voor de omgeving.

Drie organisaties benoemen deze vijf doelen direct wanneer hen gevraagd wordt naar de opgaven en doelen die in dit netwerk centraal staan. Een van deze organisaties voegt ook een samenwerkingsambitie toe om in de toekomst ook in samenhang beslissingen te kunnen nemen die elkaar versterken in plaats van conflicteren. Een vierde respondent ziet naast de vijf hoofddoelen ook inhoudelijk nog opgaven en kleinere tussenliggende doelen die behaald moeten worden ten behoeve van het proces. De doelen gelden voor hen ook als ijkpunt voor ontwikkelingen zowel in de toekomst als in het retroperspectief. Een laatste organisatie kan zich volledig vinden in de hoofddoelen, maar schetst zelf vooral een overkoepelende opgave op het gebied van duurzaamheid en integraliteit van vervoerwijzen, wat binnen de vervoersector steeds belangrijker wordt. Deze organisatie ziet daarmee het maken van een integraal mobiliteitsplan als hoger liggend doel. Hoewel er op kleine punten afwijkingen in de doelen zijn, is het overkoepelende doel voor het TBOV2040 voor de deelnemende actoren helder.

6.1.3 Deelnemers

Aan het TBOV2040 doen veel actoren mee. Uit de gesprekken blijkt dat wanneer echt iedereen betrokken wordt er vele honderden actoren in het proces deelnemen. Daarbij moet gedacht worden aan concessieverleners, concessiehouders, spoor- en weginfrastructuurbeheerders en ondersteunende organisaties zoals Translink Systems. Zij maken echter lang niet allemaal deel uit van de stuurgroep van het TBOV2040. Deze groep bestaat uit tien actoren. Opvallend is dat niet de provincies zelf vertegenwoordigd zijn, maar dat in zowel de stuurgroep als het programmteam er een afvaardiging per landsdeel plaatsvindt. Zo zit wordt het landsdeel Oost in de stuurgroep vertegenwoordigd door een ambtenaar van de provincie Gelderland en in het programmteam door een ambtenaar van de provincie Overijssel (zie ook figuur 6.3, 6.4 en 6.6).

Ook hier is gevraagd of deelnemers andere actoren missen. Daar wordt door drie van de vijf ondervraagden aangegeven dat het belang van de reizigers in de stuurgroep en in het grotere proces van Toekomstbeeld OV mogelijk niet goed geborgd wordt. De reizigersinbreng zou groter mogen zijn in het proces wordt geoordeeld. Ze zijn wel vertegenwoordigd in het bestuurlijke gremium (landelijke OV- en Spoortafel), maar niet in het programmteam en de stuurgroep. Aanvullend noemen respondenten de wegbeheerders als actoren die beter op het proces aangehaakt mogen worden. Een organisatie wil breder kijken naar de mobiliteit en benoemt de

deelname van organisaties die deelconcepten aanbieden. Echter gaat deze ontwikkeling gepaard met veel onzekerheid, waardoor deze organisatie niet goed weet hoe deze actoren in het TBOV2040 geïncorporeerd kunnen worden. Ook de gemeenten (VNG) en ruimtelijke ontwikkelaars worden als mogelijke afwezigen genoemd, waarbij de gemeenten vooral op het gebied van knooppunten en knooppuntontwikkeling een bijdrage zouden kunnen leveren. Op de vraag of actoren andere organisaties kunnen missen antwoorden alle actoren ontkennend, het belang van samenwerking binnen de OV-sector is daarvoor te groot. (Zie ook §6.1.5 Afhankelijkheid)

Tabel 6.3: Aanwezige actoren in de stuurgroep TBOV2040

Betrokken actor	Organisatie	Formele positie
Rijk	Ministerie I&W	Initiator/deelnemer
Landsdeel	Noord — Prov. Friesland (Afv.)	Deelnemer
	Oost – Gelderland (Afv.)	Deelnemer
	Zuid – Limburg (Afv.)	Deelnemer
	Midden – Utrecht	Deelnemer
	Noordelijke Randstad – Noord-Holland (Afv.)	Deelnemer
	Zuidelijke Randstad – Zuid-Holland	Deelnemer
Vervoerders	Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN)	Deelnemer
	Nederlandse Spoorwegen (NS)	Deelnemer
Infrabeheerders	ProRail	Deelnemer



Figuur 6.4 indeling landsdelen Toekomstbeeld OV 2040

6.1.4. Perceptie op de opgave

Anders dan bij de OV- Spoortafel zijn hebben de respondenten een duidelijke perceptie op het probleem dat nu speelt binnen het openbaar vervoer. Dat is deels ook al terug te zien in de overeenkomstige doelen uit §6.1.2. De noodzaak tot samenwerking is helder voor de actoren. Voor organisatie F⁷ geldt dat zij de tafel vooral wil gebruiken om af te stemmen en zo draagvlak te creëren voor een gezamenlijk toekomstplan voor het ov. Voor de organisaties D & E geldt het waarmaken van provinciale/regionale belangen als een belangrijke kans voor dit netwerk. Organisatie B ziet vooral afstemming over de verschillende OV-thema's als iets belangrijks. Organisatie C ziet een mogelijkheid om via het toekomstbeeld in de toekomst de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer beter in te kunnen vullen.

Tabel 6.5: Probleem perceptie/perceptie op de opgave

Actor	Gebruikt de tafel voor:	Opgave percepties	
		Kern	Oorzaak
Organisatie B	Het ondersteunen van de overheden op het gebied van de landelijke thema's	Er is afstemming op thema's nodig die de organisaties binden.	Uitdagende thema's die afstemming vereisen van allerlei betrokken organisaties in het ov.
Organisatie C	Verzekeren positie vervoerders en creëren van meer flexibiliteit in de concessies	De relatie opdrachtgever opdrachtnemer zit vast in een gouden kooi	Langdurige gesloten concessie met weinig flexibiliteit.
Organisatie D	Agenderen en realiseren landsdelige/provinciale wensen	Regionale plannen moeten op de agenda komen om uiteindelijk gerealiseerd te worden.	De regio's hebben rijksmiddelen nodig om uiteindelijk knelpunten op te lossen en ambities waar te kunnen maken
Organisatie E	Agenderen en realiseren landsdelige/provinciale wensen	Regionale plannen moeten op de agenda komen om uiteindelijk gerealiseerd te worden.	De regio's hebben rijksmiddelen nodig om uiteindelijk knelpunten op te lossen en ambities waar te kunnen maken
Organisatie F	Afstemmen en zo draagvlak creëren	Er is een plan nodig om in de toekomst alle actoren goed met elkaar te laten samenwerken.	Noodzaak voor een lange termijn agenda voor > 10 jaar.

6.1.5. Afhankelijkheid

Binnen het TBOV2040 wordt veel waarde gehecht aan de integraliteit. Zoals gezegd geven alle respondenten aan dat géén enkele actor binnen het netwerk onmisbaar is. De opgave is dermate groot en het systeem is dermate complex dat alle actoren een radertje in het systeem vormen. Zo geeft een respondent aan dat de ketting zo sterk is als de zwakste schakel en wanneer de exploitatie goed is geregeld, maar de infrastructuur niet, dat het ov dan niet gaat draaien. Er is binnen de ov-sector dus een grote afhankelijkheid tussen de verschillende actoren. Dat is ook terug te zien in de tabel 6.6 waarin de afhankelijkheid van actoren voor geen enkele actor laag is en alle actoren als cruciaal worden geacht. Het TBOV2040 is een proces van "ons allemaal". Waar ligt dan precies die afhankelijkheid? Ten eerste geven respondenten aan dat taken en verantwoordelijkheden in het openbaar verspreid liggen. Wil je goed aansluitend openbaar vervoer dan zullen verschillende concessieverleners en -houders daar goede afspraken over moeten maken. Ten tweede ligt er een mate van afhankelijkheid in het budget. Andere actoren zijn voor de majeure infrastructurele investeringen afhankelijk van rijksmiddelen. Ten derde is er op legitimiteitsvlak (draagvlak) aan sterke afhankelijkheid waar te nemen. Door veel partijen te betrekken wordt geprobeerd breed draagvlak te krijgen.

⁷In bijlage 7: sleutel anonimisering (niet openbaar) wordt aangegeven welke organisatie aan de betreffende letter is gekoppeld.

Tabel 6.6 Afhankelijkheid van actoren in de stuurgroep

Actor	Hulpbron	Vervang- baarheid	Afhankelijkheid (laag tot hoog)	Cruciale actor	Betrokkenheid
Ministerie	Kennis landelijk, legitimiteit, financiën, personeel, productie, (juridisch)	Niet	Hoog	Ja	Groot
Landsdeel (Provincie)	Kennis landelijk, legitimiteit, financiën, personeel, productie (juridisch)	Niet	Hoog	Ja	Groot
DOVA	Kennis landelijk, kennis lokaal, personeel, productie	Laag	Gemiddeld	Ja	Groot
ProRail	Kennis infrastructuur	Niet	Hoog	Ja	Groot
NS	Kennis vervoerskundig, productie	Niet	Hoog	Ja	Groot
Vervoerder decentraal	Kennis vervoerskundig, productie	Niet	Hoog	Ja	Groot

6.2. Samenwerkingsdynamiek

6.2.1. Aanjager/drijfveer voor samenwerken

Aan het Toekomstbeeld OV 2040 zijn al eerder processen voorafgegaan. Eerdere landelijke programma's zijn bijvoorbeeld Programma Hoogfrequent Spoor (PHS) en overstappen naar 2040. In 2015 is gestart met het proces rondom het TBOV2040. Daar waar het ministerie een beeld heeft voor de investeringen in het openbaar vervoer op korte termijn, 5 à 10 jaar, ontbreekt een lange termijn investeringsagenda. Daarom is het proces TBOV2040 opgestart. Het toekomstbeeld moet leiden tot een beter beeld van de toekomstige eisen aan het netwerk en de investeringen die daarvoor gedaan moeten worden. Een van de aanjagers van samenwerking is dan ook het wegnemen van onzekerheid. Een respondent geeft aan dat er ook een toekomstbeeld ontwikkeld had kunnen worden zonder andere actoren te betrekken, maar dat dit niet gewenst is. In de OV-sector hangen alle organisaties zo met elkaar samen dat aan samenwerking bijna niet te ontkomen valt. De organisaties zeggen elkaar nodig te hebben omdat de verantwoordelijkheden in het openbaar vervoer in handen van verschillende actoren liggen en afstemming kan helpen de onzekerheid te verkleinen. Er is binnen het TBOV2040 dus duidelijk sprake van wederzijdse afhankelijkheid enerzijds en onzekerheid anderzijds als aanjagers van samenwerken. Samenwerking in het openbaar vervoer is een noodzaak zo onderstrepen alle respondenten.

6.2.2. Samenwerkingsproces

Het TBOV2040 is gericht op het behalen van resultaten. De insteek van dit netwerk is daarmee ook vrij projectmatig. Er zijn duidelijke procesfasen in het TBOV2040 te onderscheiden. De eerste doorloop van de procesfasen is inmiddels achter de rug met het opstellen van de contourennota en het verzamelen van de verschillende bouwstenen⁸. Alle deelnemende partijen hebben zich daaraan gecommitteerd. Inmiddels worden alle bouwstenen doorgerekend en onderzocht, waarbij met modellen bekeken wordt welke infrastructurele aanpassingen noodzakelijk en kansrijk zijn. Het is voor alle partijen duidelijk dat samenwerking noodzakelijk is en dat uiteindelijk de reiziger het meeste baat heeft bij de doelbereiking.

De actoren zijn tevreden over het samenwerkingsproces tot nu toe. Er zijn grote stappen in de betrokkenheid van de verschillende stakeholders gemaakt volgens drie respondenten. Organisatie F waardeert het vooral dat er één netwerk is waar alle actoren bijeenkomen. De samenwerking biedt veel potentie op het gebied van een grotere integraliteit van het mobiliteitssysteem zo geeft organisatie C aan. De organisatie is hoopvol gestemd over het resultaat en ziet een totaalplan met breed draagvlak voor zich als uiteindelijk resultaat. Een organisatie (E) is qua proces vooral tevreden over de kwaliteit van de huidige stukken die worden opgeleverd, dat er

⁸ De bouwstenen zijn de wensen die alle organisaties hebben kunnen indienen om onderzocht te worden. Een voorbeeld van een bouwsteen is een snelheidsverhoging op de spoorlijn Arnhem-Utrecht.

voldoende tijd is om stukken in te lezen en dat er een goede samenwerking is tussen de verschillende werkstromen. Organisatie B is erg te spreken over de potentie van het TBOV2040, maar ziet dat COVID-19 de nodige inspanningen van de ov-sector heeft gevraagd. Het woord vitaal kreeg daarin een andere betekenis. Van jong en springlevend was het ov ineens gedegradeerd tot een noodvoorziening. De sector moet zichzelf opnieuw vinden en herstellen, maar het vertrouwen is er dat dat gaat lukken. In de contourennota is genoteerd dat het een adaptief programma moet worden en die adaptiviteit lijkt door de huidige ontwikkelingen hard nodig zo merkt een respondent op.

Twee organisaties zien dat er al veel kleine stapjes zijn gezet. Voor een organisatie is het belangrijk om samen afwegingen te maken en tot keuzes te komen. Het vormen van draagvlak wordt in dat proces erg belangrijk geacht. Het is daarbij belangrijk dat alle actoren hun ideeën en verwachtingen naar voren kunnen brengen. Dat is in het eerdere stadium al gebeurd met het inleveren van de bouwstenen. Een organisatie vindt dat er voor enkele landsdelen ruimte is om meer met hun eigen visie mogen komen in plaats van het ministerie te volgen. Dat zou uiteindelijk leiden tot een beter resultaat, meer draagvlak en gemakkelijkere besluitvorming voor de bestuurders. Bestuurders kiezen eerder voor concreet te nemen besluiten, dan voor besluiten die abstract zijn en meer duiding vereisen zo zegt de respondent. Een andere organisatie geeft aan dat het soms nodig is om lang op een onderwerp te hameren om het geagendeerd te krijgen. De respondent erkent dat het aandringen op agendering mogelijk storend overkomt. Een aantal respondenten stoort zich aan organisaties die hun wensenlijstje herhaaldelijk blijven verkondigen en daardoor te weinig in het algemene belang denken. Daarmee wordt het proces van definiëren en delibereren lastiger. Ook wordt getwijfeld aan de strategie om slechts met één aantal of zelfs één wens vanuit een landsdeel aan tafel te zitten. Er kan daarom gesteld worden dat er een goede balans moet komen tussen de landelijke (voor het algemeen belang) en de regionale (voor het draagvlak) wensen en ambities.

Het werkelijke proces van delibereren en besluiten moet nog komen. De huidige discussies worden door de respondenten als positief beschouwd. Naar de toekomstige toe discussies wordt door enkele actoren met enige spanning naar gekeken. Besluiten betekent dat er serieuze keuzes gemaakt gaan worden over de toekomstige projecten. Daarbij is het onvermijdelijk dat er projecten af gaan vallen. De rijksmiddelen zijn immers beperkt. Het is daarom een belangrijke vraag wat dit met het proces gaat doen. In het najaar moet de ontwikkelagenda worden opgeleverd. Drie organisaties geven aan dat dit een belangrijk moment gaat worden voor het TBOV2040. Een respondent omschrijft het als een potentiële hete aardappel. Ook ziet een respondent richting de toekomst nog een grote kans voor het TBOV2040. Daar waar COVID-19 voor vertraging zorgt in enkele processen, adresseert een organisatie een kans om nu in de rugwind van de crisis mee te gaan door bijvoorbeeld ook de fietsambities mee te nemen.

6.2.3. *Gedeelde motivatie*

Over de relatie tussen de verschillende actoren zijn de reacties over het algemeen positief. Contacten zijn goed en actoren weten elkaar goed te vinden zo beschrijven de respondenten in hun eigen woorden. De actoren kennen elkaar goed en het wordt gewaardeerd dat organisaties elkaar op een hoog schaalniveau zien.

Het vertrouwen onder de leden van de stuurgroep is aanwezig. Drie organisaties antwoorden daar positief op. Zo benoemt een respondent dat er na 20 jaar aanbesteden een redelijke balans is ontstaan tussen de marktelementen en de samenwerkingselementen en dat het vertrouwen 10 jaar geleden een stuk lager lag. Een andere organisatie geeft aan dat je vertrouwen moet verdienen en dat daar tijd voor nodig is. Het is daarom iets wat ook altijd beter kan zo wordt verwoord. *“Een team heeft tijd nodig om op elkaar ingespeeld te raken.”* Elkaar goed kennen en voorspelbaarheid zijn daarin belangrijke elementen. Een derde organisatie heeft inmiddels het idee dat de organisaties (in de stuurgroep) elkaar inmiddels goed kennen. Volgens deze organisatie weten de actoren van elkaar hoe ze in de wedstrijd zitten. Dat komt de samenwerking ten goede. Een respondent heeft het vooral over het vertrouwen in een goede afloop. Dat heeft hij omdat iedereen hetzelfde doel heeft en dat is tot een ontwikkelagenda te komen. Dat dat gaat lukken daar wordt door de organisatie niet aan getwijfeld.

Wederzijds begrip werd als een belangrijk onderdeel gezien in de literatuur voor een goede samenwerkingsdynamiek. De actoren is gevraagd in hoeverre zij ervaren dat er begrip is voor elkaars standpunten. Een organisatie noemt het wederzijds begrip in een adem met vertrouwen en vindt dat dit

wederzijds begrip ook nodig is om tot dat totale beeld te komen. Er is begrip voor de verschillende wensen en perspectieven, maar zoals gezegd kan de herhaling op den duur ook storend worden zo geven twee respondenten aan. Een respondent benoemt voor het wederzijds begrip ook het belang van transparantie van het proces voor actoren die minder direct betrokken zijn bij het TBOV2040. Er is te weinig communicatie over het TBOV2040 proces zo wordt geoordeeld.

Zoals bij het doel al duidelijk was, hebben de actoren veel overeenstemming over waarom ze met elkaar samen aan tafel zitten. Dat heeft ook een positief effect op de commitment. Alle ondervraagde actoren begrijpen de noodzaak van zo'n toekomstbeeld. Een organisatie geeft daarbij specifiek aan dat de commitment aan het proces in principe is vastgelegd in de contourennota en dat daar altijd op teruggegrepen kan worden. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat commitment aan een proces met zoveel acties over lange termijn lastig is. Dat beeld wordt herkend door een andere vertegenwoordiger die stelt dat de commitment afhankelijk is van in hoeverre er daadwerkelijk projecten uit dit toekomstbeeld komen. De respondent denkt dat actoren gaan afhaken wanneer er bijvoorbeeld geen geld komt voor infrastructuurprojecten. Door ook tussenliggende mijlpalen neer te leggen wordt gehoopt die commitment voldoende te houden. Een respondent geeft als voorbeeld dat het TBOV2040 nu in de ov-sector echt een begrip is geworden en dat iedereen dat ook snapt en ziet. Twee organisaties benoemen beiden de voordelen die partijen hebben als ze samenwerken in een netwerk als TBOV2040. Ze zijn respectievelijk redelijk positief en positief gestemd over de commitment aan het proces. De verminderde positiviteit komt bij een respondent voort uit het ontbreken van internationale data om afwegingen mogelijk te maken. Een respondent geeft aan gezonde scepsis te hebben bij de commitment. Op dit moment zijn alle partijen gecommiteerd aan het proces, mede doordat alle actoren in het voortraject betrokken zijn, maar het idee heerst dat een aantal partijen de kat uit de boom aan het kijken zijn.

Resultaten lijken van groot belang voor de commitment aan het proces. Een punt dat terugkomt is wat er gaat gebeuren als de keuzes gemaakt moeten worden of zijn. Hoe komt dan het proces er uit te zien? Blijven partijen nog wel aangehaakt ondanks dat ze teleurgesteld worden. De (rijks)middelen zijn immers beperkt. Het is een uitdaging waar de deelnemers nu al op zouden kunnen voorsorteren.

6.2.4. Capaciteit voor gedeelde actie

Op de vraag welke bijdrage actoren leveren aan dit netwerk wordt door bijna alle respondenten kennis genoemd. Het gaat daarbij zowel om kennisontwikkeling, als kennisdeling, als kennisverwerving. De kennisontwikkeling en verwerving zelf gebeurt veelal in de inhoudelijke processtromen. De kennisdeling vindt plaats op de verschillende niveaus om uiteindelijk op de landelijke OV- en Spoortafel terecht te komen. De rol van FMN (Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland) is opvallend op het gebied van kennisdeling. Een organisatie geeft aan dat door het huidige concessiestelsel het lastiger is geworden om kennis te delen. Vervoerders houden kennis liever in huis, omdat kennis voordelen geeft bij nieuwe aanbestedingen. Het is een belangrijke reden dat de actoren FMN vertegenwoordigen en niet namens hun eigen organisatie aan tafel zitten. Ook een andere organisatie weergeeft het belang van de aanwezigheid vervoerders in een organisatie om een ongelijk speelveld te voorkomen. De rol van macht door kennis-asymmetrie zoals gesteld in de theorie komt hier voor het eerst naar voren. Organisatie C geeft aan actief bij te dragen aan het delen van kennis op het gebied van vervoersontwikkeling. Ook is er een organisatie (E) die aangeeft dat zij ook inhoudelijke kennis meebrengt en niet reactief wil zijn om aan het uiteinde van de afwegingen met een penseel aan de slag te gaan.

Het delen van sentimenten, wensen en prioriteiten vanuit de regio is een belangrijke vorm van kennisdeling voor de landsdelen. Zo stelt een respondent dat de stuurgroep niets zou zijn zonder inbreng vanuit de regio. De inbreng van de regio is volgens hen cruciaal om een samenhangend netwerk te verkrijgen. Op hun beurt zijn de landsdelen weer van groot belang voor de regio's. Niet alleen voor de inbreng van de wensen en prioriteiten zijn de regio's sterk afhankelijk, maar ook voor het verkrijgen van informatie over de voortgang van het proces zo geeft een respondent aan. Ook interviews met regio's ondersteunen dit beeld. Twee respondenten wijzen verder op het belang van ProRail in dit proces. Zeker voor de capaciteitsopgaven op het spoor wordt ProRail als infrastructuurbeheerder en capaciteitsverdelers een belangrijke actor met veel kennis en kunde gezien.

De rol van het DOVA in de kennisontwikkeling en -deling is opvallend. Deze organisatie deelt kennis die benodigd is om het toekomstbeeld tot een succes te maken. Dat gebeurt bijvoorbeeld op het gebied van doelmonitoring

en procesmonitoring zo blijkt uit een interview. Wanneer het gaat om concessie-overstijgende onderwerpen probeert de organisatie voor afstemming tussen de decentrale overheden te verzorgen. Daar waar het ministerie in de lead is voor het TBOV2040 is en ook voorziet in de faciliteiten, speelt ook DOVA hier een belangrijke rol zo geven respondenten aan. Het DOVA organiseert jaarlijks de Dag van het OV, een bijeenkomst die aan alle geïnteresseerden laat zien waar het proces staat en welke vervolgstappen nog gezet moeten worden. Daarmee is de bijdrage van DOVA breder dan van de andere ondervraagde deelnemende actoren die zich richten op een bijdrage op het gebied van financiën, personeel en kennis.

De actoren uit de stuurgroep geven naast kennis aan een financiële bijdrage te leveren aan het proces. Zo zegt een respondent: *"We hebben een landelijke afspraak gemaakt en dat is ook wel bijzonder. [...] Eigenlijk dragen alle partners financieel bij."* Voor de betrokken organisaties in de stuurgroep geldt ook dat zij een personele bijdrage leveren aan dit netwerk. Zo geeft een respondent aan 3 tot 4 fte's in het traject te hebben betrokken. Ook de andere organisaties gaven in het interview aan een bijdrage te leveren in de vorm van personele ondersteuning.

6.2.5. Resultaten

De respondenten is gevraagd in welke mate zij nu vinden dat er al resultaten behaald zijn. Daar zijn verschillende opvattingen over. Heel sec kan er gesteld worden dat er geen resultaten behaald zijn. De vijf doelen zijn immers bedacht om in 2040 aan te voldoen en de investeringen daarvoor hebben nog niet plaats gevonden. Een respondent wijst op de onderliggende resultaten die ook geteld kunnen worden. Zo ligt er een contourennota en wordt eind dit jaar de ontwikkelagenda opgeleverd. Het zijn de eerste concrete resultaten van het TBOV2040 die het verdere proces vorm gaan geven. Drie organisaties noemen het feit dat alle partijen nog zijn aangesloten op het proces een belangrijk resultaat. Ten opzichte van andere landen is een netwerk van dit formaat uniek zo verwoordt een respondent

6.3 Rollen binnen het netwerk

6.3.1. Rol: invulling ten opzichte van de verwachting

Ook in dit netwerk is duidelijk een tweedeling te zien in de rollen. Enerzijds zijn er inhoudelijke rollen te herkennen en anderzijds zijn er procesmatige rollen te herkennen.

Inhoudelijke rollen

Op de eerste plaats noemen alle deelnemers zichzelf stuurgroeplid. Deze rol wordt weergegeven als hun primaire rol binnen het proces. De rol van stuurgroeplid is gericht op het faciliteren van het totale proces rondom het TBOV2040. De landsdelen zijn daarnaast dat vertegenwoordiger van hun landsdeel. Daarbij vertegenwoordigen het landsdeel en niet hun provincie. Inhoudelijk betekent de rol van vertegenwoordiger dat zij er goed voor moeten zorgen dat de landsdelige, provinciale en regionale belangen goed vertegenwoordigd worden. Hun taak is daarbij cruciaal. De regionale partners hebben immers niet de mogelijkheid om hun eigen stem aan de tafel te laten horen. Voor het ministerie is daarnaast een rol weggelegd als procesbewaker/ programmabewaker van het TBOV2040. Die rol moet een goed proces bewaken en ervoor zorgen dat er op den duur ook besluiten genomen gaan worden. Er wordt daarnaast aangegeven dat het ministerie er ook inhoudelijk bij betrokken is. De drie inhoudelijke rollen die voor het ministerie ter sprake komen zijn de rollen van concessieverlener van het hoofdrailnet, stelselverantwoordelijke voor het ov en het zorgvuldig omgaan met belastinggeld.

Een organisatie geeft het belang van het gezamenlijke aan. De ontwikkelagenda moet niet iets zijn van het ministerie alleen, maar *'van ons en door ons gemaakt'*. Daarmee vindt de organisatie dat ook dat de landsdelen meer inhoudelijk en procesmatig dossiers naar zich toetrekken om meer eigenaarschap over het TBOV2040 creëren. De organisatie geeft daarin aan zelf ook volgend te zijn en niet zomaar dossiers op zich te nemen. Een voorbeeld waarbij dat wel is gebeurd is het Bus Tram Metro-dossier, waarbij het landsdeel Noordvleugel Randstad het dossier naar zich toegetrokken heeft. De respondent noemt dat verstandig en iets dat men nog meer zou kunnen doen. Het DOVA is zoals eerder gezegd inhoudelijk en procesmatig betrokken. Inhoudelijk vooral vanuit het leveren van kennis die het inhoudelijke proces van het TBOV2040 ondersteunen. De FMN levert zijn inhoudelijke deelnemende bijdrage vooral vanuit de ontwikkelrol. Zij onderzoekt wat de consequenties zijn

van alle geleverde bouwstenen. Wat wordt er verwacht aan reizigers en wat moet er uitgegeven worden om het te realiseren? Om dat vervolgens te delen met de overheden, zodat er uiteindelijk consensus kan komen over wat wel en niet in het uiteindelijke plan terecht komt. Ook voor ProRail geldt dat zij een belangrijke ontwikkelrol heeft binnen het proces van het TBOV2040.

De actoren zijn tevreden over de rolinvulling van het landsdeel Oost. Zo wordt aangegeven dat de rol transparant en voor het algemeen belang wordt ingevuld. Een organisatie beschrijft het met het woord 'zorgvuldig'. De rol van het vertegenwoordigen van het landsdeel (Oost) wordt als iets lastigs gezien omdat er veel verschillende en tegengestelde belangen zijn tussen de provincies Overijssel en Gelderland en de aanwezige stedelijke regio's. Omdat er nu nog geen inhoudelijke keuzes gemaakt zijn, leidt dat nu nog niet tegen problemen. Een respondent geeft daarbij aan dat het landsdeel steviger profiel zou kunnen gaan kiezen, zodat lokale bestuurders ook weten wat de provinciale bestuurders van belang vinden.

Procesmatig

Zoals gezegd ziet het ministerie een belangrijke rol als procesbewaker en procesleider voor zich weggelegd. Zij zijn in de lead in het TBOV2040. Een respondent herkent de leidende rol van het ministerie en vindt deze rol van groot belang. Het ministerie is uiteindelijk *"de baas"* zo wordt verwoord. De organisatie ziet een sterk aanwezige hiërarchie in het ov-netwerk en is daar positief over. Een andere respondent vindt dat een vorm van hiërarchie er mag zijn omdat het ministerie over de rijksmiddelen bezit. Dat wil niet zeggen dat het proces hiërarchisch ingestoken moet worden. De respondent zegt daarover: *"Je moet niet als een soort dictatuur dingen opleggen en uitrollen. Een hele hiërarchische structuur waarmee we kansen of ideeën missen helpt niet."* Ook een andere organisatie erkent de leidende rol van het ministerie, maar ziet deze rol vanuit de stelselverantwoordelijkheid en vindt dat leiderschap zich niet dominant hoeft te uiten. *"Als je een meerjarig programma hebt, dan heb je in het in het einde een kopman nodig. Die is benodigd, maar die rijdt niet de hele tijd vooraan. Leiderschap kan zich op meerdere manieren uiten."* Ze is tevreden over hoe dat leiderschap nu ingevuld wordt. Specifiek over de stuurgroep wordt ook aangegeven dat meerdere organisaties tevreden zijn over de procesmatige rol van het ministerie.

Netwerkmanagement

Een belangrijk kenmerk van een netwerk uit de theorie was de gelijkwaardigheid. Deze gelijkwaardigheid is ook terug te zien in het netwerkmanagement. Alle respondenten vinden dat men elkaar op hun rol moet aanspreken (zie tabel 6.7). Initieel bewaakt het ministerie de rolinvulling, mede door de opbouw van het programma. Organisatie F vindt het een belangrijke taak om ervoor te zorgen dat rollen en posities niet met elkaar verweven raken. Dat leden uit de stuurgroep in de stuurgroep blijven en zich niet inhoudelijk met het werkproces bemoeien. Er wordt gebruikt gemaakt van een extern adviesbureau om het project scherp te houden. Organisatie D vindt dat de huidige gang van zaken goed is. Iedereen kan elkaar nu op een beschaafde manier aanspreken als dat nodig is. Daarin benoemt de respondent nog wel de cruciale rol van het ministerie als overkoepelende schakel om de verschillende partijen te motiveren en te activeren. Dat past volledig binnen het theoretisch beeld van netwerkmanagement.

Organisatie E verwacht ook dan anderen het landsdeel Oost op een verkeerde rolinvulling zouden aanspreken. Het is te makkelijk om de scheidsrechters rol bij het ministerie te leggen zo wordt geoordeeld. Het ministerie heeft dan wel de stelselverantwoordelijkheid, maar een afwachtende houding richting het ministerie zou ongepast zijn. Organisatie B ziet nog wel een netwerkmanagementrol voor zichzelf. Daar waar men elkaar moet aanspreken, ziet de organisatie een rol om het proces op een bescheiden manier te bewaken. Organisatie C sluit zich aan bij deze bevinding, maar meer vanuit het coördineren van de provincie-overstijgende openbaar vervoernetwerken. Wel geeft de organisatie aan dat men nog in het begin van het proces staat en dat men nog niet zo ver is dat de organisatie op het gebied van netwerkmanagement al een rol speelt.

Tabel 6.7: Actoren die geacht worden andere aan te spreken op de rolinvulling

	Organisatie	Organisatie	Organisatie	Organisatie	Organisatie	Organisatie
		F	D	E	B	C
Aanspreken	Ministerie	X	X	X		X
op	Samen	X	X	X	X	X
andermans	DOVA				X	X
rolinvulling	Extern	X				

Rolconflict

De huidige rolinvulling van de actoren past grotendeels bij de verwachting van de verschillende organisaties. De actoren voelen zich gelijkwaardig aan elkaar. Er zijn wat verschillen in opvatting over de invulling van de rol. Een organisatie ziet soms dat landsdelen hun eigen belang iets te nadrukkelijk naar voren brengen, maar dat de andere organisaties mondig genoeg zijn de ander hier op aan te spreken. Ook wordt benoemd dat men meer oog zou moeten hebben voor het algemeen belang. Verder ziet een respondent dat de metropoolregio's Amsterdam en Rotterdam-Den Haag een moeizame rol hebben, omdat ze graag meer voeten aan de grond zouden willen krijgen. De respondent ziet frictie tussen de metropolen en bijbehorende de provincies over wie de baas is. Een organisatie ziet geen rolconflicten en ziet het huidige team als een team die veel wedstrijden wint. Dat niet altijd alles goed gaat is onderdeel van het leven.

Omgang met conflicten

Alle respondenten geven aan geen conflict conflicten te hebben meegemaakt in de huidige procesfase. Wel zijn er verschillen van inzichten op punten die zwaar wegen zo zegt een respondent. Echter is dat vooruitlopend op de keuzes die straks in de ontwikkelnota gemaakt gaan worden. De verschillende actoren verwachten ook dan voor het eerst echt conflicten te gaan zien die hoogstwaarschijnlijk invloed gaan hebben op het proces. Ook in de eerdere procesfasen zijn er geen conflicten geweest, dat lijkt zijn oorzaak te vinden in het feit dat alle organisaties hun wensen konden indienen zonder dat er gekozen diende te worden.

6.3.3. Beeld vanuit de provincie Gelderland

Ook voor het Toekomstbeeld OV 2040 is gesproken met de uitvoering en het bestuur. Het TBOV2040 wordt door de actoren gezien als een belangrijke plek om wensen uit de provincie en regio waar te maken. De bestuurder ziet TBOV2040 als een plek waar plannen worden gemaakt voor onder andere stationsontwikkeling/hubs⁹ en internationaal spoorvervoer.

De respondent van de uitvoering is in het beginsel ook betrokken geweest bij het TBOV2040 proces. In die procesfase konden alle actoren hun wensen op tafel leggen die vervolgens op een grote hoop werden gegooid. De respondent is bang dat echte regionale knelpunten hierdoor alsnog van de agenda afvallen. Het belang van een visie wordt daarom onderstreept. Ook zorgt schaarste voor een mogelijk conflict tussen Overijssel en Gelderland, omdat de beperkte middelen dwingen tot een keuze. Zo gaat de trein naar Berlijn straks via Gelderland of Overijssel. Daar gaan belangen conflicteren en wordt het lastig voor een provincie een andere provincie te vertegenwoordigen. De vertegenwoordiger vanuit de uitvoering benoemt hier een kans door dit vanuit het regionale perspectief te zien. Heel regio Oost wordt hier beter van. Het zou goed zijn om ook vanuit de beleidsontwikkeling vanuit de regio Oost te benaderen.

De bestuurder geeft aan dat er meer aandacht mag worden gegeven aan de informatie-uitwisseling tussen de beleidsontwikkeling en het bestuur. Het is voor de bestuurder onduidelijk wat er precies in het proces gebeurt. De OV- en Spoortafels zijn de enige plaatsen waar consequent een statusupdate van het TBOV2040 naar voren komt. De bestuurder heeft vertrouwen in de beleidsontwikkeling en in het proces van het Toekomstbeeld OV 2040, maar mist terugkoppelmomenten. Deze terugkoppelmomenten zijn voor de bestuurder van belang om te weten wat er speelt en of er ergens nog extra aandacht voor ontwikkelkansen benodigd is. Het zou partners buiten het TBOV2040 helpen als er tussentijds meer over het proces en inhoud wordt gedeeld. De bestuurder

⁹ Een hub is een concept waarbij meerdere vervoerwijzen op één locatie samenkomen en worden aangeboden en waardoor uitwisseling tussen de modaliteiten mogelijk is (ook wel: knooppunt of overstappunt).

waardeert de neutrale aanpak om tot een ideaalbeeld voor het spoor te komen, maar geeft ook dat het spel straks snel bestuurlijk en politiek wordt wanneer de steden en regio's primair hun eigen belang centraal stellen. De terugkoppeling over het TBOV2040 lijkt bij de uitvoering wel voldoende te zijn. Twee wekelijks is er een overbreed overleg binnen de provincie waarin statusupdates worden gegeven over het Toekomstbeeld OV 2040 mocht dat nodig zijn.

De provincie zou namens het landsdeel Oost een sterke rol kunnen vervullen in vertegenwoordigen van de regionale en provinciale belangen. De rol zou zich moeten richten op het hard maken van de specifieke ambities die de provincie Gelderland op bestuurlijk vlak heeft. Zo kunnen bijvoorbeeld de 'hubs' geagendeerd worden. In het verlengde daarvan zou de beleidsontwikkeling vaker bestuurlijk terug kunnen koppelen over de stand van zaken. Ook de uitvoering ziet het agenderen van knelpunten (en oplossingen) binnen het TBOV2040 als een belangrijke taak voor de vertegenwoordiger van het landsdeel Oost.

6.4 Conclusie

Op basis van de interviews en de analyse van de documenten kan antwoord gegeven worden op drie deelvragen *"In hoeverre zijn de actoren op basis van de huidige rolverdeling tevreden over de samenwerking in het netwerk?"*, *"Wat verwachten de actoren binnen het netwerk op het gebied van de rolinvulling en bijdragen van de provincie Gelderland?"* en *"Tot welke knelpunten leidt dat gegeven de huidige situatie?"*

De samenwerking binnen het Toekomstbeeld OV 2040 verloopt positief zo blijkt uit dit onderzoek. Belangrijke redenen daarvoor zijn de periode waarin de actoren nu al succesvol samenwerken en de grootte van het netwerk. De integraliteit van het netwerk is iets dat veel kansen biedt voor een integraal samenhangend toekomstbeeld, zo geven de actoren aan. Actoren zijn tevreden over de samenwerkingsdynamiek zoals deze tot nu toe vorm heeft gekregen, maar enkelen aarzelen over de toekomst wanneer de echte keuze gemaakt gaat worden. De vrees is dat organisaties minder gemotiveerd zijn of zelfs afhaken wanneer hun wensen niet (voldoende) wordt ingevuld. Ook is een belangrijk punt van aandacht wat er gedaan moet worden om het TBOV2040 levend te houden. Naar verwachting is het lastig zoveel partijen over een dermate lange termijn aan een netwerk als deze te laten committeren.

De rolinvulling van de verschillende actoren, dus ook de provincie Gelderland namens het landsdeel, zijn de organisaties duidelijk. De landsdelen zijn in eerste instantie stuurgroep deelnemer en de tweede plaats vertegenwoordiger van het landsdeel. Dat gaat tot op zekere hoogte goed. Sommige landsdelen zijn te eenzijdig met het aanleveren van hun wensen en ambities zo blijkt uit de interviews. Het lukt niet alle landsdelen om over hun eigen schaduw heen te springen ten behoeve van het algemeen belang. Andere landsdelen, waaronder Oost, worden gezien als volgend. Dat is op zich niet fout, maar het is niet slecht om ook met een duidelijke visie vanuit het landsdeel te komen. Dat zou uiteindelijk leiden tot betere en gemakkelijkere besluitvorming voor de bestuurders. Er moet dus een balans gezocht worden tussen het algemene en het eigen belang. Bijzondere rollen zijn er voor het ministerie en DOVA. Het ministerie wordt gezien als procesleider en projecttrekker. De rol is faciliterend, maar ook verbindend. Het invullen van deze rol gaat naar wens zo blijkt. Het DOVA heeft een faciliterende rol op zich genomen en toont eigenaarschap van het proces door procesondersteuning te bieden en jaarlijks de Dag van het OV te organiseren.

Welke rol moet de provincie Gelderland volgens ambtelijke en bestuurlijke actoren binnen het netwerk innemen?

Vanuit de provincie wordt verwacht dat het provinciale belang geborgd wordt. Het gaat daarbij om agendering van de provinciale en regionale opgaven op het gebied van stationsontwikkeling en internationaal spoorvervoer. De daarbij passende rol wordt getypeerd als vertegenwoordiger. De respondent uit de uitvoering benadrukt het belang om de opgaven vanuit het landsdeel Oost te bekijken en niet vanuit de provincie, omdat de maatregelen profijt opleveren voor het gehele landsdeel Oost en niet alleen de provincie. Bij de rol van vertegenwoordiging hoort ook een goede informatievoorziening richting de bestuurder over de voortgang van het TBOV2040 proces. Dit behoeft enige aandacht. Ook andere partners op afstand hebben geen duidelijk zicht op wat er binnen het TBOV2040 proces gebeurt. Uit het interview met de vertegenwoordiger van een landsdeel blijkt ook dat deze het proces rondom het TBOV2040 voor externen als weinig transparant ervaart en dat dit verbetering behoeft.

Tot welke knelpunten leidt dat gegeven de huidige situatie?

De gevraagde rol van de provincie ligt niet ver af van de rol die zij nu bekleedt. Aanpassen aan de wensen van de geïnterviewden lijkt goed mogelijk zonder dat de rolverwachting van de verschillende organisaties en de provincie zelf echt gaat knellen. Waar voor gewaakt moet worden is dat het eigen belang niet te dominant gaat worden. Eerder werd laten zien dat dominantie over eigen eenzijdige landsdelige inbreng niet gewaardeerd wordt, waar dat soms wel nodig is om zaken geagendeerd te krijgen. Daar moet een goede balans in gevonden worden door de vertegenwoordiger van het betreffende landsdeel.

7. Conclusie en discussie

Dit onderzoek is gericht op de invloed die de rolinvulling van de deelnemers aan het ov-netwerk heeft op het samenwerkingsproces. Daarbij is gekeken naar twee casussen. De OV- en Spoortafel (landsdeel Oost) en het Toekomstbeeld OV 2040 (stuurgroep). Het doel van dit onderzoek is inzicht te verkrijgen in de governance van de huidige ov-sector en te achterhalen in hoeverre de huidige onderliggende netwerkstructuren adequaat zijn, teneinde de provincie Gelderland te adviseren hoe zij op basis van haar verwachte rol de samenwerking met verschillende ov-autoriteiten en partners kan verbeteren. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de hoofdvraag. Zo wordt ook duidelijk of de doelstelling wordt verwezenlijkt om onderbouwde aanbevelingen te geven aan de provincie Gelderland.

7.1 Conclusie

In de voorgaande vijf hoofdstukken zijn de deelvragen beantwoord om zo tot een antwoord op de hoofdvraag te kunnen komen. Deze hoofdvraag luidt:

In welke mate is de rolinvulling van de provincie adequaat voor de netwerkstructuren in de governance van het openbaar vervoer waarvan de provincie deel uitmaakt?

In deze paragraaf worden de antwoorden op de verschillende deelvragen kort behandeld.

Er is van verschillende netwerktheorieën gebruikt gemaakt om de vraag *wat onder een netwerk wordt verstaan* te kunnen beantwoorden. Een netwerk bestaat uit ties (verbindingen) en nodes (knooppunten) bestaat. Maar dankzij governance (sturing) zijn netwerken veel meer dan dat. In een governance netwerk wordt gestuurd. Er wordt geprobeerd het handelen op elkaar af te stemmen. Een netwerk werd daarom gedefinieerd als stabiele patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich afspelen rondom beleidsprogramma's om beleidsdoelstellingen te bereiken op het gebied van openbaar vervoer. Daarbij zijn de volgende vier aspecten van groot belang: wederzijdse afhankelijkheid van de actoren, doelbereiking, interactie en stabiliteit. De opkomst van netwerken werd bevorderd door de ontwikkeling van het New Public Governance paradigma. De opkomst van het netwerk denken was een reactie op New Public Management: veel uitvoerende diensten waren inmiddels op afstand geplaatst. Zo ontstond er een gefragmenteerd uitvoeringsveld, maar coördinatie en afstemming waren nog wel noodzakelijk. In die behoefte werd voorzien door de nieuwe netwerktheorieën zoals de beleidsnetwerkentheorie van Klijn en Koppenjan.

Hoe kun je de rol van een actor in een netwerk beoordelen? De rol van een actor kan worden beoordeeld door de verwachtingen met de daadwerkelijke invulling van een rol te vergelijken. Een rol is een begrip uit de sociologie en werd beschreven als een geheel van normen en verwachtingen dat men in zijn algemeenheid koestert jegens personen die een bepaalde positie bekleden. Daaruit valt af te leiden dat de positie die een actor vervult in een netwerk invloed heeft op de verwachtingen over het handelen van deze persoon. Gegeven de diversiteit van het deelnemersveld in de ov-wereld is het goed mogelijk dat er uiteenlopende opvattingen bestaan over de rol die een speler vanuit een gegeven positie zou moeten vervullen. Op die manier hebben uiteenlopende rolverwachtingen en mogelijk afwijkend rolgedrag een weerslag op de samenwerkingsdynamiek. Een rol geeft weer hoe een actor zich behoort te gedragen. Rollen horen bij een bepaalde functie en zijn soms ook formeel vastgelegd in wetgeving. Anderzijds bepalen leden uit de groep welke eisen en verwachtingen er ten overstaan van elkaars gedrag gelden. De functionele rol en de rolverwachting zijn niet los van elkaar te zien, omdat het bekleden van posities altijd gepaard gaat met verwachtingen en normen. De verwachting van anderen zal dus moeten stroken met de positie zoals die bekleed wordt. Het begrip rolopvatting is dus van belang. Dat is de wijze waarop een actor zijn rol meent te vervullen. Er kan een rolconflict ontstaan wanneer de rolopvatting van de actor en de rolverwachting van diens omgeving strijdig met elkaar zijn. Zo'n rolconflict kan ten koste gaan van de samenwerkingsdynamiek.

In hoeverre zijn de actoren op basis van de huidige rolverdeling tevreden over de samenwerking in het netwerk?

De actoren zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking in de OV- en Spoortafel. De rolverdeling van actoren is helder, maar die rolvervulling kan op sommige punten aangescherpt worden. De geïnterviewde deelnemers waarderen het brede speelveld van de OV- en Spoortafel het meest en ook de persoonlijke ontmoeting daarbij speelt een belangrijke rol. Inhoudelijk wordt er wel een gebrek aan discussie opgemerkt. Dat

lijkt meerdere oorzaken te hebben. De rol van de provincie Gelderland is er daar een van. Die wordt als te procesmatig beschreven en te weinig inhoudelijk. Actoren bemerken daarnaast een gebrek aan diepgang over de onderwerpen, dat komt voor uit het brede pallet aan organisaties dat aan de Spoortafel is aangesloten, waardoor diepgang in de discussies lastig wordt en sommige deelnemers noodgedwongen afhaken. De tafel wordt nu vooral gezien als informatiekanaal.

Actoren zijn tot nu toe positief over de huidige samenwerking in het Toekomstbeeld OV 2040. Belangrijke argumenten voor dit positieve oordeel zijn de periode waarin de actoren nu al succesvol samenwerken en de grootte en integraliteit van het netwerk. De integraliteit van het netwerk is iets dat veel kansen biedt voor een samenhangend toekomstbeeld zo geven de actoren aan. Wel maken een aantal actoren zich zorgen over het proces wanneer de keuzes gemaakt gaan worden. De vrees is dat organisaties minder gemotiveerd zijn of zelfs afhaken wanneer hun wensen niet (voldoende) worden gehonoreerd. Een ander belangrijk aandachtspunt is wat er gedaan moet worden om het TBOV2040 levend te houden. Naar verwachting is het lastig zoveel partijen over een dermate lange termijn aan een netwerk als deze te committeren. De positie van de verschillende actoren, dus ook die van de provincie Gelderland namens het landsdeel, is duidelijk. De inbreng van het landsdeel in de stuurgroep (en het toekomstbeeld) wordt positief beoordeeld. Daarbij wordt aangegeven dat de vertegenwoordiger van het landsdeel Oost in staat is het algemene belang te blijven zien en dat dit ten goede komt aan het proces. Andere actoren blijven soms te veel in hun eigen regionale belangen hangen, wat soms storend over komt en het proces bemoeilijkt.

Wat verwachten de actoren binnen het netwerk op het gebied van de rolinvulling en bijdragen van de provincie Gelderland? De actoren verwachten van de provincie een sterkere invulling van de voorzittersrol. De voorzitter moet zorgen voor tijdige verzending van de stukken en besluitvaardigheid tijdens de vergadering. Enkele actoren verwachten een scheiding tussen de inhoudelijke rol van deelnemer en de rol van de voorzitter die het proces dient te bewaken, zodat de belangen van de provincie los van het voorzitterschap geborgd zijn en er daartussen geen rolconflict kan ontstaan. Inhoudelijk verwachten verschillende actoren een eigen visie van de provincie op het geheel. Deze wordt soms gemist. De provincie mag duidelijk laten weten wat zij ervan vindt.

Wat de provincie, landsdeel Oost, ambieert en wenst, mag zij ook duidelijker laten blijken bij de ontwikkeling van het Toekomstbeeld OV 2040. Daar waar de rol volgend is, zien actoren meer ruimte om de landsdelige visie en het perspectief op het Toekomstbeeld OV 2040 te delen. Wat is voor de provincie nu echt van belang? Daarbij geldt wel dat de rol van de landsdelen in eerste instantie die van lid van de stuurgroep is en daarna pas die van vertegenwoordiger van het landsdeel Oost. De actoren geven aan de provincie deze rol op dit moment volledig naar wens invult, waarbij de vertegenwoordiger in staat is het algemene belang te vertegenwoordigen.

Welke rol moet de provincie Gelderland volgens ambtelijke en bestuurlijke actoren binnen het netwerk innemen? De OV- en Spoortafel kent voor de provincie voornamelijk een agenderings- en informatiefunctie. De agenderingsfunctie komt voort vanuit de uitvoering die de OV- en Spoortafel als plek ziet om knelpunten in de uitvoering te agenderen bij de beleidsontwikkelaars. Dat moet uiteindelijk resulteren in nieuwe middelen of betere beleidskaders voor de uitvoering. Bestuurlijk gezien wordt verwacht dat de geluiden uit de regio gehoord worden en dat de voorzitter weet wat de sentimenten in de regio zijn. Ook wordt er gevraagd de agendering op een andere manier in te richten zodat de voorzitter van de bestuurlijke tafel, meer zicht en invloed heeft op wat er geagendeerd wordt aan de bestuurlijke tafel. Voor de beleidsontwikkeling zelf is de OV- en Spoortafel vooral een afstemmingsoverleg met een belangrijke netwerkfunctie.

De provincie verwacht dat de provinciale belangen in het TBOV2040 bijvoorbeeld op het gebied van stationsontwikkeling en internationaal spoorvervoer geborgd worden. Dat moet gebeuren vanuit de vertegenwoordigersrol. De uitvoering lijkt meer op het landsdelige perspectief te sturen. Daar waar het bestuur echt op het provinciale perspectief stuurt. Bij de rol van vertegenwoordiging hoort ook een goede informatie-uitwisseling naar de bestuurder. Het bestuur verwacht daarnaast een goede informatie-uitwisseling over het proces. Dit zou beter kunnen. Ook actoren op afstand hebben op dit moment weinig zicht op de stand van zaken in het TBOV2040 proces. Een landsdelige vertegenwoordiger erkent dat er op het gebied van communicatie nog slagen te maken zijn.

Tot welke knelpunten leidt dat gegeven de huidige situatie? Knelpunten lijken er op de OV- en Spoortafel niet te ontstaan. De gevraagde rollen van vanuit de provincie en de deelnemende actoren conflicteren niet. De sterkere voorzittersrol heeft vooral een procesmatig karakter. De agenderingsfunctie die de uitvoering ziet voor de tafel past goed bij het overstijgende doel van de OV- en Spoortafel afstemmen en knelpunten signaleren. Het ophalen van de gevoelens en opgaven van de regio's is iets wat goed in het huidige proces past. Ook een duidelijkere visie vanuit de provincie aan de OV- en Spoortafel neerleggen is iets wat door beide partijen gewaardeerd wordt en waar geen tegenstrijdigheden in ontstaan.

Ook in het Toekomstbeeld OV 2040 lijkt de gevraagde rol van de deelnemers niet te conflicteren. De van de provincie gevraagde rol ligt niet ver af van de rol die zij nu bekleedt. Aanpassen aan de wensen van de geïnterviewden lijkt goed mogelijk zonder dat de rol verwachting van de verschillende organisaties en de provincie zelf gaat knellen. Waarvoor gewaakt moet worden is dat het eigenbelang niet te dominant gaat worden. Eerder is genoemd dat dominantie over eigen eenzijdige landsdelige inbreng niet gewaardeerd wordt, terwijl dat soms wel nodig is om zaken geagendeerd te krijgen. Daar moet een goede balans in gevonden worden door de vertegenwoordigers van de landsdelen.

In welke mate is de rolinvulling van de provincie adequaat voor de netwerkstructuren in de governance van het openbaar vervoer waarvan de provincie deel uitmaakt?

De rollen zoals die de provincie in beide netwerken vervult liggen niet ver af van de gewenste rollen en zorgen op dit moment niet voor conflicten. Dat geldt voor het perspectief van de betrokken organisaties en de provinciale organisatie op de te nemen rol in de verschillende netwerken. De rolinvulling op de OV- en Spoortafel verdient beduidend meer aandacht dan de rol in het Toekomstbeeld OV 2040. De provincie moet in dit eerstgenoemde netwerk een goede balans vinden tussen de inhoudelijke rol en de procesmatige rol, daar waar deze nu te procesmatig van aard is. De rolinvulling in de OV- en Spoortafel is op delen adequaat en kan op sommige vlakken scherper ingevuld worden.

Voor het Toekomstbeeld OV 2040 geldt dat de geïnterviewde actoren vinden dat de provincie zich af en toe scherper op kan stellen en meer op kan komen voor het landsdelige belang. De manier waarop de provincie dat nu doet wordt gewaardeerd door het netwerk, maar is soms iets te bescheiden om de landsdelige belangen duidelijk op tafel te krijgen. Ook in dit netwerk geldt dat de provincie moet balanceren. In dit geval tussen het landelijke belang en het landsdelige belang. De rolinvulling in het netwerk gebeurt naar tevredenheid, waarmee kan gesteld worden dat de rolinvulling voor dit netwerk grotendeels adequaat is.

De beide casussen lijken te bevestigen dat de rolinvulling een grote invloed heeft op de samenwerkingsdynamiek. Een adequate rolinvulling heeft een positief effect op de samenwerkingsdynamiek, daar waar rolincongruentie kan leiden tot haperingen in het proces. Een meer congruente rolinvulling zal vooral bij de OV- en Spoortafel een positief effect teweegbrengen op de samenwerkingsdynamiek en leiden tot een grotere tevredenheid over de samenwerking in en de resultaten van het netwerk.

7.2 Discussie

7.2.1 Beperkingen van het onderzoek

Dit onderzoek vraagt eigenlijk om een grondige analyse van alle deelnemers van de beide netwerken. Met de beschikbare middelen die voor een masterscriptie voorhanden zijn is het niet mogelijk gebleken meer interviews onder de deelnemers te houden. Een optie was om te focussen op één netwerk, echter was dan de mogelijkheid om meerdere netwerken te onderzoeken niet haalbaar. Daarom is ervoor gekozen het onderzoek te richten op twee van de zes onderscheiden landelijke beleidsnetwerken, te weten: de leden van de stuurgroep in het TBOV2040 en op een partij van elke categorie deelnemers uit de OV en Spoortafel. Het gaat ten koste van de generaliseerbaarheid, maar geeft wel de mogelijkheid het ov-netwerk en het TBOV2040 in een breder perspectief te onderzoeken en draagt bij aan de praktische waarde van dit onderzoek. Achteraf is ook gebleken dat het TBOV2040 en de OV- en Spoortafel veel op elkaar inhaken, waarmee de keuze om beide netwerken samen te onderzoeken goed is uitgepakt.

Zoals in de literatuur al naar voren kwam zijn netwerken veranderlijk. Metingen van vandaag kunnen morgen achterhaald zijn. Dit onderzoek geeft dan ook een indicatie voor de werking van de beide netwerken op dit moment. Zoals bij het TBOV2040 al duidelijk werd staan er grote ontwikkelingen te wachten die veel van het netwerk gaan vragen. Het is dan ook belangrijk te vermelden dat deze scriptie een weergave van dit moment is. Een evaluatie kan ook longitudinaal uitgevoerd worden in plaats van cross-sectioneel. Echter geldt ook hier dat de middelen daarvoor niet toereikend zijn.

7.2.2. *Reflectie*

Veelal wordt er in onderzoeken gebruik gemaakt van indicatoren die handvatten geven de theorie met de empirische data te koppelen. De indicatoren worden daarbij vaak geoperationaliseerd tot gekwantificeerde en dus meetbare indicatoren. In dit onderzoek is ervoor gekozen om met de indicatoren vooral aan te tonen wat er precies onderzocht wordt. De interviewvragen sluiten niet aan op de betreffende indicator, maar op het bovenliggende theoretische begrip. Vervolgens is er – door middel van ex post codering - gekeken of de betreffende indicator in het antwoord van de respondent voor komt. Aan de hand van datamatrixen zijn de interviews en documenten vervolgens geanalyseerd en met elkaar vergeleken.

Gedurende het onderzoek bleek dat het TBOV2040 toch meer een projectmatige/programmatische insteek heeft dan een netwerkbenadering. Dat betekent dat er in plaats van een netwerkanalyse ook een projectevaluatie op dit onderwerp mogelijk is. Ex-ante is aan de hand van de kenmerken van het TBOV2040 beredeneerd dat ook een netwerkanalyse binnen het TBOV2040 mogelijk is en daarmee binnen dit onderzoek zou passen.

Het bestuurskundige begrippenkader dat is gebruikt is uitgebreid en heeft relatief veel aandacht voor de succesvoorwaarden van samenwerking. De valkuilen en hobbels die samenwerking evenzeer kenmerken worden daarin onderbelicht. Daarnaast valt op dat wetenschappers allemaal modellen en theorieën hebben ontwikkeld die duidelijk overlap met elkaar vertonen en soms leiden tot begripsverwarring. Dat heeft op zijn beurt geleid tot een uitgebreid theoretisch kader. Het begrippenkader met de dragende modellen van Emerson et. al. (2011) en Kickert, Klijn en Koppenjan (1997) heeft uiteindelijk geholpen met het opstellen van het conceptuele model, de vragenlijsten en de analyse van dit onderzoek. Het geconstrueerde conceptuele model bleek toepasbaar te zijn op dit onderzoek. De combinatie van het bestuurskundige governance model en de sociologische rol bleken goed bruikbaar om de samenwerkingsdynamiek in het netwerk te onderzoeken. Wel is er veel overlap waar te nemen tussen het netwerkmanagement en de andere procesmatige rollen.

7.2.3 *Aanbevelingen literatuur en vervolgonderzoek*

Vanuit het theoretisch kader zijn een aantal verbanden gelegd tussen verschillende theoretische concepten. Deze verbanden bieden in enkele gevallen aanleiding tot vervolgonderzoek. Het onderzoek biedt een aantal aanknopingspunten voor vervolgonderzoek.

Het eerste punt is onderzoek naar de invloed van hiërarchie en specifiek de principaal-agenttheorie in governance netwerken. Netwerken worden vaak in een adem genoemd met het New Public Governance, daarbij wordt verondersteld dat er geen tot weinig hiërarchie tussen de actoren is. Eerder onderzoek heeft inmiddels aangetoond dat er wel degelijk ongelijkheid tussen actoren bestaat (Ansell & Gash, 2008; Klijn & Koppenjan, 2006). In het theoretisch kader is daarom ook verondersteld dat er waarschijnlijk sprake is van een hiërarchische relatie in de openbaar vervoernetwerken. Verwacht werd dat er een principaal-agent relatie tussen de concessieverleners en concessiehouders zou zijn. In de interviews met vervoerders en concessieverleners kwam deze relatie duidelijk naar voren. Afspraken buiten het netwerk om hebben invloed op de verhoudingen in het netwerk zelf zo bleek uit de betrokkenheid van vervoerders aan de verschillende tafels. Vervolgonderzoek zou de werkelijke invloed van hiërarchische contractrelaties op de resultaten van het horizontale netwerk kunnen duiden. Deze zijn in dit onderzoek niet duidelijk naar voren gekomen, mede omdat de focus van dit onderzoek op het proces ligt en niet op de resultaten. Onderzoek naar de machtsrelaties ligt in het verlengde van de startcondities in het samenwerkingsmodel van Ansell & Gash (2008, p. 550).

Het tweede aanknopingspunt is onderzoek naar het doel van een netwerk. De OV- en Spoortafel heeft laten zien dat er niet actief aan een opgave of probleem gewerkt hoeft te worden om een succesvol netwerk op te bouwen. Ook richt de OV- en Spoortafel zich niet alleen op beleidsopgaven, maar ook op uitvoeringsvraagstukken.

Daarmee hebben netwerken niet altijd één beleidsdoel nodig, daar waar dit in de gebruikte theorieën wel verondersteld wordt. Verder onderzoek kan uitwijzen wat de exacte voorwaarden zijn om een netwerk op te zetten en in stand te houden.

7.3 Aanbevelingen

7.3.1 Algemene aanbevelingen

Wat in beide netwerken terugkomt is de neutrale opstelling van de provincie. Bij de OV- en Spoortafel wordt deze als procesmatig gezien en bij het TBOV2040 wordt gesproken over een vertegenwoordiger van het algemene, landelijke belang. Beide rollen zijn niet fout en worden ook gewaardeerd door de actoren. De wens vanuit regio's en de provincie zelf is echter wel om in de toekomst ook duidelijk de provinciale en landsdelige visie op tafel te leggen. Ook in het TBOV2040 proces mag de landsdelige visie af en toe wat meer 'stemvolume' krijgen. De aanbeveling is dan ook om duidelijker te laten horen wat de provincie of het landsdeel Oost er zelf van vindt. De kunst voor de provincie is om een balans te vinden tussen de inhoudelijke en procesmatige rollen en tussen de rollen van stuurgroep lid en vertegenwoordiger van het landsdeel Oost.

7.3.2 Aanbevelingen OV- en Spoortafel – Oost Nederland

Ten eerste zijn er aanbevelingen op het gebied van de voorbereiding van de agenda. Hoewel alle actoren input kunnen leveren voor de agenda, komen de agendapunten vaak van een beperkt aantal deelnemers en zijn deze vaak informerend van karakter. Er wordt aanbevolen om deelnemers actief uit te nodigen agendapunten aan te dragen en daarnaast het doel van het agendapunt te vermelden bij de vergaderstukken. Moet een agendapunt discussie uitlokken en tot standpuntbepaling leiden of is een agendapunt slechts ter informatie? Het helpt om duidelijke verwachtingen te scheppen voorafgaand aan de vergadering, wanneer de agendapunten en de doelen ervan bekend zijn. Daarnaast wordt geadviseerd de stukken tijdig te verzenden en ook hier het doel van de toegezonden documenten te vermelden. Daarmee wordt de discussie aan de tafel beter gefaciliteerd.

Verschillende actoren noemden de optie om een onafhankelijke voorzitter aan te trekken ter voorkoming van het rolconflict tussen de provincie als voorzitter en de provincie als deelnemer. Aangezien de OV- en Spoortafel geen officiële beslissingsbevoegdheden kent en redelijk informeel van karakter is, is een externe voorzitter mogelijk een te zwaar middel. Ook de aan de orde gekomen conflicten lijken prima afgehandeld te kunnen worden zonder externe voorzitter. Een alternatief is om een extra deelnemer mee te nemen van de organisatie die op dat moment de vergadering zal voorzitten. De inhoudelijke behandeling wordt dan door de vertegenwoordiger A gedaan en de voorzittersrol wordt opgepakt door de vertegenwoordiger B. Zo kan worden voorkomen dat proces en inhoud door elkaar heen lopen. Uit de interviews bleek dat één respondent bij zijn eerdere werkgever ook goede ervaringen had met deze manier van werken.

De derde aanbeveling gaat over de netwerkfunctie van de OV- en Spoortafel. De organisaties zijn enthousiast over het netwerkkarakter van de OV- en Spoortafel. Geadviseerd wordt om meer tijd en ruimte voor het informele aspect vrij te maken. Dit kan bijvoorbeeld door de OV- en Spoortafel op een vrijdagmiddag te organiseren, waarbij eerst inhoudelijk de agendapunten worden doorgelopen om vervolgens informeel ruimte te bieden aan het onderhouden van de externe relaties.

Ten vierde wordt aanbevolen om met alle betrokken actoren in (evaluatief) gesprek te gaan over de doelen en verwachtingen aan de OV- en Spoortafel. Het levert meer begrip op wanneer actoren van elkaar weten waarom ze deelnemen aan de OV- en Spoortafel en wat ze met hun deelname willen bereiken. In het verlengde daarvan is het van belang om de huidige samenwerking te evalueren. Er zou meer aandacht mogen komen voor de effectiviteit van het netwerk en de kwaliteit van de samenwerking. Er ligt meer potentie in dit netwerk wanneer alle partijen er op de juiste manier bij aangesloten zijn en er op de juiste manier gebruik van maken. Wel dient een dergelijke evaluatie goed worden voorbereid. Eventueel aan de hand van een visiedocument.

Een meer ingrijpende aanbeveling is om de OV- en Spoortafel een officieel adviserend orgaan te laten worden. Door een adviseringsbepaling op te nemen in zowel de landelijke als decentrale concessies krijgt de opinievorming aan de OV- en Spoortafel meer gewicht. De vrijblijvendheid neemt af. Voor de HRN-concessie geldt dat deze adviseringsbepaling er deels al ligt. Een adviserende status zou de aansluiting tussen de

verschillende concessies beter kunnen borgen, waarmee ook het doel van afstemming van deur-tot-deur mobiliteit aan de OV- en Spoortafel eerder gerealiseerd zou kunnen worden. Er moet eerst onderzoek gedaan worden naar de wenselijkheid en verwachte effectiviteit van deze maatregel.

Voor Gelderland zelf zijn er nog twee aanbevelingen. De eerste is *Uitvoering Werken* actief te betrekken bij het opstellen van de vergaderagenda. Dit kan gedaan worden in het eerste aan de OV- en Spoortafel voorafgaande ov-overleg. Indien gewenst kan een functionaris van Uitvoering Werken meegenomen worden naar de spoortafel om het knelpunt toe te lichten of met inhoudelijke kennis bij te dragen aan de discussie. Standaard een functionaris van Uitvoering Werken meebrengen is niet vereist en ook niet wenselijk in verband met de omvang van de OV- en Spoortafel. Ten tweede wordt aanbevolen de agenda voor de bestuurlijke tafel niet alleen via de ambtelijke OV- en Spoortafel te vullen maar meer in samenspraak met de bestuurlijk OV- en Spoortafel niveau op te stellen, waarbij de bestuurder meer ruimte krijgt onderwerpen te agenderen. Dit kan in een voorbereidend overleg.

7.3.3 *Aanbevelingen stuurgroep Toekomstbeeld OV 2040*

Voor het TBOV2040 proces wordt aanbevolen de reiziger sterker op het proces aan te laten sluiten. Vrijwel alle actoren zijn het erover eens dat het hele toekomstbeeld is gericht op profijt voor de reiziger. De reiziger is echter zelf niet aanwezig zo wordt ook erkend. De reiziger kan een sterkere positie krijgen in het proces door ze aan te sluiten op de stuurgroep of het programmteam, of door vertegenwoordigers van reizigersorganisaties in de planontwikkeling te betrekken.

Er wordt ook geadviseerd meer transparantie aan te brengen in het proces van het TBOV2040. Op dit moment is het voor de bestuurlijke opdrachtgever en andere lokale bestuurders onduidelijk wat er zich binnen het Toekomstbeeld OV 2040 afspeelt. Het kan niet worden ontkend dat enkele actoren thans in het duister tasten. De actoren zijn sterk afhankelijk van de leden uit de stuurgroep of andere werkstromen voor informatie. Meer contactmomenten (zoals nu gedaan wordt met de landelijke OV- en Spoortafel over de Landelijke Netwerkuitwerking Spoor en Ontwikkelagenda TBOV2040) of een goede informatievoorziening in de vorm van een actuele website kunnen daarbij helpen.

De lastigste aanbeveling is om goed voorbereid te zijn op de reacties die volgen bij het traject van het opstellen en uitbrengen van de ontwikkelagenda. Verwachtingenmanagement is daarbij van groot belang. Waar in een eerdere fase iedereen bouwstenen kon aanleveren, moet nu duidelijk gemaakt worden dat deze bouwstenen niet allemaal waargemaakt kunnen gaan worden. Het uitleggen waarom bepaalde, soms pijnlijke keuzes zijn gemaakt is daarvoor van groot belang.

Literatuurlijst

- Abrahamsen, M., Henneberg, S., & Naude, P. (2012). Using actors' perceptions of network roles and positions to understand network dynamics. *Industrial Marketing Management*, 259-269.
- Agranoff. (2007). *Managing with Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington: Georgetown University Press.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Georgetown: Georgetown University Press.
- Anderson, H., Havila, V., Andersen, P., & Halinen, A. (1998). Position and role-conceptualizing dynamics in business networks. *Scandinavian Journal of Management*, 167-186.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 542-571.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2015). How does collaborative governance scale? *Policy & Politics*, 43(3), 315-329. doi:10.1332/030557315X14353344872935
- APPM Goudappel Coffeng & Movares. (2019). *Netwerkuitwerking Lange Termijn Toekomstbeeld OV*.
- Blanco, I., Lowndes, V., & Pratchett, L. (2011). Policy Networks and Governance Networks: Towards Greater Conceptual Clarity. *Political studies review*(9), 297-308. doi:10.1111/j.1478-9302.2011.00239.x
- Blijenbergh, I. (2015). *Kwalitatief onderzoek in organisaties* (Tweede druk ed.). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Brass, D., Galaskiewicz, J., Henrich, G., & Wenpin, T. (2004). Taking stock of networks and organizations: A multilevel perspective. *Academy of management journal*, 47(6), 795-817.
- Bryman, A. (2017). *Social research methods (5h edition)*. Amsterdam: Athenaeum.
- CBS Statline. (2020, maart 31). *StatLine - Provinciebegroting*. Opgeroepen op april 16, 2020, van [opendata.cbs.nl: https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83640NED/table](https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83640NED/table)
- Chris0693. (2013, februari 20). *File: Arnhem Station Arriva 368, NS 2134.jpg*. Opgeroepen op juli 29, 2020, van Wikimedia Commons.
- Davis, J., Schoorman, F., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*. *Academy of Management Review*, 20-47.
- De Bruijn, H., & Dicke, W. (2006). Strategies for safeguarding public values in liberalized utility sectors. *Public Administration*, 84, 717-735. doi: 10.1111/j.1467-9299.2006.00609.x
- de Bruijn, J., & ten Heuvelhof, E. (1997). Instruments for Network Management. In W. Kickert, E.-H. Klijn, & J. Koppenjan, *Managing complex networks: Strategies for the public sector* (pp. 129-145). London: Sage Publications.
- de Jager, H., Mok, A., & Berkers, P. (2014). *Grondbeginselen der sociologie* (14 ed.). Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Decisio, TwynstraGudde & inno-V. (2020). *Effecten openbaar aanbesteden OV*. Amsterdam NIET OPENBAAR.
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P., & van Tatenhove, J. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J., Klijn, E.-H., & Steijn, B. (2011). Managers in governance networks: How to reach good outcomes? *International Public Management Journal*, 14(4), 420-444.

- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29. doi:10.1093/jopart/mur011
- Enserink, B., Hermans, L., Kwakkel, J., Thissen, W., Koppenjan, J., & Bots, P. (2010). *Policy Analysis of Multi-Actor Systems*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Field, A. (2017). *Discovering statistics using SPSS (5th edition)*. Los Angeles, CA: SAGE Publications.
- Goodman, L. (1961). Snowball Sampling. *The Annals of Mathematical Statistics*, 32(1), 148-170.
- Hermans, L., & Thissen, W. (2009). Actor analysis methods and their use for public policy analysts. *European Journal of Operational Research*, 808 - 818. doi: 10.1016/j.ejor.2008.03.040
- Himmelman, A. (1994). Communities working collaboratively for change. In M. Herman, *Resolving conflict: Strategies for local government* (pp. 27-47). Washington DC: International City County Management Association.
- IPO. (2020). *IPO :: Mobiliteit*. Opgehaald van ipo.nl: <https://ipo.nl/beleidsvelden/mobiliteit>
- Kickert, W., Klijn, E., & Koppenjan, J. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Londen: SAGE.
- Klijn, E., & Koppenjan, J. (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2(2), 135-158. doi: 10.1080/14719030000000007
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2000). Public Management and Policy Networks: The Theoretical Foundation of the Network Approach to Governance . *Public Management*, 135-158.
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2004). *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2006). Network design institutional rules in networks. *Public Management Review*, 141-160.
- Kuks, S., Bressers, H., de Boer, C., Vinke-de Krijf, J., & Ozerol, G. (2020). Governance assessment tool: Institutional capacity. Enschede. Opgehaald van https://www.researchgate.net/publication/254904756_Governance_assessment_tool_Institutional_capacity
- Maartens, M. (2016, juni 15). *OV en Spoortafels missen regie Rijk*. Opgehaald van ovmagazine: <https://www.ovmagazine.nl/2016/06/ov-en-spoortafels-missen-regie-rijk-0900/>
- Mandell, M. P., & Keast, R. (2009). A new look at leadership in collaborative networks: Process catalysts. *Public sector leadership: International challenges and perspective*, 163-178.
- Markink, J., Bos, G., Duursma, J., Kerris, P., & Vreugdenhil, D. (2019). *Coalitieakkoord 2019-2023*. Arnhem: Provincie Gelderland.
- McGuire, M., & Agranoff, R. (2011). The limitations of public management networks. *Public Administration*, 89, 265-284. doi:10.1111/j.1467-9299.2011.01917.x
- Ministerie I&W. (2019). *Contouren Toekomstbeeld OV 2040*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387. doi: 10.1080/14719030600853022
- Ostrom, E. (1986). An agenda for the study of institutions. *Public Choice*, 48(1), 3-25.

- O'Toole, L. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration review*, 57(1), 45-52.
- OV-bureau Groningen Drenthe. (2020). *Bestuur en organisatie OV-bureau*. Opgehaald van ovbureau.nl: <https://www.ovbureau.nl/bestuur-organisatie/concessies/>
- OV-Magazine. (2014, december 17). *Opheffing stadsregio's nu definitief*. Opgeroepen op april 4, 2020, van ovmagazine.nl: <https://www.ovmagazine.nl/2014/12/opheffing-stadsregios-nu-definitief-2345/>
- Provan, K., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 229-252. doi:10.1093/jopart/mum015
- Provincie Flevoland, Provincie Gelderland & Provincie Overijssel. (2017). Nota van Uitgangspunten Concessies.
- Provincie Gelderland. (2017, september 9). *Organisatieplaat Provincie*. Opgehaald van Gelderland.nl: https://www.gelderland.nl/bestanden/Documenten/Gelderland/Over-Gelderland/Organisatieplaat_Provincie.pdf
- provincie Gelderland. (2018). Nota van Uitgangspunten. Arnhem.
- Provincie Gelderland. (2020). *Visie voor een bereikbaar Gelderland*. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Rijksoverheid. (2019). *Beleidsartikel 25 Brede Doeluitkering*. Opgeroepen op april 16, 2020, van rijksbegroting.nl: http://www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting,kst248449_18.html
- Rijksoverheid. (2020). *Provincie voert landelijk en eigen beleid uit*. Opgehaald van Rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/taken-provincie>
- Scharpf, F., & Hanf, K. (1978). *Interorganizational policy making: Limits to coordination and central control*. Londen: Sage.
- Schillemans, T. (2013). Moving beyond the clash of interests: On stewardship theory and the relationship between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15(4), 541-562.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308. doi:10.1177/1065912907313077
- Smits, & Bisschop. (2007). *De Internet Scorecard*. Pearson Benelux.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through meta governance. *Public Administration*, 87(2), 234-258. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x
- Swanborn, P. (2010). *Case study research : what, why and how?* Los Angeles: Sage Publications.
- Thompson, D. (1980). Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands. *American Political Science Review*, 905-916. doi:10.2307/1954312
- Torfing, J., Peters, B., Pierre, J., & Sørensen E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Doorn, J., & Lammers, C. (2008). *Moderne Sociologie* (13 ed.). dbnl.
- van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum: Coutinho.
- van Thiel, S. (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. Londen: Routledge.
- Vreke, J., Gerritsen, A., Kranendonk, R., Pleijte, M., Kersten, P., & van den Bosch, F. (2009). *Maatlat Government-Governance - Werkdocument 142*. Wageningen: Alterra.

Waasdorp, M. (2010). *Een rijk(s) netwerk*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Wet personenvervoer 2000. (2000, juli 6). Opgeroepen op maart 30, 2018, van Overheid.nl:
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0011470/2019-12-31>

Yin, R. (2002). *Case study reasearch: Design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Bijlage 1: Documentenanalyseschema

De documenten gebruikt voor de analyse van de onderliggende netwerken in het ov zijn op systematische wijze geanalyseerd. Per document wordt één kolom van het analyseschema ingevuld totdat deze volledig kan worden ingevuld door de documenten met elkaar te combineren. Deze systematiek wordt door middel van dit schema toegelicht:

		Document 1	Document 2	Document N
Algemeen	Netwerknnaam – Naam van het onderliggende netwerk	X		
	Niveau – Niveau van het netwerk – <i>Lokaal, Regionaal, Provinciaal, Landsdelig, Landelijk</i>			
Probleem	Probleem/doel – dat het netwerk probeert op te lossen/na te streven			
	Betrokken actoren – aanwezige actoren binnen het netwerk			
	Doel per actor – doelen van de aanwezige actoren binnen het netwerk			
	Probleemperceptie per actor – kijk op het probleem vanuit een bepaalde actor			
	Positiebepaling – bepalen van de positie in het netwerk op basis van:			
	Hulpbron – bepalen welke unieke middelen actoren bezitten			
	Vervangbaarheid – bepalen in welke mate de actoren vervangbaar zijn			
	Afhankelijkheid – bepalen in welke mate de actoren afhankelijk zijn van actor A			
	Cruciale actor -			
	Betrokkenheid -			
Spelanalyse	Arena's			

Bijlage 2: Gebruikte documenten

In deze bijlage zijn de gebruikte documenten voor de documentenanalyse te vinden.

Netwerk	Soort document	Documentnaam	Openbaar toegankelijk
DOVA	Notitie	Oprichtingsnotitie SOVA	Nee
DOVA	Website	DOVA.nu	Ja
DOVA	Rapport	N Agendapunt 4- Concept jaarplan DOVA 2017.pdf	Nee
DOVA	Jaarverslag	jaarverslag_2018_dova_def.pdf	Ja
DOVA	Brief	07224, hr Mekers, Reactie IPO en Werkorganisatie OV	Nee
DOVA	Statuut	Ledenovereenkomst DOVA Statuten	Nee
DOVA	Rapport	Jaarplan 2018	Nee
DOVA	Rapport	Jaarplan 2019	Nee
IPO	Website	IPO.nl/over-het-ipo	Ja
IPO	Agenda	200415 AACMob 1a Conceptagenda	Nee
IPO	Verslag	200415 AACMob 2f 1 Bijlage 1 200305 BACMob Conceptverslag	Nee
NOVB	Memo	Voorstel verbeteren samenwerking ten behoeve van het optimaliseren van ketens en knopen	Nee
NOVB	Website	Nationaal openbaar vervoer beraad.nl	Ja
NOVB	Rapport	Evaluatie NOVB Hoe verder naar meer slagkracht?	Ja
OV- en spoortafel	Memo	Voorstel verbeteren samenwerking ten behoeve van ketens en knopen	Nee
OV- en spoortafel	Verslag	Verslag eerste OV-spoortafel	Nee
OV- en spoortafel	Rapport	Bijpraat Evaluatie OV- en Spoortafels	Ja
OV- en spoortafel	Verslag	Verslag ambtelijk Overleg OV-Spoortafel regio Oost 16 jan 2019	Nee
TBOV2040	Rapport	Contouren Toekomstbeeld OV2040.pdf	Ja
TBOV2040	Presentatie	Voortgang en doorkijk 2020 programma toekomstbeeld OV_compressed.pdf	Nee
TBOV2040	Verslag	200326 Verslag Kernteam+ TBOV.pdf	Nee
TBOV2040	Verslag	Verslag schriftelijke ronde stuurgroep TBOV maart (definitief).pdf	Nee
BO-Mirt	Rapport	WEB_107287_MIRT_NL	Ja
BO-Mirt	Rapport	2018191704+MIRT+Overzicht+2019	Ja

Bijlage 3: Vragenlijsten interviews

3.1 Extern: Deelnemers OV- en Spoortafel en TBOV2040

Gegevens	
Naam	Netwerk
Functie	Datum
Organisatie	

Vooraf:

- Bij voorkeur wordt dit interview opgenomen, zodat verwerking op een wetenschappelijke manier mogelijk is. Opname wordt na transcriptie verwijderd.
- Er wordt zorgvuldig omgegaan met de verkregen gegevens vanuit dit interview. Wanneer gewenst zullen de uitspraken onherleidbaar gemaakt worden

Start

- ☐ Akkoord met opname? Nee, dan aantekeningen maken.
 - ☐ Toestemming om naam en functie te publiceren
 - ☐ Introduceer jezelf
 - ☐ Introductie onderzoek: Zoals in de mail vermeld doe ik onderzoek naar de samenwerking tussen verschillende organisaties in de ov-sector. Ik onderzoek welke netwerken er zijn, kijk hoe actoren met elkaar samenwerken en welke invloed dat heeft op product en het procesresultaten. Daarbij kijk ik specifiek naar de rol die de provincie Gelderland in verschillende netwerkstructuren heeft. Ik onderzoek daarvoor twee netwerkstructuren: OV en Spoortafel en TBOV2040. Ik heb een documentenanalyse uitgevoerd en verschillende netwerken in de ov-sector bestudeerd en nu wil ik graag weten hoe andere actoren zelf tegen het netwerk aankijken.
1. ☐ Kunt u zichzelf introduceren? Wat is uw rol/functie?

Reden tot samenwerking

- ☐ Introduceer het netwerk en vraag of er actoren missen
2. ☐ Welke opgaven/doelen staan in dit netwerk centraal?
3. ☐ Waarom is samenwerking noodzakelijk om deze opgave op te lossen?
4. ☐ Wat wilt uw organisatie bereiken met deelname aan de OV en Spoortafel?
5. ☐ Welke rol vervult uw organisatie in de OV en Spoortafel?

Samenwerkingsdynamiek

6. ☐ In hoeverre vindt u dat de huidige samenwerking leidt tot doelbereiking?
7. ☐ Hoe zou dat beter kunnen?

Gedeelde motivatie

8. ☐ Hoe zou u het samenwerkingsproces tussen de actoren op dit moment omschrijven?
9. ☐ Hoe zou u de relatie tussen de actoren op dit moment omschrijven?
- a. *Vraag eventueel door naar vertrouwen, wederzijds begrip, legitimiteit en commitment*
10. ☐ In hoeverre bent u tevreden over de procesmatige samenwerking?
11. ☐ Hoe wordt er omgegaan met conflicten binnen het netwerk?

Betrokkenheid

12. ☐ In welke mate bent u tevreden over de betrokkenheid van de verschillende actoren gedurende het proces?
- a. *Vraag door naar Gelderland in het bijzonder*

Capaciteit voor gedeelde actie

13. ☐ Welke bijdrage levert uw organisatie aan dit netwerk?
14. ☐ Hoe afhankelijk zijn de actoren van uw organisatie? Waarom wel/niet? (Wat hebben ze dan nodig?)
15. ☐ Welke actoren heeft het netwerk nodig om haar doelen te bereiken?
b. *Vraag door naar Gelderland in het bijzonder*
16. ☐ Welke actoren hebben het meeste baat bij doelbereiking?
17. ☐ Mist u op dit moment organisaties in het netwerk? Zo ja, welke? Waarom?
18. ☐ Zijn er volgens u organisaties die niet of in mindere mate in het netwerk horen? Waarom?

Rolopvatting

19. ☐ In hoeverre ziet u een partij die zich als leider positioneert? Juiste actor? Waarom?
20. ☐ In hoeverre vindt u dat de betrokken actoren de juiste rol bekleden? Waarom?
a. *Gelderland in het bijzonder*
21. ☐ Hoe zou de provincie Gelderland zich volgens u moeten opstellen in het netwerk?
22. ☐ Hoe sluit deze ideale rolopvatting aan bij de rolinvulling die zij er nu aan geeft?

Netwerkmanagement

23. ☐ Wie bewaakt er op dit moment de juiste rolverdeling in het netwerk?
24. ☐ Voert de netwerkmanager zijn taken naar wens uit? Waarom wel/niet?
25. ☐ Zou de provincie Gelderland hier nog een rol in kunnen/moeten spelen?

Afsluiting

26. ☐ Heeft u vragen c.q. opmerkingen?

Bedank de geïnterviewde en geef aan dat het transcript indien gewenst na afronding beschikbaar wordt gesteld. Dat zal maximaal 2 weken duren. Na het afronden van de scriptie zal ook deze gedeeld worden wanneer u daar belangstelling voor heeft.

Kenmerken OV-spoortafel

Doel	Integraliteit tussen alle actoren uit de sector verwezenlijken (op het gebied van deur-tot-deur)
Start netwerk	2014
Niveau's	Landelijk + Landsdelig
Rechtsvorm/grondslag	Vrijwillig
Deelnameverplichting	NS – Verplicht Anderen - Vrijwillig
Overlegstructuren	Landelijk Landsdelig Spoorgoederentafel
Betrokken instanties	Ministerie I&W Provincies Regio's (landsdelig) Gemeenten (landsdelig) ProRail Vervoerders - Arriva - Connexxion - GVB - HTM - Keolis - NS - Qbuzz - RET ROCOV

Begrippen

Netwerk – Stabiele patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren, gericht op een bepaald probleem

Netwerkmanagement - is een sturingsstrategie waarbij actoren bewust proberen de structuur, het functioneren of de beleidsuitkomsten te beïnvloeden

3.2 Intern: Uitvoering provincie Gelderland

Gegevens	
Naam	Netwerk
Functie	Datum
Organisatie	

Vooraf:

- Bij voorkeur wordt dit interview opgenomen, zodat verwerking op een controleerbare manier mogelijk is. De opname zal na transcriptie worden verwijderd. Uitspraken worden geanonimiseerd.
- Er wordt zorgvuldig omgegaan met de verkregen gegevens vanuit dit interview. De uitspraken zullen niet tot de persoon herleidbaar gemaakt worden.

Introductie OV-Spoortafel: De OVSPT is een tafel waarbij een grote diversiteit aan overheden, vervoerders en andere betrokken instanties proberen interne en externe vraagstukken rondom het openbaar vervoer in gezamenlijkheid af te stemmen. Eerst bedoelt als afstemoverleg van deur-tot-deur, nu ook mobiliteitsbreed. De onderwerpen zijn landelijk, landsdelig of regio overstijgend van karakter en vereisen afstemming tussen meerdere partijen die aan tafel zitten.

Introductie Toekomstbeeld 2040: Het netwerk waarbij verschillende organisaties met het ministerie van I&W in de lead integraal werken aan een plan voor het openbaar vervoer in 2040. Gelderland neemt namens het landsdeel deel aan de stuurgroep. Overijssel is betrokken bij het kernteam. De stuurgroep bereid de stappen voor richting de bestuurlijke landelijke OV- en Spoortafel.

1. ☐ Kunt u zichzelf introduceren? Wat is uw rol/functie?

Algemeen ov - Uitvoering en Beleid

2. ☐ Welke rol vervult de provincie Gelderland in het openbaar vervoer?
3. ☐ Op welke manier wordt de uitvoering betrokken in de beleidsontwikkeling?
4. ☐ Hoe vaak heeft u contact met mensen uit de beleidsvoering?
5. ☐ Ben u goed op de hoogte van hetgeen er door beleidsvoering wordt ontwikkeld?
6. ☐ Wat heeft de uitvoering nodig van de beleidsontwikkelaars op het gebied van samenwerking met andere organisaties?
7. ☐ Hoe kan beleidsvorming daarin ondersteunend zijn aan de uitvoering? Hoe is dat op dit moment?
 - a. ☐ Wat is daar voor nodig?
8. ☐ Heeft u het idee dat de medewerkers van de beleidsvoering goed weten waar u in de uitvoering tegen aan loopt?
9. ☐ Heeft u een goede en directe toegang tot de gedeputeerde? Kunt u dat toelichten?

De tafels – Beleid als ondersteuning van de uitvoering

10. ☐ In hoeverre heb je het idee dat de huidige samenwerking in beleidstafels bijdraagt aan de ondersteuning van de uitvoering?
11. ☐ Hoe zou dat beter kunnen?
12. ☐ Wat kan de uitvoering uit de OV- en Spoortafel halen?
13. ☐ Wat kan de uitvoering aan de OV- en Spoortafel bijdragen?
14. ☐ Wat kan de uitvoering aan het TBOV2040 bijdragen?
15. ☐ Wat kan de uitvoering uit het TBOV2040 halen?
16. ☐ Zijn er partijen die door de beleidsvoering en overlegtafels niet worden gehoord, maar wel van essentiële betekenis zijn?

Rolopvatting

17. ☐ Welke rol zou de provincie Gelderland volgens u moeten aannemen in de OVSPT?
18. ☐ Hoe zou je deze rol invullen?
19. ☐ Hoe sluit deze ideale rolopvatting aan bij de rolinvulling die zij er nu aan geeft voor zover je daar zicht op hebt?
20. ☐ Welke rol zou de provincie Gelderland volgens u moeten aannemen in het TBOV2040?
21. ☐ Hoe zou u deze rol invullen?
22. ☐ Hoe sluit deze ideale rolopvatting aan bij de rolinvulling die zij er nu aan geeft voor zover je daar zicht op hebt?
- ☐ Dit waren mijn vragen. Heeft u nog vragen?

Bedank de geïnterviewde en geef aan dat het transcript indien gewenst na afronding beschikbaar wordt gesteld. Dat zal maximaal 2 weken duren. Na het afronden van de scriptie zal ook deze gedeeld worden wanneer u daar belangstelling voor heeft.

3.3 Intern: Bestuurlijk provincie Gelderland

Gegevens	
Naam	Netwerk
Functie	Datum
Organisatie	

Vooraf:

- Bij voorkeur wordt dit interview opgenomen, zodat verwerking op een controleerbare en dus wetenschappelijke manier mogelijk is. De opname zal na transcriptie worden verwijderd.

Start

- Introductie - Jason David
- Introductie onderzoek: Zoals in de mail vermeld doe ik onderzoek naar de samenwerking tussen verschillende organisaties in de ov-sector. Ik onderzoek welke netwerken er zijn, kijk hoe actoren met elkaar samenwerken en welke invloed dat heeft op (proces)resultaten. Daarbij kijk ik specifiek naar de rol die de provincie Gelderland in verschillende netwerkstructuren heeft. Ik onderzoek daarvoor twee netwerkstructuren die veel raakvlakken hebben: OV- en Spoortafel en TBOV2040. Inmiddels heb ik een documentenanalyse uitgevoerd verschillende netwerken in de ov-sector bestudeerd, verschillende perspectieven dan de deelnemende actoren opgehaald en ben ik nu benieuwd hoe er vanuit de provincie tegen deze netwerken aangekeken wordt. Het gaat hier voor de duidelijkheid om organisationele netwerken.

Introductie

1. ☐ Kunt u zichzelf introduceren?

Bestuurlijke doelen

2. ☐ Wat wilt u de komende jaren als gedeputeerde van de provincie Gelderland bereiken op het gebied van openbaar vervoer? Wat zijn uw doelen? Waarom zijn deze doelen voor u van belang?

OV-Spoortafel

3. ☐ Hoe vaak heeft u inmiddels deelgenomen aan de OV- en Spoortafel?
4. ☐ Wat vindt u van de OV- en Spoortafel?
 - a. Wat vindt u er positief aan? Waarom?
 - b. Wat vindt u van de onderwerpen die er aan tafel besproken worden?
5. ☐ Wat zijn uw verwachtingen van de OV- en Spoortafel?
6. ☐ Wat wilt u/de provincie bereiken met deelname aan de OV- en Spoortafel?
7. ☐ Op welke manier kan de OV- en Spoortafel bijdragen aan het bereiken van uw/de provinciale doelen?
 - a. Wat is daar voor nodig?
 - b. In hoeverre lukt dat nu?
8. ☐ Hoe moet de provincie Gelderland zich volgens u positioneren aan de OV-Spoortafel?
 - a. Is er een verschil tussen de landsdelige ambtelijke en bestuurlijke tafel?
 - b. Wat verwacht u van uw ambtenaren aan de ambtelijke OV- en Spoortafel?
9. ☐ Wordt u nu goed door uw ambtenaren ondersteund/voorbereid om aan de bestuurlijke OV-spoortafel deel te kunnen nemen?
10. ☐ Wat zou er volgens u nog aan de OV- en Spoortafel verbeterd kunnen worden?
 - a. Agendasetting – Deelnemers – Vergaderopzet etc.

Toekomstbeeld OV 2040

11. ☐ Bent u op de hoogte van de laatste stand van zaken van het TBOV2040? Wat vindt u er van?
12. ☐ Heeft u het idee dat u vanuit de deelname vanuit landsdeel Oost voldoende aan het stuur zit?

13. ☐ Voelt u zich vanuit het landsdeel ook bestuurlijk opdrachtgever?
 - a. Hoe ziet u uw eigen rol in dit proces?
 14. ☐ Wordt u nu goed door uw ambtenaren op het proces van TBOV2040 aangehaakt?
 15. ☐ Welke potentie ziet u voor het TBOV2040 voor het behalen van uw/de provinciale doelen?
 - a. Wat moet het TBOV2040 voor de provincie opleveren?
 16. ☐ Heeft u het idee dat de belangen en wensen van het landsdeel/provincie goed geborgd worden in het proces?
 17. ☐ Welke inbreng verwacht u van de provincie aan het TBOV2040?
 18. ☐ Welke rol(len) vindt u daar het beste bij passen?
 - a. Gaat dat nu naar wens?
 19. ☐ Wat zou er nog beter kunnen in het TBOV2040 proces?
- ☐ Heeft u nog vragen?

Voor de interviewer - Bedank de geïnterviewde en geef aan dat het transcript indien gewenst na afronding beschikbaar wordt gesteld. Dat zal maximaal 2 weken duren. Na het afronden van de scriptie zal ook deze

Bijlage 4: Indicatie respondenten interviews

De namen van de respondenten zijn bekend bij de onderzoeker, maar vanwege gemaakte afspraken met de geïnterviewden en de doeleinden van dit onderzoek zijn de uitspraken geanonimiseerd en zijn de namen niet opgenomen in het onderzoeksverslag.

OV-Spoortafel: landsdeel Oost

Categorie	Organisatie
Provincie	- Provincie Overijssel - provincie Gelderland ¹
Regio	- Regio Twente
Ministerie	- Ministerie I&W
Infrabeheerder spoor	- ProRail
Vervoerder nationaal	- NS
Vervoerder regionaal	- Arriva

TBOV2040: Stuurgroep

Categorie	Organisatie
Landelijk	- Ministerie I&W
Landsdelig	- Landsdeel Zuid - Landsdeel Oost (Gelderland) ¹
OV-Autoriteiten	- DOVA
Vervoerder	- Federatie Mobiliteitsbedrijven
Regionaal	- Regio Foodvalley

provincie Gelderland

Categorie	Organisatiedeel
Bestuurlijk	Gedeputeerde Staten
Ambtelijk beleidsontwikkeling	Programmering ¹
Ambtelijk uitvoering	OV-Oost

¹ – dezelfde contactpersoon

Bijlage 5: Overzicht beleidsnetwerken openbaar vervoer

Landelijk

Naam	Doel	Aanwezige organisaties	Arena's
Bestuurlijk Overleg MIRT (BO-Mirt)	In het MIRT zijn rijksprojecten en programma's opgenomen, waarmee gewerkt wordt aan de ruimtelijke inrichting van Nederland. De rijksinvesteringen in het MIRT worden (hoofdzakelijk) gefinancierd uit het Infrastructuurfonds (IF) en het Deltafonds (DF).	Ministerie I&W (lead) Ministerie van EZK Ministerie van BZK Provincies Gemeenten Vervoerregio's Waterschappen	Jaarlijks bestuurlijk overleg per regio: Noord, Oost, Zuid, Zuidwest en Noordwest
Decentraal Overleg Vervoersautoriteiten (DOVA)	Netwerk dat landelijke beleidsthema's in het openbaar vervoer tussen alle ov-autoriteiten	DOVA (lid) OV autoriteiten: (lid) - Prov Fryslan - Prov Groningen - Prov Drenthe - Prov Noord Brabant - Prov Overijssel - Prov Flevoland - Prov Limburg - Prov Gelderland - Prov Noord- Holland - Prov Utrecht - Prov Zeeland - OV-Bureau Groningen Drenthe - Metropoolregio Rotterdam Den Haag - Vervoerregio Amsterdam CROW (betrokken) Min I&W (betrokken)	OV-netwerk - OV-managersoverleg OV-Data Ambtelijke adviesgroep - Stuurgroep Uitvoeringsorganisatie
Interprovinciaal Overleg (IPO)	Behartigen van de gezamenlijke belangen van de provincies door enerzijds een informerende en leidinggevende rol, anderzijds door met en informatievoorziening aan provinciale partners	IPO Provincie Drenthe Provincie Flevoland Provincie Friesland provincie Gelderland Provincie Groningen Provincie Limburg Provincie Noord-Brabant Provincie Noord-Holland Provincie Overijssel Provincie Utrecht Provincie Zeeland Provincie Zuid-Holland	Bestuurlijk (BAC) en Ambtelijk (AAC) - Ruimtelijke ontwikkeling, Water en Wonen - Mobiliteit - Regionale Economie - Vitaal Platteland - Energie - Milieu, Toezicht en Handhaving - Financiën Alleen bestuurlijk: - Algemene vergadering - Cultuur Werkgeverszaken
Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB)	Doel is om de OV-reiziger snel, betrouwbaar, veilig, en met gemak en comfort van deur-tot-deur te laten reizen door concessie overstijgende vraagstukken rond de OVC en andere vormen van betalen aan te pakken.	Ministerie I&W Provincies Metropoolregio's Streekvervoerders NS Translink (Gast) ProRail (Gast)	Directeurenoverleg (10-12xj) Bestuurlijk NOVB (ca. 5xj) Vooroverleg ROVB

OV- en Spoortafel	Product: Integraliteit tussen alle actoren uit de sector verwezenlijken (op het gebied van deur-tot-deur) Proces: Creëren van een eenduidige overlegstructuur voor afstemming verschillende partijen op strategisch vlak op landelijk niveau.	Ministerie ProRail NS Provincies Regio's Gemeenten (landsdelig) Vervoerders ROCOV's	Ambtelijk: - Landelijke OV-spoortafel - Landsdelige OV-spoortafel Bestuurlijk: - Landelijke OV-spoortafel - Landsdelige OV-spoortafel Spoorgoederentafel
Toekomstbeeld OV 2040	Vanuit het OV een bijdragen leveren aan maatschappelijke (ruimtelijke) opgraven rondom economie, woningbouw en leefomgeving dmv nastreven van de 5 doelen: - Het OV vangt haar deel van de mobiliteitsgroei op, in stedelijk gebied is OV samen met de fiets het belangrijkste vervoermiddel. - Het klantoordeel in het hele OV gaat naar een 8 gemiddeld. - De gehele OV-sector zero emissie en circulair. - Nederland is een koploper in innovatie en vernieuwing van het OV. Streven naar een voortdurende verbetering van veiligheid en minder hinder voor de omgeving	Rijk – Concessieverlening HRN en Coördinatie Provincies – Concessieverlening Metropoolregio's Amsterdam en Rotterdam den Haag – Concessieverlening NS - Concessiehouder FMN - Concessiehouder GVB - Concessiehouder HTM - Concessiehouder RET - Concessiehouder ProRail – Infrabeheerder APPM - Procesmanagement	Landelijke netwerkstudie - Kernteam - Ketens en Knopen - Goederen - Internationaal - Stedelijk OV Regionale uitwerking - Noordelijke-Randstad - Zuidelijke-Randstad - Midden-Nederland - Noord-Nederland - Oost-Nederland - Zuid-Nederland - Noordelijke Randstad Bestuurlijke oploop

Regionaal

Naam	Doel	Aanwezige organisaties	Arena's
Driehoeksoverleg	Afstemming tussen partijen op het gebied van spoorse zaken	Provincie ProRail Breng/Connexxion	onbekend
Driehoeksoverleg ADW	Afstemming tussen partijen op het gebied van spoorse zaken	Provincie ProRail Arriva (Connexxion)	onbekend
Reguliere terugkerende overleggen	Afhankelijk van insteek	Provincie ProRail + (gemeenten) + (vervoerders)	Afhankelijk van insteek
Vervoerberaad	Delen van de grote lijnen mobiliteitsbreed.	Provincie Regio	Bestuurlijke arena's per regio
BOM – Bestuurlijk Overleg Mobiliteit regio Arnhem Nijmegen	Denktank voor integraal oplossen mobiliteitsopgaven in de regio.	Provincie ProRail NS RWS Breng (Hermes) Gemeente Arnhem Gemeente Nijmegen (Arriva)	onbekend
Uitvoeringsteam AN	Bespreken concessieveranderingen als voorportaal naar ROCOV	Provincie Gemeenten Breng (Hermes)	Noord en Zuid - Operationeel overleg - Strategisch overleg

Bijlage 6: Positionering landsdeel Oost



Bijlage 7: Sleutel anonimisering *niet openbaar*

- niet beschikbaar voor derden -

≡ provincie
Gelderland

Radboud Universiteit

