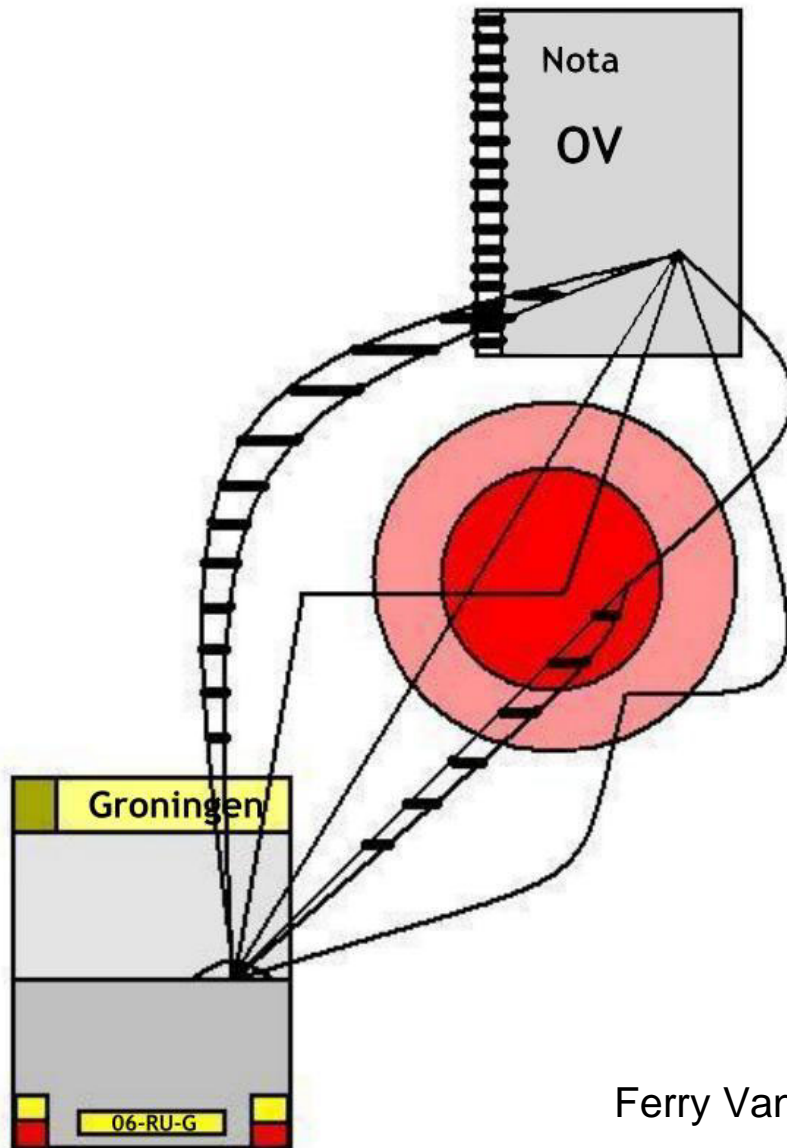


Openbaar vervoer en ruimtelijke ordening op één lijn?



Ferry Van Kann Bsc.

mei 2006

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Openbaar vervoer en ruimtelijke ordening op één lijn?

Masterthesis Ferry Van Kann BSc.

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Begeleiding

Prof. dr. ir. G.J.J. Linden
Dr. M.E. Bouwman
Dr. ir. P. Ike

Groningen, mei 2006

Samenvatting

In onderhavig onderzoek, 'Openbaar vervoer en ruimtelijke ordening op één lijn?', is de afstemming onderzocht tussen openbaar vervoer en ruimtelijke ordening. Hierbij is gekeken, of de verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende overheidslagen een verklaring biedt voor het niet benutten van de potentie, die het koppelen van ruimtelijke ordening en openbaar vervoer biedt. Dit is gebeurd aan de hand van de volgende vraagstelling:

verklaart de verdeling van de verantwoordelijkheid voor ov-beleid en ruimtelijk beleid over respectievelijk de provinciale en gemeentelijke overheid het niet benutten van de potentie, die het instrument van de ruimtelijke ordening biedt voor het verkeers- en vervoerbeleid, het openbaar vervoer in het bijzonder?

Om dit te onderzoeken zijn de volgende deelvragen onderzocht: welke mogelijkheden biedt de koppeling tussen ov-beleid enerzijds en het ruimtelijk beleid anderzijds, hoe is de verantwoordelijkheid voor respectievelijk het ov-beleid en het ruimtelijk beleid verdeeld, in welke mate wordt het ov-beleid en het ruimtelijk beleid in verschillende situaties op elkaar afgestemd en worden de mogelijkheden niet benut door de verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende overheidslagen.

Vervolgens is dit onderzoek uitgevoerd door middel van een vergelijkende studie. In deze studie zijn twee situaties (met telkens twee cases) met elkaar vergeleken. Zo is in de gemeenten Goes en Hoogeveen onderzocht of de koppeling tussen het ruimtelijk beleid en het ov-beleid bestaat, waarbij de provincies, respectievelijk Zeeland en Drenthe, wel hoofdverantwoordelijke zijn voor het openbaar vervoer, maar niet de enige baas zijn op het gebied van de ruimtelijke ordening. Dit is vergeleken met de gemeenten Enschede en Oldenzaal. Beide liggen in de plusregio Regio Twente. Wat voor het beleid betekent, dat de plusregio verantwoordelijk is voor zowel ov-beleid als ruimtelijk beleid, maar dit ruimtelijk beleid dichterbij de gemeentelijke overheidslaag staat.

Om deze situaties te kunnen vergelijken zijn de deelvragen beantwoord. Zo kan het ruimtelijk beleid het openbaar vervoer beïnvloeden door de ligging, grootte en vorm van een locatie, de bebouwingsdichtheid en functiemenging. Ook de omgekeerde relatie, ov-beleid dat de ruimtelijke ordening stuurt, is bekeken. Het blijkt, dat het ontsluiten van nieuwe locaties, realisatie van nieuwe ov-schakels,

het effect op locatiekeuze als gevolg van nieuwe ov-lijnen en het realiseren van ov-vriendelijke wijken, bijdragen zijn van de laatste genoemde relatie.

Daarnaast blijkt de verdeling van verantwoordelijkheden over de verschillende overheidsniveaus complex. Enerzijds bestaat er het verkeer en vervoer spoor, waarbij het ov-beleid onderdeel uitmaakt van het nationaal, provinciaal en regionaal verkeers- en vervoerplan. Ook lokaal moet een zichtbaar verkeers- en vervoerbeleid worden gevoerd, waarbij concrete beleidsbeslissingen van hogere overheidslagen moeten doorwerken. Voor de ruimtelijke ordening geldt iets vergelijkbaars met dat verschil, dat de gemeente op dit moment nog de enige overheidslaag is, die een bindend ruimtelijk plan maakt, het bestemmingsplan. Tot slot zijn er de ov-concessies, die in dit onderzoek worden uitgegeven door de provincies Zeeland en Drenthe en de plusregio Regio Twente.

Als de afstemming van beleid wordt bestudeerd in Goes en Hoogeveen, blijkt dat, die niet verder komt dan de constatering, dat het stationsgebied goed bereikbaar is per openbaar vervoer en geschikt is als locatie voor bovenregionale of bezoekersintensieve functies. Bij de ontwikkeling van nieuwe woonwijken speelt ov-beleid voor de gemeenten evenwel geen rol van betekenis. Daarentegen wordt geconcludeerd, dat in Enschede en Oldenzaal een duidelijk coördinatie is te zien van ruimtelijke ordening en openbaar vervoer.

De conclusie, die getrokken wordt, is dan ook, dat de verdeling van verantwoordelijkheden inderdaad een rol speelt bij het benutten van de potentie, die het koppelen van ruimtelijk en ov-beleid biedt. Dit is te verklaren, doordat de stap van provincie naar gemeente ook een echte stap is binnen de kaders van overheidsniveaus. Daarentegen is de plusregio, geen echte bestuurslaag. Toch heeft zij een bestuurstaak. Voor de wisselwerking tussen openbaar vervoer en ruimtelijke ordening is een succesvolle afstemming van beleid tussen de verschillende overheidslagen van belang. Waarbij de idee om ruimtelijk beleid met ov-beleid te sturen of omgekeerd, dan wel hand in hand te laten gaan, wel vraagt om één overheidslaag, die coördineert.

Tot slot heeft de auteur een drietal aanbevelingen gedaan, namelijk het omwille van integraal beleid de formeel-juridische verantwoordelijkheid bij één overheidslaag leggen, het langer vastleggen van én het laten meepraten van decentrale overheidslagen bij beslissingen rondom het hoofdspoorwegnet. Hiermee kan de koppeling tussen ruimtelijk en ov-beleid worden vereenvoudigd en vergroot. En zo mogelijk een positieve ontwikkeling van het ov-gebruik?

Woord vooraf

Voor U ligt het onderzoek, Openbaar vervoer en ruimtelijke ordening op één lijn? Dit is tot stand gekomen als masterthesis van de masteropleiding Environmental and Infrastructure Planning aan de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Met deze masterthesis rondt de auteur zijn in 2001 begonnen studie Technische Planologie af.

Voordat hier een aantal opmerkingen wordt geplaatst, die U als leeswijzer kunt gebruiken, wil de auteur een aantal personen bedanken. Op de eerste plaats is dat dr. Mirjan Bouwman, de universitaire eerste begeleider bij wie dit onderzoek is gestart. Door haar kritiek en meedenken ontstond niet alleen een degelijk, maar ook een goed werkbaar onderzoeksvoorstel. Mede hierdoor en door de enthousiaste begeleiding kregen uiteindelijk ook de hoofdstukken 1 tot en met 4 hun vorm. Hoofdstukken, die op hun beurt samen met de interesse van de auteur de weg goed toegankelijk maakten voor de vervolghoofdstukken 5 tot en met 8.

Waar zo-even Mirjan Bouwman bedankt is, wil ik ook de tweede begeleider dr. ir. Paul Ike bedanken, wiens inbreng in met name de opstartfase van essentieel belang was. Tot slot wordt ook prof. dr. ir. Gerard Linden bedankt, die na het vertrek van de eerste begeleider tijdens het onderzoeksproces, haar taak wilde overnemen. Hierdoor werd dit onderzoek uiteindelijk tot, wat het is geworden. Toch kan een onderzoek als dit ook niet tot een goed einde worden gebracht, wanneer in de persoonlijke levenssfeer enthousiasme, interesse en respect voor het onderzoek compleet zouden ontbreken bij vrienden en familie. Daarom ook dank aan de mensen in vrienden- en familiekring, die weten, dat ze heel belangrijk zijn, maar daarmee zelden op de voorgrond treden. Nogmaals dank!

Naast deze direct betrokken personen, is in dit onderzoek gebruik gemaakt van de faciliteiten van de Rijksuniversiteit Groningen, de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen in het bijzonder. Ook zijn interviews uitgevoerd en is informatie verworven bij de gemeenten Enschede, Goes, Hoogeveen en Oldenzaal, de plusregio's Regio Twente en Stadsregio Arnhem Nijmegen en de provincies Drenthe, Gelderland, Overijssel en Zeeland. Zonder de behulpzaamheid van secretaresses, telefonisten, beleidsmedewerkers en, of bestuurders van de genoemde instanties zou het niet zijn gelukt. Hulde!

Afrondend, in het nu volgend onderzoek is onderzoek gedaan naar beleid en plannen inzake verkeer en vervoer. Consequent zal gebruik worden gemaakt, van de woorden zoals gebruikt in de Planwet verkeer en vervoer, namelijk verkeersplan, verkeersbeleid, vervoerplan en vervoerbeleid, tenzij binnen aanhalingstekens letterlijk wordt geciteerd. Voorts is gepoogd om alle bij- en hoofdzinnen te scheiden door middel van een komma zonder aandacht voor beperkende, of uitbreidende bijzinnen. Kortom, dat betekent soms, een noodzakelijke komma en soms een komma, die wenselijk is als leespauze.

Bij wetgeving en kamerstukken wordt in de tekst niet direct verwezen naar de bron. Wel is achterin een overzicht van de gebruikte wetgeving en kamerstukken in de referenties opgenomen. Verder wordt in dit onderzoek op een standaardwijze (auteur, jaar van uitgave) verwezen naar werk van andere auteurs. Met paginanummer als het om een idee of tekst van een andere auteur gaat, die terugkeert op een bepaalde pagina van zijn of haar werk, zonder paginanummer als het om een idee van de auteur gaat, dat vaker terugkeert in het aangehaalde werk. In de referenties kunt U deze verwijzingen terugvinden.

Veel leesplezier!

Ferry Van Kann BSc

Groningen, mei 2006

Inhoudsopgave

1	Inleiding	11
.1	Vraagstelling en doelstelling	13
.2	Onderzoeksvragen	14
2	Theoretisch kader	15
.1	Wat is beleid vanuit een planologisch perspectief	15
.2	De beleidsterreinen: ruimtelijke ordening en openbaar vervoer	17
.3	Beleidsvorming	21
.4	Het afstemmen van beleid	23
.5	Afstemmen meetbaar?	26
3	Achtergrond – beleid in de praktijk	29
.1	Nationaal	30
.2	Provinciaal	31
.3	Gemeentelijk	31
.4	Regionaal	33
.5	Samenvattend	35
.6	Ov-beleid	36
4	Onderzoeksopzet	41
.1	De relatie ov-ruimte	41
.2	De afbakening van beleid	42
.3	De onderzochte, concrete beleidsstukken	43
5	Provincie Zeeland – Goes	45
.1	Formeel-juridisch kader	45
.2	De provinciale invalshoek, ruimtelijke ordening	47
.3	De provinciale invalshoek, verkeer en vervoer	49
.4	Beleid van de gemeente Goes	51
.5	Concluderend	53
6	Provincie Drenthe – Hoogeveen	55
.1	De provinciale invalshoek	55
.2	De gemeentelijke invalshoek	57
.3	Concluderend	60

7	Plusregio Regio Twente – Enschede en Oldenzaal	63
.1	De plusregionale invalshoek	63
.2	De gemeentelijke invalshoek, Enschede	66
.3	De gemeentelijke invalshoek, Oldenzaal	70
.4	Concluderend	72
8	Conclusies en aanbevelingen	75
.1	Welke mogelijkheden biedt de koppeling tussen ov-beleid enerzijds en het ruimtelijke anderzijds?	75
.2	Hoe is de verantwoordelijkheid voor het ov-beleid verdeeld?	77
.3	Hoe is de verantwoordelijkheid voor het ruimtelijk beleid verdeeld?	78
.4	In welke mate wordt het ov-beleid en het ruimtelijk beleid in verschillende situaties op elkaar afgestemd?	80
.5	Worden de mogelijkheden niet benut door de verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende overheidslagen?	80
.6	Conclusie en aanbevelingen	81
9	Referenties	85
.	Wetenschappelijke literatuur en beleidsstukken	85
.	Wetgeving en parlementaire stukken	90
.	Internetdomeinen van de onderzochte overheidsniveaus	92

Openbaar vervoer en ruimtelijke ordening op één lijn?

1 Inleiding

Nederland is in beweging, althans in ieder geval beleidsmatig op de gebieden ruimtelijke ordening en openbaar vervoer. Op nationaal niveau is er op beide beleidsterreinen in 2005 een nieuwe nationale nota verschenen, waarin vooruit wordt gekeken richting 2020. De ruimtelijke ordening krijgt te maken met de Nota Ruimte. En het verkeers- en vervoerbeleid met in het kielzog het openbaar vervoer zal in de toekomst afhangen van de Nota Mobiliteit. Beide nota's vervangen vijftien tot twintig jaar oud beleid.

Opmerkelijk is de rol van het begrip integraal in beide nota's. Verkeer en vervoer enerzijds en ruimtelijke ordening anderzijds hebben met elkaar te maken en worden in de twee nieuwe nota's ook integraal benaderd. Een beleidsmatige afstemming lijkt niet alleen logisch, maar wordt bij de introductie van de genoemde nota's ook als uitgangspunt geformuleerd. In dit onderzoek wordt gekeken in hoeverre deze afstemming samenhangt met de verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende overheden.

Naast de verschijning van twee nieuwe beleidsnota's en het noemen van het woord integraal is er minstens nog een tweetal begrippen dat in het begin van de 21e eeuw vaak de kop opsteekt. Zo staan decentralisatie en complexiteit in de schijnwerpers. Ten aanzien van verkeers- en vervoerbeleid spelen beide begrippen ook een rol. Enerzijds geeft de nationale overheid steeds meer taken aan decentrale overheden, de Wet Personenvervoer 2000 is een goed voorbeeld, anderzijds komt de complexiteit terug bij het groeiend aantal spelers, dat een rol speelt in het proces. Nu is zo-even verkeers- en vervoerbeleid exemplarisch genoemd, voor het ruimtelijk beleid geldt iets vergelijkbaars.

Met twee nieuwe nationale nota's en de begrippen integraal, decentralisatie en complexiteit als startblok, zal in onderhavig onderzoek de beleidsmatige koppeling tussen ruimtelijke ordening en openbaar vervoer (ov) worden onderzocht. Verondersteld wordt, dat tussen ruimtelijke ordening en openbaar vervoer een wisselwerking kan bestaan. Zo kan de vervoerprestatie worden beïnvloed met ruimtelijke maatregelen via ligging, grootte en vorm van de locaties, de bebouwingsdichtheid en de nabijheid van bestemmingen (Groot, 1997 vergelijk Wegener en Fürst, 1999-20,40). Omgekeerd kan (hoogwaardig) openbaar vervoer ook een rol vervullen op het gebied van de ruimtelijke ordening

door het ontsluiten van nieuwe woningbouwlocaties of het realiseren van een ontbrekende ov-schakel in een stad of agglomeratie (van Rooijen, 2003).

De vorige vigerende nationale nota voor de ruimtelijke ordening, de Vierde Nota op de Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex), had samen met het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II) de doelstelling om door de bouw van Vinex-locaties de mobiliteit te beperken en bovendien het openbaar vervoer terrein te laten winnen ten opzichte van de auto. Uit een aantal studies, dat is verricht naar de aanleg van Vinex-wijken en nieuwe, meestal hoogwaardige, ov-verbindingen, blijkt, dat de afstemming niet zelden ontbreekt (Groot 1997, Hilbers, et al. 1999). Evenwel blijft de meer algemene vraag, in hoeverre de koppeling tussen ruimtelijk beleid en ov-beleid überhaupt totstandkomt. En hoe verhoudt deze gewenste koppeling tussen ruimtelijke ordening en openbaar vervoer zich met de genoemde decentralisatie van overheidsbeleid?

Overigens heeft het openbaar vervoer het laatste decennium niet alleen te maken gehad met een decentralisatie van beleid, maar ook met de invoering van marktwerking in het regionaal openbaar vervoer (Brokx, 1995). Concreet betekent dit een situatie, waarin door middel van aanbesteding, verschillende vervoerbedrijven concurreren om de vervoertaak te mogen verrichten. De verantwoordelijkheid voor de aanbesteding van het regionaal openbaar vervoer ligt bij de decentrale overheidsniveaus: provincies, plusregio's en gemeenten. Bovendien is dit openbaar vervoer een steeds terugkerend onderwerp bij politieke uiteenzettingen en wordt beschouwd als een deel van de oplossing voor stedelijke problemen (Schmucki en Dienel, 1997-7).

Om deze inleiding af te ronden staat hier een stuk uit het voorwoord uit het boek Mobiliteit en Beleid, waarin wordt aangestipt, dat reeds in de jaren tachtig werd gewezen op de koppeling tussen ruimtelijke ordening en openbaar vervoer, waarvan tot op heden de vraag blijft, of deze beide beleidsterreinen op één lijn liggen.

“Natuurlijk, het was de tijd dat we in het Noorden het verschijnsel ‘autoweg’ nog niet kenden, de tijd dat ook de kleinste dorpen in het ommeland van de stad Groningen door een lijnbus werden aangedaan, de tijd dat het onderwerp auto onder studenten ouder dan 18 jaar nog geen punt van discussie vormde, maar de betreffende directeur van de PPD (Provinciale Planologische Dienst) probeerde ons er desondanks van te overtuigen, dat de toename van de automobilititeit in ons land een groeiend probleem zou gaan worden. De oplossing

voor dat probleem, zo werd ons verteld, was onder meer een beter openbaar vervoer en een daarop afgestemde ruimtelijke ordening.” (Wever, 2002-v)

1.1 Vraagstelling en doelstelling

In potentie biedt het instrument van de ruimtelijke ordening belangrijke aanknopingspunten voor het mobiliteitsbeleid, maar in praktijk komt er weinig van terecht (Mouwen, 2002-55). Hoe komt dat? En in hoeverre is dit te verklaren door de verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende overheidslagen. Met andere woorden, dat de provincie hoofdverantwoordelijke is voor het ov-beleid en de gemeente voor het ruimtelijk beleid, is dat debet aan de afstemmingsproblemen tussen beide beleidsterreinen?

Eerder genoemde komt in deze studie terug in de volgende vraagstelling:

verklaart de verdeling van de verantwoordelijkheid voor ov-beleid en ruimtelijk beleid over respectievelijk de provinciale en gemeentelijke overheid het niet benutten van de potentie, die het instrument van de ruimtelijke ordening biedt voor het verkeers- en vervoerbeleid, het openbaar vervoer in het bijzonder?

Naast deze vraagstelling zijn er de volgende doelstellingen.

- Het vaststellen van de potenties die ruimtelijk beleid biedt voor het verkeers- en vervoerbeleid, het openbaar vervoer in het bijzonder.
- Het bestuderen van de verdeling van de verantwoordelijkheid voor ov-beleid en de ruimtelijk beleid.
- Het bestuderen van de afstemming tussen het ov-beleid en ruimtelijk beleid.
- Het opstellen van een toetsingskader om te toetsen, of de verdeling van verantwoordelijkheden het niet benutten van de potentie, die het instrument van de ruimtelijke ordening biedt voor het verkeers- en vervoerbeleid, het openbaar vervoer in het bijzonder, verklaart.

1.2 Onderzoeksvragen

- o Welke mogelijkheden biedt de koppeling tussen ov-beleid enerzijds en het ruimtelijk beleid anderzijds?
- o Hoe is de verantwoordelijkheid voor het ov-beleid verdeeld?
- o Hoe is de verantwoordelijkheid voor het ruimtelijk beleid verdeeld?
- o In welke mate wordt het ov-beleid en het ruimtelijk beleid in verschillende situaties op elkaar afgestemd?
- o Worden de mogelijkheden niet benut door de verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende overheidslagen?

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal achtereenvolgens worden stilgestaan bij beleid en de tweedeling tussen ruimtelijk beleid en verkeers- en vervoerbeleid. Daarna komen de factoren aan bod, die een rol spelen bij de totstandkoming van beleid, evenals de problemen rondom afstemming, coördinatie en doorwerking. Tot slot zal worden ingegaan op de vraag, hoe deze problemen zijn te meten en welke rol ze spelen bij de totstandkoming van beleid.

2.1 Wat is beleid vanuit een planologisch perspectief

Om te voorkomen dat de beschouwing over beleid voor ruimtelijke ordening en voor openbaar vervoer verzandt in onbegrensde veelspraak, is enige afbakening van het begrip beleid noodzakelijk. Want zoals Hoogerwerf (1989) het stelt bij zijn afbakening van beleid, “de wereld is vol beleid en tegelijk ook van de constatering dat er te weinig goed beleid is.” Met andere woorden, wat wordt verstaan onder het begrip beleid en welke aspecten zijn in dit onderzoek van belang.

Bij de definiëring van beleid vanuit ruimtelijk perspectief is een klein uitstapje naar de planologie noodzakelijk. Voogd (1999-5) stelt “planologie is het gebied van wetenschapsbeoefening gericht op bezinning over en operationalisatie van de ruimtelijke ordening en planning”. Onder ruimtelijke ordening in de voorgaande definitie wordt verstaan, het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde via fysieke maatregelen en regelgeving, ten einde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren. Of zoals Linden (1997-180) het korter stelt, “planologie is de wetenschap die moet zoeken naar de best mogelijke afstemming tussen de wensen van de maatschappij en de fysieke omgeving.” De definiëring van planologie en ruimtelijke ordening voorbij, gaat het om toekomstgerichte activiteiten, doelgerichtheid, alternatieven, beslissingen en handelen, waarbij een belangrijke beperking ontstaat door ruimtelijke ordening te definiëren als een overheidsactiviteit (Spit en Zoete, 2003-15).

Vanuit deze kenmerken is de stap te maken naar het begrip beleid. Bij beleid gaat het om willens en wetens handelen. Of in lijn met de bestuurskundigen Van de Graaf en Hoppe en in combinatie met planologie, een politiek bekrachtigd

plan (Hoogerwerf, 2003-20). Bij dit handelen zijn van belang: toekomstgerichtheid, doelgerichtheid, alternatieven en beslissingen. Als een soort afgeleide van beleid ontstaan de volgende begrippen, beleidsinhoud en beleidseffecten (wat?), beleidsproces (hoe?), beleidsomgeving (wie?) en beleidstermijn (wanneer?), zie hiervoor bijvoorbeeld Hoogerwerf (1989). Omdat in dit onderzoek zowel verkeers- en vervoerbeleid als ruimtelijk beleid aan bod komen, zullen deze beleidsbegrippen kort worden toegelicht.

Bij de beleidsinhoud gaat het om doeleinden, middelen en tijdskeuzen. Het begrip beleidsproces verwijst naar de totstandkoming en uitvoering van beleid. Voorts vormen de actoren de beleidsomgeving. Het samenkomen van het proces en de omgeving ziet Teisman (1995) als de beleidsarena. Een arena waarin de uiteenlopende actoren (spelers bij Kaiser et al. 1995-6) hun belangen verdedigen. Naast de inhoud, het proces en de spelers is er ook nog het tijdsaspect, dat samenhangt met de toekomstgerichtheid van beleid. In deze toekomstgerichtheid kan vanuit ruimtelijk perspectief een onderscheid worden aangebracht naar termijn en schaalniveau. Een reeds in 1980 door Kreukels genoemde onderverdeling (strategisch, tactisch en operationeel) wordt door Voogd (1999-15) herhaald. Een strategisch plan heeft een langetermijnvisie op een hoog schaalniveau. Aan de andere kant van het continuüm staat een operationeel plan, dat gericht is op een kortere periode en een beperkte ruimtelijke schaal.

In dit onderzoek wordt gekeken naar de strategische plannen op het gebied van zowel verkeer en vervoer als ruimtelijke ordening. Hierbij dient de kanttekening te worden geplaatst, dat de evaluatie van strategische plannen problemen kan opleveren, omdat het moeilijk is een relatie te leggen tussen de planinhoudelijke doeleinden en de uiteindelijke beleidseffecten (Coenen, 1998-6). Daarom zal bij het evalueren van de strategische plannen gebruik worden gemaakt van het begrip doorwerking. "Doorwerking impliceert dat beleid effectief moet worden geacht, indien de onderzochte plannen een aanwijsbaar onderdeel uitmaken van de besluitvormingsprocessen van de door het plan geadresseerde actoren (Faludi en Mastop, 1993)." (Coenen, 1998-7)

Betreffende de beleidsinhoud is het nuttig alvast op te merken, dat beleid vele soms tegengestelde doelen heeft (van Thiel en Leeuw, 2003-131). Beleidsdoelen kunnen bovendien ook bijna ongrijpbaar geformuleerd zijn. Dit kan betekenen, dat de uitvoerder of beleidsvrijheid wordt gegeven, of, dat politici veel verschillende belangen in één keer hebben gediend (van Thiel en Leeuw, 2003-
hoofdstuk 2: theoretisch kader

135). Er zijn nog twee verdere redenen om officiële geformuleerde doelen kritisch te bekijken. Zo kan een officieel doel slechts van symbolische betekenis zijn en zo kan een doel onrealistisch hoog of laag zijn. Dit, omdat het stellen van een doel betekent, dat men het ook probeert te bereiken (Bressers en Klok, 2003-202).

2.2 De beleidsterreinen: ruimtelijke ordening en openbaar vervoer

Na een korte uiteenzetting over beleid wordt hier teruggekeerd naar het onderwerp van dit onderzoek, de koppeling tussen verkeer en vervoer, openbaar vervoer in het bijzonder en ruimtelijke ordening. Hierover is reeds in het inleidend hoofdstuk gezegd, dat een beleidsmatige afstemming logisch lijkt. Kaiser, et al. (1995-231) stellen dit duidelijker, “because of their interdependency, it is important to coordinate transportation and land use planning.” Daarnaast onderscheidt O’Flaherty (2001-138) een land use approach in de verkeersplanning en noemt bijvoorbeeld Voogd (1999-183) het begrip verkeersplanologie.

Bij de planning van faciliteiten voor verkeer en vervoer formuleren Kaiser, et al. (1995-374) hierover, “there is a need to coordinate land use and infrastructure.” Deze formulering gaat uit van twee perspectieven. Van de ene kant schept het gebruik van land de vraag naar verkeer en vervoer en van de andere kant “transportation virtually creates the supply of land for urban development”. Met andere woorden, de koppeling tussen verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening is logisch.

Deze koppeling kan worden gepreciseerd naar de wisselwerking tussen ruimtelijke ordening en openbaar vervoer. Zo kan, zoals ook al eerder vermeld, de vervoerprestatie worden beïnvloed met ruimtelijke maatregelen via ligging, grootte en vorm van locaties, de bebouwingsdichtheid en de nabijheid van bestemmingen (Groot, 1997). Zo blijkt voor de ligging van een locatie bijvoorbeeld, dat het verschil tussen een inbreidingslocatie en een uitleglocatie groter is dan tussen een goede en slechte uitleglocatie (Hilbers, et al 1999-56 en Hilbers, et al. 2000-25). Of anders, zoals de Vlaamse minister van Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Openbare Werken het zei, “Ik heb veel bewondering voor het Nederlandse openbaarvervoersysteem. Het is bij jullie, dankzij de ruimtelijke ordening, ook een stuk gemakkelijker.” (Jehae, 1999-10)

Verder blijkt uit onderzoek van MuConsult, dat ook empirisch is aangetoond, dat ruimtelijke structuurvariabelen invloed kunnen hebben op het verplaatsingspatroon en de keuze van vervoerwijze van mensen. In het onderzoek wordt gesteld, dat in woonwijken met een dichte bebouwing de verplaatsingsafstanden geringer zijn (MuConsult BV, 1999-13). Daar dient wel bij aangetekend dat voor rendabel openbaar vervoer de verplaatsingsafstanden niet te gering moeten zijn. Of zoals Le Clerq en de Vries (2000-6) het stellen, "However, by decreasing the average length of the trips, the base of support for public-transportation use is actually eroded by prompting a shift toward a critical distance that cannot be served adequately by public transport." Toch blijkt voor externe verplaatsingen, in tegenstelling tot de interne, meer het beter toegankelijk openbaar vervoer te worden genomen (MuConsult BV, 1999-13).

Uit empirisch onderzoek blijkt verder, dat de functiemenging (balans tussen aantal inwoners en arbeidsplaatsen in een gebied) van minder belang is voor het aangetroffen verband tussen ruimtelijke inrichting en mobiliteit (Van Wee en Geurs, 2002-57). Toch verklaart Capuzzo (2003-31) in een vergelijking tussen de mobiliteit van inwoners in de steden Amsterdam, Glasgow en Marseille (met ongeveer gelijke bevolkingsomvang) de opvallend lage mobiliteitsindex per inwoner als volgt. "A possible explanation concerns the spatial structure of the labour market." Dus hoewel de rol van functiemenging vaak overschat wordt, draagt functiemenging wel bij aan het beperken van het autogebruik (Hilbers, et al. 1999-XV). Kortom, ofschoon dichtheden de grootste bijdrage leveren aan het verklaren van het ov-gebruik in een stad, draagt functiemenging de extra component bij om wandelen en fietsen te stimuleren (Bernick en Cervero, 1997: Newman en Kenworthy, 1999-164).

Omgekeerd kan (hoogwaardig) openbaar vervoer ook een rol vervullen op het gebied van de ruimtelijke ordening door het ontsluiten van nieuwe woningbouwlocaties of het realiseren van een ontbrekende ov-schakel in een stad of agglomeratie (van Rooijen, 2003). Nieuwe ov-lijnen hebben evenwel weinig effect op locatiekeuzes, behalve daar waar nieuwe radiale lijnen een betekenisvolle verbetering creëren van de toegankelijkheid van suburbane locaties (Wegener en Fürst, 1999-82). Ook kan het doel bestaan omwille van het openbaar vervoer met inrichtingsmaatregelen een ov-vriendelijke wijk te maken. In een dergelijke wijk is de structuur en inrichting afgestemd op het gebruik van het openbaar vervoer. De hoofdstructuur van een dergelijke wijk wordt gevormd door de gewenste of bestaande routes voor het openbaar vervoer. Langs deze routes zijn de hoogste bebouwingsdichtheden te vinden (Voet, 1995-22).

Vanuit de beleidspraktijk stelt de provincie Zeeland in haar ov-beleidsplan dat:

“Ruimtelijke ontwikkelingen zoals nieuwbouwlocaties, nieuwe bedrijventerreinen, de ontwikkeling van recreatiegebieden, maar ook herinrichtingen van bestaande ruimten, kunnen van grote invloed zijn op het gewenste voorzieningenniveau van het openbaar vervoer. Andersom kunnen bestaande openbaar vervoervoorzieningen sturend zijn bij het locatiebeleid. De aanwezigheid van een station kan bijvoorbeeld richtinggevend zijn voor de locatiekeuze van belangrijke attractiepunten.” (Zeeland, 1999-12)

De relatie tussen openbaar vervoer en ruimtelijke ordening wordt vanuit een wetenschappelijk perspectief door Veeneman (1996-439) in drie vormen van beïnvloeding uiteengezet. Ten eerste kan met behulp van ruimtelijk beleid de ov-markt worden aangestuurd. Daarnaast kan het ov-beleid hand in hand gaan met ruimtelijk beleid. Tot slot is de ruimtelijke structuur ook te sturen door ov-beleid. Hierbij geeft Veeneman (1996-440) ook voorbeelden uit de Nederlandse beleidspraktijk. Zo zijn respectievelijk het ABC-locatiebeleid, het groeikernenbeleid en de subsidiestromen naar het stedelijk openbaar vervoer voorbeelden. Met het ABC-locatiebeleid of het compacte stadbeleid trachtte de overheid om in het ruimtelijk ordeningsbeleid de automobilititeit te beperken via aanpassingen in de ruimtelijke structuur, bijvoorbeeld door het verkorten van woon-werkafstanden (Bruinsma, et al. 2002-1).

Het compacte stadbeleid verdient wel enige nuancering. Reeds eerder is gewezen op het feit, dat dit beleid (het verkleinen van verplaatsingsafstanden) niet noodzakelijkerwijs een voordeel oplevert voor het openbaar vervoer. Hieraan voegen Dieleman en Musterd (1999-6) toe, dat de groei van het autogebruik, waarop het beleid van ruimtelijke ordening geen enkele vat heeft, een van de belangrijkste vraagstukken blijft, waarop het compacte stadbeleid geen antwoord heeft. In hetzelfde boek stelt Maat (1999-95) hiertegenover, dat één van de consequenties van het uitblijven van compacte verstedelijking het magere draagvlak voor het (hoogwaardig) openbaar vervoer is. Kortom, compacte verstedelijking is een voorbeeld van ruimtelijk beleid, dat in de relatie met openbaar vervoer voor de bijbehorende markt sturend kan zijn (Veeneman, 1996-439).

Ofschoon er dus een wisselwerking bestaat tussen verkeer en vervoer enerzijds en ruimtelijke ordening anderzijds, concluderen Kaiser, et al. (1999-375), dat in

de praktijk ruimtelijke planning en de planning van verkeer en vervoer “have tended to be separate options.” Terwijl ook Meurs, bijzonder hoogleraar mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling, stelt, dat verkeerskundigen, planologen en stedenbouwkundigen veel meer samen moeten optrekken teneinde het ruimtelijk en het mobiliteitsbeleid beter op elkaar af te stemmen (Bayer, 2003-27).

In een Nederlands perspectief is dit onderscheid tussen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer aanwezig tot op de meest centrale overheidslaag, het rijk. Op rijksniveau bestaan zowel het ministerie van Verkeer en Waterstaat als het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Ook in wetenschappelijke literatuur bestaat een onderscheid tussen ruimtelijke planning en de planning van verkeer en vervoer, of in de Engelstalige literatuur de begrippen land use planning en transport planning. Binnen deze twee verschillende werelden bestaat kennis over vraagstukken op het eigen beleidsterrein. Maar is er ook kennis over de wisselwerking tussen de twee beleidsterreinen?

Kortom, met het oog op het doel van dit onderzoek dient gesteld te worden, dat er in de beleidspraktijk een onderscheid bestaat tussen verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening. Dit onderscheid werkt door tot in de instituties van de staat, er is en zal worden gewezen op de verschillende ministeries, met eigen gebouwen en ambtenaren. Dit ondanks de noodzaak die kan bestaan om kennis van beide beleidsterreinen te bundelen en daarmee tot een integrale visie te komen.

Vanuit de gedachtegang dat ruimtelijke planning en de planning van verkeer en vervoer in de praktijk twee verschillende beleidsterreinen als ook wetenschapsterreinen zijn, zullen in hoofdstuk 3 beide terreinen worden belicht. Hierbij moet steeds in het achterhoofd worden gehouden, dat verkeer en vervoer niet zonder ruimtelijke ordening kan en omgekeerd ruimtelijke ordening niet zonder verkeer en vervoer kan. In dit onderzoek komt evenwel niet het hele verkeers- en vervoerbeleidsterrein aan bod, maar slechts het aspect openbaar vervoer.

2.3 Beleidsvorming

Waar eerder het begrip beleid is afgebakend en de beleidsmatige tweedeling tussen verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening is verkend, staat in deze paragraaf de totstandkoming van beleid centraal. Voordat hierop zal worden ingegaan, komt eerst een koppeling met het onderzoeksonderwerp terug. Namelijk, wat is de rol van beleidsvorming bij een onderzoek naar de afstemming van beleid in een perspectief van verantwoordelijkheden.

Indien gekeken wordt naar de koppeling tussen ruimtelijke ordening en openbaar vervoer is het van belang te weten, hoe beleid ten aanzien van beide terreinen totstandkomt. Bij de afbakening van het begrip ruimtelijke ordening is reeds vermeld, dat op overheidsactiviteiten zal worden geconcentreerd. Dit handelen door een overheid wordt door Lynn, et al. (2001-7) omschreven als “regimes of laws, rules, judicial decisions, and administrative practices that constrain, prescribe, and enable the provision of publicly supported goods and services.” In hoofdstuk 3 zal dus voor beide beleidsterreinen uiteengezet worden, hoe de wet- en regelgeving, maar ook de beleidspraktijk eruitziet.

Binnen de ruimtelijke ordening staat het maken van plannen centraal. In deze plannen komen doelstellingen terug ten aanzien van de inrichting van de ruimte om ons heen. Ov-beleid is een onderdeel van verkeers- en vervoerbeleid, waarvoor ook plannen worden gemaakt. Bij de beantwoording van de vraag, of de verdeling van verantwoordelijkheden voor het voeren van beleid een hoofdrol speelt bij de integratie van beleid, is het noodzakelijk te weten, hoe beleid wordt gevormd.

De totstandkoming van beleid kunnen we zien als een omzetting van grondstoffen in een (eind)product (Hoppe 1989, 111). In een productieproces is er altijd een producent. Vertaald naar de praktijk van ruimtelijk en ov-beleid gaat het om een overheidsniveau, zijnde rijk, provincie, plusregio of gemeente. De verwerking van de grondstof tot product vindt plaats door mensen, beleidsontwerpers. De volgende kwaliteiten van deze ontwerpers spelen een rol: expertise, creativiteit, tijd, energie, informatie, belangen en macht (Hoppe, 1989-112). De vraag is, hoe werken de verschillen in kwaliteit uit in een beleidsproces met een aantal actoren. Dit hangt nauw samen met de wijze van besluitvorming.

Bij de beleidsvorming rondom bijvoorbeeld mobiliteit is, zoals eerder vermeld, een koppeling tussen verkeers- en vervoerbeleid en ruimtelijk beleid logisch. Dit betekent in de Nederlandse praktijk, dat op rijksniveau twee hoofdactoren betrokken zijn, die elk hun eigen ideeën hebben. In dit proces blijkt, dat de uitkomst van het proces te maken heeft met de informatie en de macht van de actoren.

Arentsen en Lulofs (1989-136,137) geven aan, dat invloed van actoren samenhangt met hun machtsbases, waaronder hun formeel-juridische positie en hun deskundigheid. Ook stellen zij, dat onderzoek aantoonde, dat de formeel-juridische positie leidt tot invloed, als bij de betreffende actor ook een grote mate van deskundigheid bestaat. Deze opmerkingen vertaald naar het niveau van de overheid kan gesteld worden, dat de rol van het rijk, provincie, plusregio en gemeente afhangt van de formeel-juridische positie, alsmede van de deskundigheid.

In de twee voorgaande alinea's is gesproken over de totstandkoming van beleid. Hierbij kwamen zowel eigenschappen van personen als organisaties aanbod. Daarom staat op deze plaats een korte herformulering.

De vorming van beleid is op het gebied van de ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer primair een overheidstaak. Deze taak ligt formeel-juridisch (respectievelijk de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Planwet verkeer en vervoer) bij het rijk, een provincie, een plusregio of een gemeente. Bij of in opdracht van deze overheden werken beleidsontwerpers aan nieuwe beleidsplannen. Hierbij komt zowel de juridische positie terug als de mate van deskundigheid. Daarnaast kunnen ook de kwaliteiten van de ontwerpers worden vertaald naar het niveau van de totale ontwerpende organisatie. Kortom, of bijvoorbeeld een gemeente beleid ontwikkelt, hangt af van deskundigheid, tijd, middelen (een vertaling van de eigenschap energie), informatie, belangen en macht.

Terug naar de praktijk van het maken van ruimtelijk en verkeers- en vervoerbeleid betekent dit, dat voor het slagen van het beleidsvormingsproces een aantal aspecten noodzakelijk is. Als een gemeente een goed verkeers- en vervoerplan wil opstellen, zijn dus deskundigheid, tijd, middelen, informatie en macht nodig. Voor de politieke opdrachtgever, wethouder of raad, spelen uiteraard ook belangen mee. Hiermee samenhangend moet ook de factor tijd in politiek perspectief worden gezien. Met bepaalde belangen van een bestuur met een zekere politieke samenstelling als uitgangspunt kan gestart worden aan het

beleidsvormingsproces. De bestuurstermijn van B&W, een algemeen bestuur van een regionaal openbaar lichaam, GS of het Kabinet dient hierbij als een afgrenzing van de factor tijd. Een wisseling van politieke samenstelling kan voor een beleidsvormingsproces zowel het leven als de dood betekenen.

2.4 Het afstemmen van beleid

In het voorgaande is uiteengezet, wat beleid is, gevolgd door de constatering dat er zowel ruimtelijk als verkeers- en vervoerbeleid is. Tot slot kwam het beleidsvormingsproces aan bod met de conclusie, dat deskundigheid en de formeel-juridische positie van eminent belang zijn. Nu kan op deze plek een vervolg plaatsvinden, waarbij meer wordt gekeken naar de rol van de verschillende overheidslagen binnen één beleidsterrein.

Het is al in de inleiding gezegd, Nederland is in beweging. De bedoelde dynamiek is niet uniek voor Nederland. Decentralisatie en complexiteit komen terug in heel veel recente wetenschappelijke literatuur op gebieden als bestuurskunde, management, maar ook planologie. Zowel decentralisatie als complexiteit missen hun uitwerking niet, als het gaat om de vorming van ruimtelijk en verkeers- en vervoerbeleid. Daarnaast is voor de gewenste afstemming en coördinatie van beleid de vormgeving van het bestuur een belangrijke randvoorwaarde (Nyqvist, 2001-145).

Vanuit een soort historisch (en formeel-juridisch) perspectief geeft de Planwet verkeer en vervoer duidelijk aan, dat er op zowel nationaal, provinciaal en regionaal (bedoeld is het landoppervlak van een plusregio) niveau verkeers- en vervoerplannen worden gemaakt. Ook geeft de wet aan, dat er een top-down benadering geldt. Zo gebiedt artikel 5, lid 1 van de genoemde wet, dat het provinciaal bestuur de essentiële onderdelen van het nationaal verkeers- en vervoerplan in acht neemt. Kortom, in principe zorgt het rijk voor nationaal beleid, waartegen een lagere overheid niet mag ingaan. Vanuit dit principe is het ontstaan van problemen bij de afstemming, het doorwerken van beleid tussen verschillende overheidslagen, niet logisch.

Een dergelijke redenering is ook op te stellen voor het beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening. Het rijk maakt een nationaal beleidsplan en de lagere overheden moeten in hun ruimtelijke plannen ook de essentiële beleidsbeslissingen overnemen. Toch moet een belangrijke kanttekening worden

geplaatst. De consument van de ruimtelijke ordening, ieder individu, heeft juridisch gezien slechts te maken met het meest (nog) decentrale ruimtelijke plan, het bestemmingsplan (niet eens rechtstreeks, maar via een aanvraag voor een bouwvergunning op basis van de Woningwet). Dit maakt, dat ruimtelijk beleid op lokaal niveau van groot belang is. Samenvattend, de ruimtelijke ordening is zowel top-down als bottom-up georganiseerd. De afstemming van beleid tussen rijk en decentrale overheidslagen is dan ook ten aanzien van de ruimtelijke ordening meer problematisch.

Bezien vanuit de begrippen top-down en bottom-up stelt ook Bayer (2003-11), dat er een verschil is in benadering tussen beide sectoren. Dit is gekoppeld aan de stelling van Meurs, dat afstemming van het verkeers- en vervoerbeleid met het ruimtelijk beleid het best op regionaal niveau kan plaatsvinden. De macht van het regionaal of decentraal niveau neemt ook toe. De nationale staat speelt niet meer alleen de geschetste regierol.

Hooghe en Marks (2001, 15) stellen het als volgt: “formal authority has been dispersed from central states both up to supranational institutions and down to regional and local governments.” Of vertaald naar de Nederlandse situatie: het rijk verliest taken aan de Europese Unie en geeft taken weg aan decentrale overheidslagen. Dit laatste is de genoemde decentralisatie. Deze verspreiding van de macht heeft geleid tot een aantal nieuwe begrippen als, multi-level governance, multi-tiered governance, polcentric governance en multi-perspectival governance (Hooghe en Marks, 2003).

Voordat verder wordt gegaan met de rol van multi-level governance eerst een aan Hupe en Hill (2004) ontleende definitie van multi-level governance, situaties waarin openbaar bestuur op en tussen veel lagen plaatsvindt. Kortom, er is een onderscheid tussen beleid dat totstandkomt op nationaal niveau en vervolgens moet doorwerken in lokale plannen (oftewel openbaar bestuur op veel lagen) en beleid, dat totstandkomt in samenspraak met meer dan één bestuurslaag (oftewel openbaar bestuur tussen veel lagen). Aan dit laatste meerlagenvraagstuk kunnen twee dimensies worden onderscheiden, lokalisering en legitimiteit (Hupe en Hill, 2004-70). Of met andere woorden, waar vindt op basis van welke juridische grond het openbaar bestuur plaats.

De twee dimensies van Hupe en Hill, lokalisering en legitimiteit, kunnen samen met de tweedeling van Goggin, et al. (1990) tussen lagen en niveaus worden samengevat tot, lagen en niveaus in implementatieonderzoek. Zo is dus zowel de

bestuurslaag van belang, alsmede de bestuurlijke taak. In dit onderzoek zal hierbij worden stilgestaan. Kortom, welke bestuurslaag heeft welke bestuurstaak. Door hier nadrukkelijk op te letten wordt één van de methodologische valkuilen rond het meerlagenvraagstuk vermeden (Hupe en Hill, 2004-78).

Multi-level governance krijgt ook plaats in de Nederlandse beleidsvorming. Samen met de decentralisatie van bevoegdheden kan een discrepantie ontstaan tussen de formeel-juridische positie en de deskundigheid. Anders gezegd, een decentrale bestuurslaag kan juridisch al wel over een bestuurstaak beschikken, maar bijvoorbeeld nog niet over deskundigheid. Bij de vorming van nieuw beleid kan dit leiden tot samenwerking tussen verschillende overheidslagen, één van de vormen van multi-level governance.

Deze vorm van multi-level governance wordt gekenmerkt door algemene doelen, elkaar niet overlappende leden en jurisdictie op een beperkt aantal niveaus. Naast deze vorm onderscheiden Frey, et al (1999) een tweede type. Dit heeft taakspecifieke jurisdictie, elkaar overlappende leden en een onbeperkt aantal niveaus. Hierbij geven Frey, et al (1999) aan, dat dit laatste type in Zwitserland bestaat. Vooruitlopend op het volgend hoofdstuk wordt hier alvast opgemerkt, dat de introductie van de Nederlandse plusregio behoorlijk op het laatste type overheid lijkt met uitzondering van het aspect democratie.

De voorgaande alinea's samenvattend, dan spelen niet alleen méér overheidslagen en andere actoren een rol bij de vorming van beleid, maar ook hebben decentrale overheidslagen meer te zeggen. Ten aanzien van het maken en uitvoeren van ov-beleid betekent dit, dat niet alleen het rijk een rol heeft, maar ook de regio. In het regionaal openbaar vervoer speelt de provincie of de plusregio nu zelfs een hoofdrol. Ook bij de ontwikkeling van lokaal ruimtelijk beleid is de gemeente niet de enige speler. Van belang bij de totstandkoming van beleid blijven deskundigheid en de formeel-juridische positie, naast de factoren tijd, middelen, informatie en belangen. Kortom, bij de analyse van beleid is het goed te kijken naar de formeel-juridisch verantwoordelijke. Toch mag in een tijd van multi-level governance niet uit het oog worden verloren, dat er mogelijk meer betrokken partijen zijn met deskundigheid en macht.

2.5 Afstemmen meetbaar?

In het voorgaande is uiteengezet wat beleid is, hoe beleid totstandkomt en waar problemen kunnen ontstaan. Kern van het probleem is afstemming (beleid tussen verschillende overheidslagen) en coördinatie (het integreren van ov-beleid en ruimtelijk beleid). Vooruitlopend op een overzicht aan verantwoordelijkheden ten aanzien van ruimtelijke ordening en openbaar vervoer in hoofdstuk 3 staat hier reeds verwoord, dat zowel rijk, provincie, plusregio en gemeente bij deze afstemming en coördinatie betrokken zijn.

In grote organisaties, zoals die van de overheid, hebben de verschillende onderdelen (bijvoorbeeld departementen) een eigen zelfstandigheid (Kottman, 1989-265). Bij een onderzoek naar de wisselwerking tussen openbaar vervoer en ruimtelijke ordening zal een overzicht moeten worden gegeven van de opbouw van een betreffende overheid. Met andere woorden, het is van belang aan te geven of een provincie, zowel een afdeling ruimte heeft, als een afdeling verkeer en vervoer. Of dat een gemeente juist één afdeling ruimte en verkeer heeft. Kortom, is er op één overheidslaag wel of geen coördinatie binnen de organisatie.

Een afdeling, sector of departement kan zijn eigen doelstellingen hebben en ontwikkelt daarbij eigen beleid. Toch moet zeker bij de genoemde wisselwerking tussen verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening een sterk verweven overheidstaak worden verricht. Dit kan leiden tot inconsequent, of niet gecoördineerd beleid, maar ook tot conflicten in het overheidsapparaat. Eén van de middelen om deze problematiek aan te pakken is coördinatie (Kottman, 1989-283).

In dit onderzoek zal niet alleen worden gekeken naar de afstemming tussen diverse overheidslagen, bijvoorbeeld de provincie en de gemeente, maar ook naar de coördinatie op één laag. Kortom, hoe staat het binnen een provincie met de integratie van beleid bij de totstandkoming van een streekplan en een provinciaal verkeers- en vervoerplan. Zonder de genoemde coördinatie is het onwaarschijnlijk, dat synergie-effecten kunnen worden behaald uit de wisselwerking tussen ruimtelijk en ov-beleid.

Voor empirisch vergelijkend onderzoek naar overheidsbeleid zijn volgens Hill en Lynn (2004-5) drie strategieën mogelijk. Een mogelijkheid is om een 'best

practice' te identificeren door het verzamelen van gedetailleerde gevalstudies. Een andere mogelijkheid bestaat uit het gebruik maken van 'formal theories', models, methods, and data. Tot slot is er ook de in dit onderzoek gekozen mogelijkheid 'to adopt a historical, descriptive and institutional orientation'. Dat betekent, dat inzichten worden verkregen door de beschouwing en evaluatie van officiële beleidsstukken, interviews en observaties in het veld, naast de verkenning van wetenschappelijke literatuur. Daarnaast stellen Hill en Lynn (2004-6), dat wetgeving en rechtsspraak een bruikbaar beginpunt is voor het analyseren van overheidsbeleid.

Concreet zal ten eerste gekeken worden naar de opbouw van het overheidsapparaat, ambtelijk en, of politiek. Dus zijn er wel of geen verschillende afdelingen/sectoren die zich bezig houden met ruimtelijke ordening en met verkeer en vervoer. Daarnaast worden de beleidsstukken uitgelicht. Indien afstemming en coördinatie feitelijk zijn gelukt, zullen in zowel het ruimtelijk als het ov-beleid van verschillende en gelijke overheidslagen dezelfde doelen staan, evenwel met mogelijk andere maatregelen. Meer complex is de koppeling tussen regionaal ov-beleid en lokaal ruimtelijk beleid. Om te bepalen, of er ook in een dergelijke situatie sprake is van synergie-effecten uit de genoemde wisselwerking, wordt wederom gekeken naar de beleidsstukken. Vervolgens wordt gekeken naar de factoren, die zoals eerder vermeld, een belangrijke rol spelen bij de totstandkoming van beleid, namelijk deskundigheid en de formeel-juridische positie.

Vervolgens zal in dit onderzoek een vergelijking worden gemaakt tussen de situaties, waarin 'slechts' coördinatie op één overheidslaag nodig is en de situaties, waarin afstemming en coördinatie plaats zou moeten vinden tussen meer dan één overheidslaag. In deze vergelijking zullen deskundigheid en de formeel-juridische positie een cruciale rol spelen. Een verdere concretisering van dit onderzoek wordt verwoord in de laatste paragraaf van hoofdstuk 3. Eerst zal een overzicht worden gegeven van verantwoordelijkheden ten aanzien van zowel ruimtelijke ordening als verkeer en vervoer, openbaar vervoer in het bijzonder.

3 Achtergrond - beleid in de praktijk

Het begrip beleid voorzien van de opgesomde afbakeningen kan nu concreet in verband worden gebracht met de praktijk ten aanzien van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer, openbaar vervoer in het bijzonder. Vanuit het eerder genoemde planologisch perspectief kunnen beide overheidsactiviteiten worden geplaatst in een kader van termijn en schaalniveau.

Het schaalniveau hangt nauw samen met de bestuurlijke indeling van Nederland. Voor de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer zijn vanuit formeel-juridische invalshoek drie overheidslagen van belang. Het rijk, de provincie en de gemeente hebben elk hun eigen verantwoordelijkheden en wettelijke mogelijkheden. Naast het bestaan van een Europees niveau en de waterschappen, die bijvoorbeeld in Zeeland een belangrijk deel van de wegen in het landelijk gebied in beheer hebben (Zeeland, 2003b-4), heeft de nationale overheid zeven samenwerkingsgebieden ingesteld op basis van de Kaderwet bestuur in verandering.

Deze samenwerkingsgebieden zijn na de inwerkingtreding van de Wijzigingswet Wgr-plus plusregio's geworden. Van deze plusregio's Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage, Utrecht, Eindhoven-Helmond, Enschede-Hengelo, Arnhem-Nijmegen, (Parkstad Limburg volgt mogelijk snel), die nadrukkelijk terugkomen in dit onderzoek, kan worden opgemerkt, dat het volgens de Memorie van Toelichting bij de Wijzigingswet Wgr-plus geen vierde bestuurslaag is en dat ook niet wordt. Onder een plusregio wordt verstaan een regionaal openbaar lichaam met wettelijke taken, dat op uitnodiging van Gedeputeerde Staten door de besturen van gemeenten in een gebied met stedelijke kenmerken bij gemeenschappelijke regeling is ingesteld met het oog op de oplossing van de regionale afstemmingsproblematiek (zie artikel 104, Wet gemeenschappelijke regelingen). Kortom, plusregio's zijn geen bestuurslaag, maar ze hebben wel een bestuurstaak of in de woorden van Frey et al. (1999) een taakspecifieke jurisdictie.

3.1 Nationaal

Zoals zo-even opgemerkt, hebben de verschillende overheidslagen hun eigen verantwoordelijkheden ook ten aanzien van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. Op centraal niveau het rijk, de Europese Unie buiten beschouwing latend, ligt de taak voor het maken van nationale beleidsplannen. Ten aanzien van de ruimtelijke ordening heeft het ministerie van VROM de leiding en bij verkeer en vervoer leidt het departement van Verkeer en Waterstaat dit proces.

Het nationaal verkeers- en vervoerbeleid, met daarin een apart hoofdstuk rijksbeleid (Artikel 3, lid 3, sub b – Planwet verkeer en vervoer), staat uitgewerkt in de Nota Mobiliteit. Deze nota is een nationaal verkeers- en vervoerplan op basis van de Planwet verkeer en vervoer (1998) en is de opvolger van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-2) (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005-3). De Nota Mobiliteit is een uitwerking van de Nota Ruimte, het nationaal ruimtelijk beleidsplan. Bij de totstandkoming van dit beleidsvoornemen hebben provincies, plusregio's, gemeenten en waterschappen conform de Planwet verkeer en vervoer hun bijdragen geleverd. In de Nota Mobiliteit staat ook het beleid ten aanzien van het openbaar vervoer verwoord. Reeds hier wordt opgemerkt, dat op basis van de Planwet verkeer en vervoer de verkeers- en vervoerplannen van de provincies en de plusregio's binnen 18 maanden na inwerkingtreden (21 februari 2006) van de Nota Mobiliteit moeten worden vastgesteld (zie: Planwet verkeer en vervoer, artikel 3, lid 3, sub e en de Nota Mobiliteit, PKB deel IV, pagina 6).

In de voorafgaande alinea is de Nota Ruimte al genoemd. Deze nota is de uitwerking van het nationaal beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening. Het nationaal ruimtelijk beleid is vastgelegd tot 2020, waarbij de periode 2020-2030 geldt als doorkijk naar de lange termijn.

Naast de rol als plannen- en beleidsmaker speelt de rijksoverheid een cruciale rol door wetgeving. Als wetgever bepaalt het rijk de Nederlandse spelregels voor de ruimtelijke ordening. De hoofdspelregel is op dit moment de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) uit 1962 (met het bijbehorend Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1985). Overigens is een nieuwe wet op komst. Ook op het gebied van verkeer en vervoer, openbaar vervoer in het bijzonder, speelt wetgeving een belangrijke rol. De voornaamste wetten voor dit onderzoek zijn de

Planwet verkeer en vervoer, de Wet Personenvervoer 2000 (en het bijbehorende Besluit Personenvervoer 2000).

3.2 Provinciaal

Op een lager schaalniveau draagt de provincie ook een verantwoordelijkheid voor beleid ten aanzien van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. Voor het ruimtelijke beleid geldt, dat de provincie op basis van artikel 4a lid 1 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (juncto: artikel 5, lid 5, Planwet verkeer en vervoer) een streekplan kan opstellen. Dit is een plan, waarin de toekomstige ontwikkeling in hoofdlijnen wordt aangegeven van het in het plan begrepen gebied. In hetzelfde artikel 4a is ook vastgelegd dat Provinciale Staten aangeven, in hoeverre het ruimtelijke beleid is afgestemd op onder andere het provinciale verkeers- en vervoerbeleid. Of binnen welke termijn het verkeers- en vervoerbeleid valt te herzien. Vanuit deze formulering kan worden afgeleid, dat op provinciaal niveau het ruimtelijk beleid sturend dient te zijn voor het verkeers- en vervoerbeleid.

Inzake het verkeers- en vervoerbeleid geldt een verplichting voor het provinciaal bestuur tot het opstellen van één of meer provinciale verkeers- en vervoerplannen (pvvp) op grond van artikel 5 lid 1 van de Planwet verkeer en vervoer. Deze wet legt ook vast, dat een provinciaal verkeers- en vervoerplan een afstemming (in dit onderzoek coördinatie genoemd) bevat met andere beleidsterreinen, zoals de ruimtelijke ordening (zie artikel 5, lid 3, sub b). Kortom, juridisch gezien is de koppeling tussen beleid voor ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer op provinciaal niveau in ieder geval aanwezig. Het streekplan moet rekening houden met het verkeers- en vervoerplan en omgekeerd idem dito. Toch kan bij het maken van een streekplan beleidsmatig worden afgeweken van vigerend verkeers- en vervoerbeleid, indien wordt aangegeven, wanneer dit laatste beleid wordt gewijzigd.

3.3 Gemeentelijk

Op het meest decentraal schaalniveau kan de gemeente met betrekking tot verkeer en vervoer een belangrijke rol hebben. Wettelijk moet het gemeentebestuur zorgdragen voor het zichtbaar voeren van een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoerbeleid, dat richting geeft aan de door het gemeentebestuur te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer (zie hoofdstuk 3: achtergrond – beleid in praktijk _____

artikel 8, Planwet verkeer en vervoer). Indien een gemeente aantoonbaar nalatig is bij de uitvoering van de zojuist genoemde wettelijke taak, kan de provincie een gemeente de verplichting opleggen een verkeers- en vervoerplan vast te stellen. Vastgelegd is, dat een dergelijk plan in ieder geval de afstemming (coördinatie hier) met andere beleidsterreinen, zoals de ruimtelijke ordening, bevat. Dus, hoewel een gemeente geen verplichting heeft om een plan op te stellen, moet zij wel een samenhangend beleid uitvoeren. En een gemeentelijk plan moet de afstemming (in dit onderzoek coördinatie genoemd) tussen verkeer en vervoer enerzijds en ruimtelijke ordening anderzijds bevatten.

De gemeente heeft op het gebied van de ruimtelijke ordening in Nederland een sleutelrol. Zij kan het ruimtelijk plansoort maken, dat de burger rechtstreeks bindt, het bestemmingsplan (Voogd, 1999-68). Het is de gemeente die structuur- en bestemmingsplannen opstelt (zie hoofdstuk 4 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening). In deze twee plansoorten vindt het gemeentelijk ruimtelijk beleid zijn weerslag.

Ofschoon dit wijst in de richting van een zeer decentrale sturing van de ruimtelijke ordening, dient nogmaals te worden vermeld, dat er ook centrale macht is. De wetgever heeft bepaald, dat essentiële beleidsbeslissingen van een hogere overheidslaag moeten doorwerken in het beleid van een lagere overheidslaag. Van belang is, dat dit ook geldt voor concrete beleidsbeslissingen in een regionaal structuurplan van een plusregio, ofschoon deze plusregio niet moet worden beschouwd als een hogere overheidslaag dan een gemeente. Deze verplichte doorwerking geldt overigens ook voor dezelfde beleidsbeslissingen op het gebied van verkeer en vervoer. Van belang is verder, dat de gemeente bij het voeren van gemeentelijk planologisch beleid juridisch gezien niet verplicht is tot het integreren van de ruimtelijke ordening met andere beleidsterreinen, zoals verkeer en vervoer.

Toch dient tot slot herhaald, dat op gemeentelijk niveau de mogelijkheid bestaat om met behulp van inrichtingsmaatregelen een ov-vriendelijke wijk te maken. In een dergelijke wijk is de structuur en inrichting afgestemd op het gebruik van het openbaar vervoer. Voet (1995-22) stelt, dat de hoofdstructuur van een dergelijke wijk wordt gevormd door de gewenste of bestaande routes voor het openbaar vervoer. Langs deze routes zijn de hoogste bebouwingsdichtheden te vinden.

3.4 Regionaal

Tot slot van de bespiegeling van de verantwoordelijkheden van de drie overheidslagen ten aanzien van verkeer en vervoer moet ook het samenwerkingsverband, de plusregio nader aan bod komen. De zeven samenwerkingsverbanden, ingesteld bij de Kaderwet bestuur in verandering, zijn per 1 januari 2006 veranderd in plusregio's. Dit hangt samen met de inwerkingtreding van de Wijzigingswet Wgr-plus. Onder het regiem van de Kaderwet bestuur in verandering uit 1994 voorziet een regeling erin, dat het algemeen bestuur van een regionaal openbaar lichaam een regionaal verkeers- en vervoerplan vaststelt.

Van belang voor dit onderzoek is om kort de bestuurlijke toedracht voor het ontstaan van dit regionaal niveau toe te lichten. In 1990 verschijnt de nota 'Bestuur en stedelijke gebieden: bestuur op niveau'. Hierin wordt geconcludeerd, dat op een aantal beleidsterreinen vergaande inhoudelijke afstemming nodig is op een niveau, dat de grenzen van de individuele gemeenten in een stedelijk gebied te boven gaat (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1991-51). De noodzaak tot de samenwerking betreft onder andere de terreinen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. Achter ruimtelijke ordening staat "i.c. lokatiekeuze voor woningbouw, bedrijfsterreinen en grootschalige voorzieningen in relatie tot het verkeers- en vervoerbeleid" (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1990-32). En bij dit verkeers- en vervoerbeleid gaat het om "de hoofdwegenstructuur, het openbaar vervoer, lokatiekeuzen en parkeerbeleid" (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1990-32). Samenvattend wordt vastgesteld, dat de noodzaak om samen te werken bestaat op de beleidsterreinen: ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economische ontwikkeling, arbeidsmarktbeleid, grootschalige voorzieningen en de bescherming van milieu-, natuur- en landschappelijke waarden (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1991-52).

In de ontstane Kaderwet als gevolg van de genoemde nota (ingetrokken per 1 januari 2006, artikel XIX Wijzigingswet Wgr-plus) is vastgesteld, dat een regionaal verkeers- en vervoerplan een geïntegreerd plan is, waarin zijn opgenomen: het fietsbeleid, het parkeerbeleid, het verkeersveiligheidsbeleid, het ov-beleid, het wegenbeleid, het locatiebeleid, het carpoolbeleid en het beleid inzake het goederenvervoer (zie artikel 16, lid 2, Kaderwet bestuur in verandering). Dit verweven van het verkeers- en vervoerbeleid met het beleid

voor ruimtelijke ordening is ook goed vanuit het oogpunt, dat steden niet meer bij doorwaadbare plaatsen van rivieren groeien, maar op plaatsen met luchthavens, snelwegen en snelle treinverbindingen (Dieleman, 1999-33).

Bij het opstellen van het regionaal verkeers- en vervoerplan dient rekening te worden gehouden met rijks- en provinciaal beleid ten aanzien van de zojuist opgesomde beleidsterreinen. Voorts moest afstemming (coördinatie hier) plaatsvinden met het regionaal structuurplan. Deze informatie is van belang, daar in dit onderzoek regionale verkeers- en vervoerplannen zijn onderzocht, die onder de destijds vigerende Kaderwet totstandgekomen zijn.

Daar de Wijzigingswet Wgr-plus inwerking is getreden, verdwijnt ook de verplichting tot het maken van een geïntegreerd verkeers- en vervoerplan. Hiervoor in de plaats komt een nieuw artikellid in de Planwet verkeer en vervoer.

Artikel 16, lid 1 luidt:

‘Het bestuur van een regionaal openbaar lichaam als bedoeld in artikel 104 van de Wet gemeenschappelijke regelingen dat de gemeente of gemeenten Amsterdam, Arnhem en Nijmegen, Eindhoven en Helmond, Enschede en Hengelo, 's-Gravenhage, Rotterdam of Utrecht omvat, stelt een regionaal verkeers- en vervoersplan vast, dat richting geeft aan de voor het gebied van dat regionaal openbaar lichaam te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer. Het bestuur neemt hierbij de essentiële onderdelen van het nationaal verkeers- en vervoerplan in acht, evenals de essentiële onderdelen van het provinciaal verkeers- en vervoerplan, voor zover die betrekking hebben op bovenregionale samenhang.’

Met andere woorden in plusregio's heeft het bestuur de wettelijke taak tot het opstellen van een regionaal verkeers- en vervoerplan (rvvp). Hiervoor geldt niet zoals voor een provinciaal plan, dat het verkeers- en vervoerplan moet worden afgestemd (gecoördineerd) met andere beleidsterreinen. Naast het voeren van verkeers- en vervoerbeleid heeft een plusregio ook de verplichting tot het voeren van ruimtelijk beleid. Hiervoor biedt de Wet op de Ruimtelijke Ordening middels hoofdstuk IVA mogelijkheden. Artikel 36c stelt:

‘Het algemeen bestuur van een regionaal openbaar lichaam stelt voor het samenwerkingsgebied een regionaal structuurplan vast, waarin de toekomstige ontwikkeling van dat gebied wordt aangegeven. In dat plan worden concrete beleidsbeslissingen opgenomen over de locatie van projecten of voorzieningen

van regionaal belang. Bij de vaststelling van gemeentelijke plannen als bedoeld in Hoofdstuk IV van deze wet (WRO) en Hoofdstuk IV van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing worden die beslissingen in acht genomen.'

Kortom, de zeven plusregio's hebben een bestuurlijke taak ten aanzien van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. Om deze taak uit te voeren beschikken ze respectievelijk over het regionaal structuurplan en het regionaal verkeers- en vervoerplan. Een overeenkomst tussen beide plannen is, dat ze beide een directe werking kunnen hebben op gemeenten. Het verschil daarentegen zit in de relatie met de provincie. Het regionaal structuurplan behoeft goedkeuring van Gedeputeerde Staten (artikel 36e, Wet op de Ruimtelijke Ordening), terwijl het regionaal verkeers- en vervoerplan slechts rekening hoeft te houden met het nationaal en provinciaal beleid (artikel 16, lid 1 en lid 2, sub c, Planwet verkeer en vervoer).

3.5 Samenvattend

Verkeers- en vervoerbeleid wordt evenals ruimtelijk beleid gemaakt door zowel het rijk, als de provincies, gemeenten en plusregio's. Voor verkeer en vervoer bestaan van een hoog naar een laag schaalniveau de volgende plannen:

- nationaal verkeers- en vervoerplan (Nota Mobiliteit), rijk;
- provinciaal verkeers- en vervoerplan (pvvp), provincie;
- regionaal verkeers- en vervoerplan (rvvp), plusregio's;
- gemeentelijk verkeers- en vervoerplan (gvvp), gemeente.

Hierbij moet worden aangetekend, dat het gemeentelijk plan niet noodzakelijk is en het provinciaal plan geen plan van een hoger schaalniveau is vergeleken met een het regionale beleidsstuk. Of beter geformuleerd in een plusregio is de betekenis van een regionaal verkeers- en vervoerplan even groot, als de betekenis van een provinciaal plan in de rest van de provincie.

Dezelfde overheidsorganen maken ook beleid voor de ruimtelijke ordening. Te onderscheiden zijn:

- de Nota Ruimte (nationaal);
- streekplannen (provinciaal);
- regionale structuurplannen (plusregio's);

- o (intergemeentelijke) structuurplannen;
- o bestemmingsplannen (lokaal).

Voor deze set aan plannen geldt in een aantal gevallen een wettelijke verplichting tot coördinatie tussen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer, namelijk op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. De wettelijke verplichting tot afstemming van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer was wel aanwezig bij de kaderwetgebieden, maar is verdwenen bij het ontstaan van de plusregio's. Dat betekent overigens nog niet, dat deze afstemming in praktijk ook noodzakelijkerwijze zal verdwijnen.

3.6 Ov-beleid

Terwijl zojuist is gesproken over verkeers- en vervoerbeleid, gaat dit onderzoek in de kern om ov-beleid. Om de totstandkoming van dit beleid te begrijpen is kennis over het meer algemeen verkeers- en vervoerbeleid onontbeerlijk. Op nationaal, provinciaal en regionaal niveau kan het ov-beleid deel uitmaken van het verkeers- en vervoerbeleid. De gemeente moet op lokaal niveau een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoerbeleid voeren. Maar hoe wordt het openbaar vervoer eigenlijk aangestuurd?

Reeds eerder is gewezen op het belang van decentralisatie en de Wet Personenvervoer 2000 bij de uitvoering van het ov-beleid. Bij decentralisatie van het openbaar vervoer denkt het kabinet in 2004 aan het volgende: "Het zijn bij uitstek de decentrale overheden die, ook in het kader van de Nota Mobiliteit, de volledige verantwoordelijkheid hebben over de zorg voor de regionale bereikbaarheid. De overheden zijn aan zet om een combinatie van instrumenten (zoals ruimtelijke ordening, parkeerbeleid en OV-beleid) te hanteren om het openbaar vervoer in een goede positie in de totale mobiliteit te brengen." (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004-30)

Deze opvatting van het kabinet werd naar voren gebracht naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Personenvervoer 2000. Overigens is volgens dezelfde wet openbaar vervoer: voor een ieder openstaand personenvervoer volgens een dienstregeling met een auto, bus, trein, metro, tram of een via geleidesysteem voortbewogen voertuig (zie artikel 1, sub h, Wet Personenvervoer 2000). Voor het aanbieden van openbaar vervoer wordt gebruik gemaakt van concessies, dat

wil zeggen, het recht om met uitsluiting van andere openbaar vervoer te verrichten in een bepaald gebied gedurende een bepaald tijdvak.

De zo-even genoemde concessie wordt verleend door het bevoegd overheidsorgaan. In het nu volgend stuk tekst wordt zowel ingegaan op het spoor- als het bus/tramvervoer. Voor deze netwerken zijn soms verschillende overheidslagen verantwoordelijk. Omdat uit onderzoek in London van Hine, et al. (2001) blijkt, dat door reizigers bus-trein verbindingen worden ervaren “as the most negative transfers”, is het nodig om bij een onderzoek naar de relatie tussen ruimtelijk- en ov-beleid in één gebied naar het totale openbaar vervoer, zowel spoor als bus, te kijken. Dit ook, omdat als er geen of onvoldoende openbaar vervoer beschikbaar is voor slechts een rit in een keten van ritten, het openbaar vervoer door de reiziger niet zal worden gebruikt (Vande Walle en Steenberghen, 2006).

Voor het hoofdspoorwegnet is de minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd tot het verlenen, wijzigen, intrekken van een concessie voor openbaar vervoer per trein. Daarentegen is op basis van lid 3, artikel 20 van de Wet Personenvervoer 2000, voor regionaal vervoer per trein Gedeputeerde Staten van een provincie of het dagelijks bestuur van het een regionaal openbaar lichaam verantwoordelijk bij besluit of aanwijzing van de zo-even genoemde minister. De nu volgende decentrale besturen zijn in alfabetische volgorde bevoegd tot het verlenen van een concessie voor regionaal openbaar vervoer per trein (zie voor verwijzing naar de besluiten, pagina 91):

- o Fryslân, GS van de provincie, op het traject Leeuwarden-Buitenpost;
- o Gelderland, GS van de provincie, op de trajecten Apeldoorn-Zutphen, Winterswijk-Doetinchem, Winterswijk-Zutphen, Zetten-Andelst-Tiel, Zevenaar-Doetinchem en Zutphen-Lochem;
- o Groningen, GS van de provincie, op het traject Groningen-Buitenpost;
- o Limburg, GS van de provincie, op de trajecten Maastricht-Kerkrade en Roermond-Cuijk;
- o Regio Twente, het dagelijks bestuur van de plusregio, op de trajecten Almelo-Mariënberg en Oldenzaal-Lochem;
- o Stadsregio Arnhem Nijmegen, het dagelijks bestuur van de plusregio, op de trajecten Arnhem-Zetten-Andelst, Arnhem-Zevenaar en Cuijk-Nijmegen;
- o Zuid-Holland, GS van de provincie, op de trajecten Gouda-Leiden en Dordrecht-Geldermalsen.

Zo hebben dus, rijk, provincies en plusregio's een verantwoordelijkheid bij het verlenen van concessies voor openbaar vervoer per trein. Voor het regionaal vervoer, anders dan per trein, zijn Gedeputeerde Staten, met uitzondering van de plusregio's, verantwoordelijk. Tot slot is er een aantal colleges van Burgemeester en Wethouders (artikel 120, Wet Personenvervoer), dat bevoegd is tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor openbaar vervoer, anders dan per trein, ten behoeve van die gemeente met VOC-status. Deze status is evenwel per 1 januari 2004 ingetrokken voor de zestien betreffende gemeenten. Toch hebben de meeste provincies de nieuw verworven beleidsruimte weer doorgedecentraliseerd naar de gemeenten. Evenwel blijven Gedeputeerde Staten zorg dragen voor de coördinatie en afstemming van het openbaar vervoer in de provincie, met uitzondering van de plusregio's.

Ten aanzien van de concessiemethodiek is het van belang, dat een concessieverlener een concessie verleent voor een vastgesteld tijdvak van ten hoogste zes jaar. Uitgezonderd hierop zijn concessies voor het openbaar vervoer per trein. Bovendien kan in bijzondere gevallen ontheffing voor de termijn van zes jaar worden verkregen bij de minister van Verkeer en Waterstaat. Toch vervalt iedere concessie bij wet in ieder geval vijftien jaar na de eerste dag, waarop openbaar vervoer wordt verricht volgens de concessie. Naast dit tijdsaspect dient ook opgemerkt, dat een concessieverlener verplicht is tot overleg met concessieverleners in aangrenzende gebieden (artikel 26, Wet Personenvervoer 2000).

Een concessieverlener kan aan een concessie voorschriften verbinden. Middels (openbare) aanbesteding wordt de concessie vergeven aan het ov-bedrijf met het beste aanbod, gezien in prijs en kwaliteit. Vervolgens is een concessiehouder verplicht openbaar vervoer te verrichten volgens, hetgeen in de concessie is bepaald en de houder is verplicht de daaraan verbonden voorschriften na te leven. Voor de aanbesteding stelt de concessieverlener een programma van eisen vast.

Vertaald naar de ontwikkeling van ov-beleid kan geconcludeerd worden dat rijk, provincie, plusregio's en een aantal gemeenten naast het opstellen van een verkeers- en vervoerplan met een onderdeel ov-beleid, ook ov-beleid voeren door het uitgeven van concessies voor openbaar vervoer. Ofschoon bij wet geen koppeling met ruimtelijke ordening wordt uitgesloten, zijn tot op heden in geen enkele concessie voor het ov-bedrijf voorwaarden gekoppeld ten aanzien van ruimtelijke ordening. Kortom, de wisselwerking ruimtelijke ordening en openbaar

vervoer moet plaatshebben bij de opstelling van het verkeers- en vervoerplan en bij het formuleren van het programma van eisen voor een concessie.

Op deze plek wenst de auteur kort te stellen, voordat de onderzoeksopzet aan bod komt, dat in dit onderzoek gekeken wordt naar de wisselwerking tussen ruimtelijke ordening en openbaar vervoer. Dat wil niet zeggen, dat het openbaar vervoer en het spoor in het bijzonder dé oplossing is voor de mobiliteitsproblemen in het algemeen. Wel kan beargumenteerd worden, dat de combinaties auto/weg en trein/spoor in principe een gelijke uitwerking op de mobiliteitsstructuren van activiteiten en mobiliteitsgedragingen van mensen kunnen hebben (Bratzel 1997-184).

Tot slot, aan het eind van hoofdstuk 2 is het al aangekondigd, zal hier een overzicht worden gegeven van de situaties, waarin afstemming en/of coördinatie van beleid onderzocht wordt. Bij het onderzoek naar de wisselwerking tussen ruimtelijke ordening en openbaar vervoer zijn op basis van de geschetste verdeling van verantwoordelijkheden twee verschillende situaties te onderscheiden.

Situatie 1: de provincie is verantwoordelijk voor het ov-beleid en heeft daarom een provinciaal verkeers- en vervoerplan met aandacht voor openbaar vervoer en de provincie heeft één of meer concessies voor openbaar vervoer uitgegeven. Terwijl voor de ruimtelijke ordening niet alleen het provinciaal streekplan van belang is, maar zeer zeker ook gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen. De onderzochte voorbeelden zijn Hoogeveen en Goes.

Situatie 2: de provincie heeft een ingelegene plusregio. Dit gebied is zelf verantwoordelijk voor het ov-beleid middels een regionaal verkeers- en vervoerplan en één of meer verleende concessies. Daarnaast is de plusregio verantwoordelijk voor een regionaal structuurplan of regionale structuurvisie. Ook hier spelen de gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen een rol. De onderzochte voorbeelden zijn hier Enschede en Oldenzaal.

In vier cases, in de geschetste twee verschillende situaties, zal onderzocht worden, hoe het staat met de afstemming en coördinatie tussen ruimtelijk beleid en ov-beleid. En of er een wisselwerking plaatsheeft.

Openbaar vervoer en ruimtelijke ordening op één lijn?

4 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk zal kort uiteengezet worden, hoe het onderzoek is uitgevoerd. Hierbij komen de vragen uit hoofdstuk 1 terug, evenals het theoretisch kader en de achtergrond uit de twee daarop volgende hoofdstukken. Dit betekent, dat eerst zal worden stilgestaan bij de wisselwerking tussen ruimtelijke ordening en openbaar vervoer, om te vervolgen met de wijze waarop het beleid in dit onderzoek wordt onderzocht. Tot slot komt een afbakening van de beleidsstukken, die een rol spelen in onderhavig onderzoek.

4.1 De relatie ov-ruimte

In een onderzoek naar afstemming tussen ruimtelijk beleid en ov-beleid is het noodzakelijk om de interactie tussen beide (nogmaals) duidelijk te schetsen. De relatie tussen ruimte en openbaar vervoer is drieledig:

- ruimtelijk beleid kan de ov-markt aansturen;
- ruimtelijk beleid kan hand in hand gaan met ov-beleid;
- ov-beleid kan de ruimtelijke structuur sturen.

Ten aanzien van de eerste twee relaties kan worden gesteld, dat de ov-markt kan worden aangestuurd door ruimtelijke maatregelen. Deze maatregelen zijn de ligging, grootte en vorm van een locatie, de bebouwingsdichtheid en de nabijheid van bestemmingen. Zo hebben ontwikkelingen als nieuwbouwlocaties, nieuwe bedrijventerreinen, maar ook de ontwikkeling van recreatiegebieden, een grote invloed op het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer. Ten aanzien van de derde relatie valt op te merken, dat een ov-verbinding een rol kan vervullen bij het ontsluiten van (nieuwe) locaties. Zo kan de aanwezigheid van een treinstation richtinggevend zijn voor de locatiekeuze van belangrijke attractiepunten.

Tot slot dient opgemerkt te worden, dat een afgestemd beleid – ruimtelijk beleid kan hand in hand gaan met ov-beleid – zowel bereikt kan worden, doordat het ruimtelijk beleid de ov-markt stuurt, alswel dat het ov-beleid de ruimtelijke structuur stuurt. In dit onderzoek zal in de onderzochte cases steeds vanuit beide perspectieven naar het beleid worden gekeken.

4.2 De afbakening van beleid

In een onderzoek naar afstemming tussen ruimtelijk beleid en ov-beleid is het noodzakelijk om de afbakening van het begrip beleid (nogmaals) duidelijk te schetsen.

Een exacte definiëring voorbij gaat het om toekomstgerichte activiteiten, doelgerichtheid, alternatieven, beslissingen en handelen, waarbij een belangrijke beperking ontstaat door ruimtelijke ordening te definiëren als een overheidsactiviteit. Naast de inhoud, het proces en de spelers is er ook nog het tijdsaspect, dat samenhangt met de toekomstgerichtheid van beleid en terugkeert in strategische plannen.

Bij het evalueren van de strategische plannen zal gebruik worden gemaakt van het begrip doorwerking. Doorwerking impliceert dat beleid effectief moet worden geacht, indien de onderzochte plannen een aanwijsbaar onderdeel uitmaken van de besluitvormingsprocessen van de door het plan geadresseerde actoren (zie pagina 14).

Bij de beantwoording van de vraag of de verdeling van verantwoordelijkheden voor het voeren van beleid een hoofdrol speelt bij de integratie van beleid, is het noodzakelijk te weten, hoe beleid wordt gevormd. Dit vertalend naar het niveau van een overheid kan gesteld worden, dat de rol van zowel het rijk, als de provincie, plus regio en gemeente afhangt van de formeel-juridische positie alsmede van de deskundigheid. Maar ook, welke bestuurslaag heeft welke bestuurstaak. Daarom zal een overzicht moeten worden gegeven van de opbouw van de betreffende overheidslagen met aandacht voor de vraag, welke overheidslaag heeft welke taak.

In dit onderzoek zal niet alleen worden gekeken naar de afstemming op diverse overheidsniveaus, bijvoorbeeld tussen de provincie en de gemeente, maar ook naar de coördinatie op één niveau. Kortom, hoe staat het binnen één provincie met de integratie van beleid bij de totstandkoming van een streekplan en een provinciaal verkeers- en vervoerplan.

Er is gekozen voor de mogelijkheid “to adopt a historical, descriptive and institutional orientation.” Dat betekent, dat inzichten worden verkregen door de beschouwing en evaluatie van officiële beleidsstukken, interviews en observaties

in het veld, naast de verkenning van wetenschappelijke literatuur. Hierbij is wetgeving en rechtspraak als beginpunt genomen voor het analyseren van het overheidsbeleid. Concreet zal ten eerste worden gekeken naar de opbouw van het overheidsapparaat, ambtelijk en, of politiek. Dus zijn er wel of geen verschillende afdelingen of sectoren, die zich bezig houden met ruimte en met verkeer en vervoer. Daarnaast worden de beleidsstukken uitgelicht.

Vervolgens zal in dit onderzoek een vergelijking worden gemaakt tussen de situatie, waarin 'slechts' coördinatie op één overheidsniveau nodig is en de situatie, waarin afstemming en vervolgens coördinatie plaats zou moeten vinden tussen meer dan één overheidsniveau. In deze vergelijking zullen deskundigheid en de formeel-juridische positie een cruciale rol spelen.

4.3 De onderzochte, concrete beleidsstukken

Terug naar het niveau van de overheid, kan herhaald worden, dat de rol van rijk, provincie, plusregio en gemeente afhangt van de formeel-juridische positie alsmede van de deskundigheid. Deze formeel-juridische positie leidt tot het volgende.

Het nationaal verkeers- en vervoerbeleid, met een hoofdstuk openbaar vervoer, staat uitgewerkt in de Nota Mobiliteit. Deze nota is afgestemd op de Nota Ruimte, waarin het nationaal ruimtelijk beleid staat verwoord. Op provinciaal niveau keert ditzelfde terug bij het provinciaal verkeers- en vervoerplan en het streekplan. Uit de wetgeving kan worden afgeleid, dat op provinciaal niveau het ruimtelijk beleid sturend dient te zijn voor het verkeers- en vervoerbeleid.

Verder moet het gemeentebestuur zorg dragen voor het zichtbaar voeren van een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoerbeleid. Dit kan door het opstellen van een gemeentelijk verkeers- en vervoerplan. Dus, hoewel een gemeente geen verplichting heeft om een plan op te stellen, moet zij wel een samenhangend beleid uitvoeren. Op het gebied van de ruimtelijke ordening heeft de gemeente in Nederland een sleutelrol door middel van haar structuur- en bestemmingsplannen. Van belang is verder, dat de gemeente bij het voeren van gemeentelijk planologisch beleid juridisch gezien niet verplicht is tot het integreren van de ruimtelijke ordening met andere beleidsterreinen, zoals verkeer en vervoer.

Tot slot is er de plusregio, wier regionaal verkeers- en vervoerplan een geïntegreerd plan is, waarin zijn opgenomen: het fietsbeleid, het parkeerbeleid, het verkeersveiligheidsbeleid, het ov-beleid, het wegenbeleid, het locatiebeleid, het carpoolbeleid en het beleid inzake het goederenvervoer. Bij het opstellen van het regionaal verkeers- en vervoerplan dient rekening te worden gehouden met rijks- en provinciaal beleid ten aanzien van de zojuist opgesomde beleidsterreinen. Voorts moest afstemming plaatsvinden met het regionaal structuurplan.

Kortom, de zeven plusregio's hebben een bestuurlijke taak ten aanzien van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. Om deze taak uit te voeren beschikken ze respectievelijk over het regionaal structuurplan en het regionaal verkeers- en vervoerplan.

Om af te ronden staat hier nog een korte samenvatting van het formeel-juridisch kader ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor openbaar vervoer. Het rijk, provincies en plusregio's hebben een verantwoordelijkheid bij het verlenen van concessies voor openbaar vervoer per trein. Voor het regionaal openbaar vervoer, anders dan per trein, zijn Gedeputeerde Staten, met uitzondering van de plusregio's, verantwoordelijk. Vertaald naar de ontwikkeling van ov-beleid kan geconcludeerd worden, dat rijk, provincie, plusregio's en een aantal gemeenten naast het opstellen van een verkeers- en vervoerplan met een onderdeel ov-beleid, ook ov-beleid voeren door het uitgeven van ov-concessies.

Resumé, voor dit onderzoek is gekeken naar de Nota Mobiliteit, de Nota Ruimte, provinciale verkeers- en vervoerplannen, streekplannen, gemeentelijke verkeers- en vervoerplannen, structuurplannen, bestemmingsplannen, regionale verkeers- en vervoerplannen, regionale structuurplannen en tot slot ov-concessies.

5 Provincie Zeeland – Goes

In de onderzoeksopzet is reeds aangegeven, dat een aantal praktijkvoorbeelden is uitgekozen om de afstemming tussen beleid voor openbaar vervoer en ruimtelijke ordening te onderzoeken. Het onderzoek vindt plaats in twee verschillende situaties. In dit hoofdstuk wordt de afstemming in beleid onderzocht voor de gemeente Goes, gelegen in de Provincie Zeeland. Dat betekent een situatie, waarin de provincie verantwoordelijk is voor het ov-beleid, terwijl voor de ruimtelijke ordening niet alleen het provinciaal streekplan van belang is.

5.1 Formeel-juridisch kader

De basis in dit onderzoek is het schetsen van het formeel-juridische kader. Voor de gemeente Goes betekent dit het volgende. Naast het bestaan van nationaal beleid dat voor alle praktijkvoorbeelden gelijk is, heeft de gemeente Goes te maken met het provinciaal verkeers- en vervoerbeleid, in concreto de nota 'Mobiliteit op Maat', Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan Zeeland, april 2003. Daarnaast bestaat het Beleidsplan Openbaar Vervoer, 'Overstappen naar 2000', oktober 1999, dat de opmaat vormde voor de nota 'Mobiliteit op Maat'. Ten aanzien van het ruimtelijk beleid van de provincie Zeeland is de Partiële Streekplanuitwerking Stedelijke Ontwikkelingszone Goes van toepassing. De juridische verplichting tot het voeren van een zichtbaar verkeers- en vervoerbeleid vult de gemeente Goes in door haar gemeentelijk verkeers- en vervoerplan uit 2004.

De tijd staat niet stil, en niet alleen Nederland, maar ook Goes en de Provincie Zeeland zijn in ieder geval beleidsmatig op de gebieden ruimtelijke ordening en openbaar vervoer in beweging. Voor het formeel-juridisch kader houdt dat in, dat de provincie Zeeland werkt aan een nieuw streekplan, dit naar aanleiding van de nieuwe Nota Ruimte. Het nieuwe streekplan is geïntegreerd in het Omgevingsplan Zeeland 2006-2012. Hoewel 18 maanden na het vaststellen van de Nota Mobiliteit (dus in augustus 2008) een nieuw provinciaal verkeers- en vervoerplan moet zijn vastgesteld, is er op dit moment nog geen sprake van een nieuw beleidsplan. Wel is er al een nieuw ov-beleidsplan, het provinciaal beleidsplan openbaar vervoer Zeeland uit 2005. Dit plan heet 'overstappen naar een beter openbaar vervoer... op zoek naar de reiziger'.

Samenvattend, om de afstemming tussen het ruimtelijk beleid en het beleid voor het openbaar vervoer te onderzoeken moet naar twee actoren worden gekeken, te weten: de provincie Zeeland (voor zowel het openbaar vervoer als de ruimtelijke ordening) en de gemeente Goes (voor het verkeers- en vervoerbeleid en mogelijk de ruimtelijke ordening).

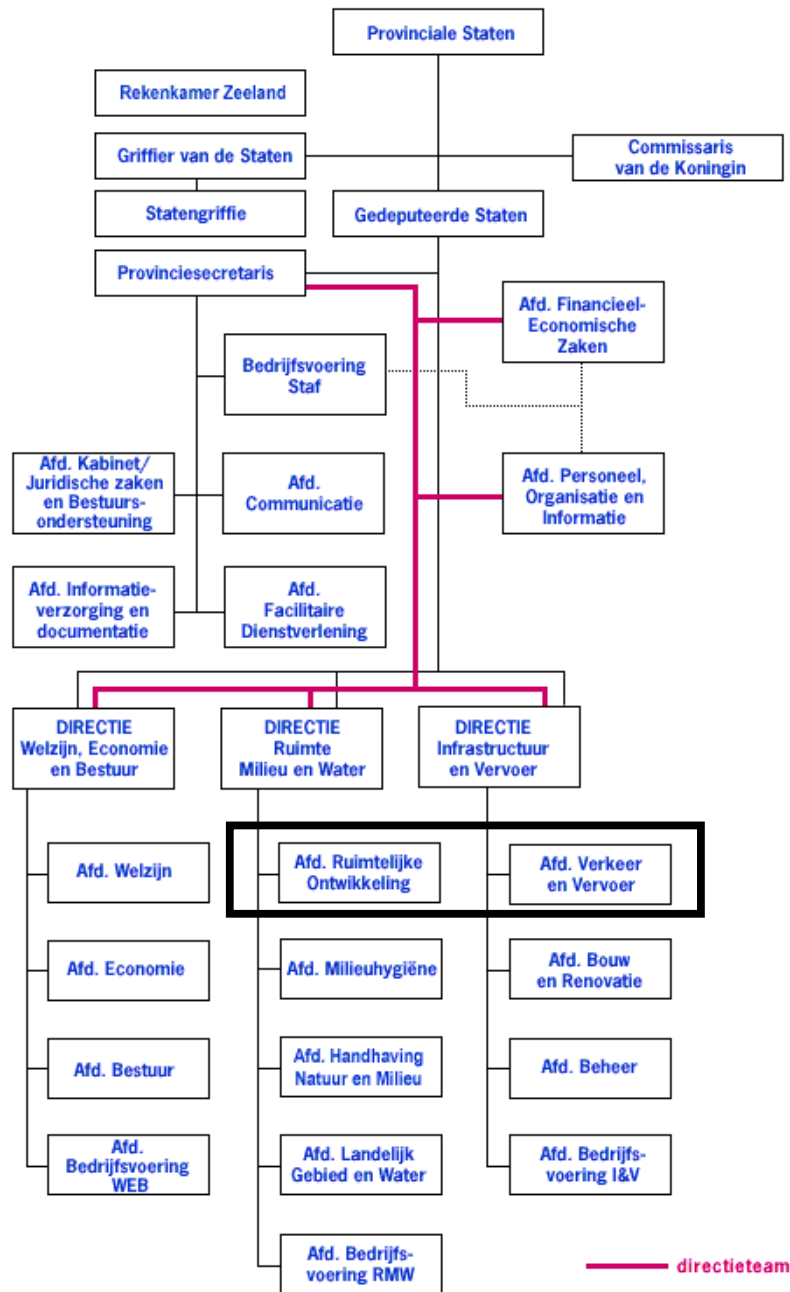
Bij deze analyse wordt gestart bij de provincie Zeeland. Hierbij is het beginpunt, dat voor de bestuursperiode 2003-2007 de bestuurstaken voor ruimtelijke ordening en openbaar vervoer op provinciaal niveau zijn verdeeld over twee gedeputeerden. Eén gedeputeerde heeft het takenpakket, economische zaken, recreatie en toerisme, openbaar vervoer en medische zorg en een tweede gedeputeerde bezit het pakket, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing, sport, cultuur, personeel en coördinatie emancipatie.

Naast de zo-even opgesomde verdeling van bestuurstaken op politiek niveau, bestaat ook op ambtelijk niveau een scheiding van de werkvelden openbaar vervoer en ruimtelijke ordening. De provincie Zeeland heeft drie directies. Twee daarvan zijn interessant voor dit onderzoek, namelijk de directies: Infrastructuur en Vervoer en de directie Ruimte, Milieu en Water. De directie Infrastructuur en Vervoer heeft op haar beurt vier afdelingen, waarvan één afdeling Verkeer & Vervoer. Het takenveld van deze afdeling beslaat onder andere, verkeers- en vervoerbeleid en openbaar vervoer. De directie Ruimte, Milieu en Water heeft vijf afdelingen, waarvan één afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling. Haar takenveld behelst zowel het Streekplan Zeeland als bestemmingsplannen en integraal omgevingsbeleid. Op de volgende pagina staat het figuur organogram provincie Zeeland, hierin staat bovenstaande schematisch weergegeven.

Kortom, op provinciaal niveau in Zeeland bestaan op enerzijds politiek en anderzijds ambtelijk niveau de beleidsvelden openbaar vervoer en ruimtelijke ordening naar elkaar. Dit betekent, dat eerst wordt gezien, of bij de provincie een gecoördineerd beleid bestaat voor verkeer en vervoer enerzijds en ruimtelijke ordening anderzijds. Op pagina 29 is reeds uiteengezet, dat het ruimtelijk beleid sturend dient te zijn voor het provinciaal verkeers- en vervoerbeleid. Derhalve zullen in de volgende paragraaf eerst de ruimtelijke beleidsuitgangspunten uiteengezet worden.

Figuur organogram provincie Zeeland:

(bron: http://www.zeeland.nl/bestuur_organisatie,
bewerking: Ferry Van Kann)



5.2 De provinciale invalshoek, ruimtelijke ordening

De centrale doelstelling van het Zeeuws streekplan uit 1997 is de versterking van de ruimtelijke kwaliteit van de provincie Zeeland met het oog op:

- o de vergroting van de werkgelegenheid als primaire factor voor de vitaliteit van de provincie en het welzijn van de inwoners;
- o het behoud en de versterking van de karakteristieke Zeeuwse omgevingskwaliteiten van rust, schoon, ruimte en groen.

Voor het gebied rondom Goes zijn deze kernpunten uitgewerkt in de Partiële Streekplanuitwerking. Als hierin gekeken wordt naar het ruimtelijk beleid, dat zijn weerslag zou moeten vinden in het verkeers- en vervoerbeleid vallen onderstaande uitgangspunten op.

- o “Daarnaast wordt door het voeren van een gericht locatiebeleid onnodig autogebruik tot een minimum beperkt. Belangrijkste speerpunt hierbij wordt gevormd door het station Goes. De directe omgeving van het station, het Stationspark en het Stationsgebied, vormt de vestigingslocatie van arbeidsintensieve en OV-afhankelijke vormen van bedrijvigheid.” (Zeeland, 2003a-7)
- o Als ruimtelijke randvoorwaarde voor woonmilieudifferentiatie voor Goes wordt gewezen op “compacte stedelijke toevoegingen in het centrumgebied.” (Zeeland, 2003a-9)

Kortom, de ruimtelijke uitgangspunten van de Provincie Zeeland geven blijk van een relatie tussen ruimtelijk beleid en verkeers- en vervoerbeleid, ov-beleid in het bijzonder. De uitgangspunten zijn te classificeren als ruimtelijk beleid, dat de ov-markt kan aansturen. In relatie met de uiteenzetting op pagina 17 zijn de twee bovenstaande uitgangspunten te vergelijken met het ABC-locatiebeleid en het compacte stadbeleid.

Van de eerder in dit stuk genoemde maatregelen, de ligging, grootte en vorm van een locatie, de bebouwingsdichtheid en de nabijheid van bestemmingen, is hier dus gekozen voor de ligging van een locatie en de bebouwingsdichtheid. Dit komt duidelijk terug in de gebiedsvisie voor het Stationsgebied en het Stationspark in Goes. Hierover staat in de streekplanuitwerking het volgende.

“Het Stationsgebied en het Stationspark vormen de locaties voor de vestiging van arbeidsintensieve en OV-afhankelijke vormen van bedrijvigheid. Er wordt gestreefd naar een zo intensief mogelijke invulling, waardoor optimaal geprofiteerd kan worden van de goede OV-ontsluiting.” (Zeeland, 2003a-12)

Geconcludeerd kan worden, dat er vanuit de ruimtelijke invalshoek zeker een beleidsmatige koppeling is tussen openbaar vervoer en ruimtelijke ordening. De relatie tussen beide is evenwel tweeledig. Zo wil de provincie met haar ruimtelijke uitgangspunten (locatiebeleid en bebouwingsdichtheden) de ov-markt aansturen, maar geeft ze daarnaast rondom het Stationsgebied aan, dat een ov-verbinding een rol kan vervullen bij het ontsluiten van (nieuwe) locaties. Of in andere woorden, dat optimaal geprofiteerd kan worden van de goede ov-ontsluiting. Hoe zit het nu in de volgende paragraaf met de beleidsmatige afstemming, de koppeling vanuit de invalshoek verkeer en vervoer?

5.3 De provinciale invalshoek, verkeer en vervoer

Om de zo-even gestelde vraag te beantwoorden wordt hier de stap gezet naar de nota ‘Mobiliteit op Maat’. Bij herhaling wordt genoemd, dat juridisch het ruimtelijk beleid sturend dient te zijn voor het verkeers- en vervoerbeleid. Het verkeerplan bestuderend valt de volgende zinsnede op. “De invalshoek is daarbij primair hoe het verkeers- en vervoerbeleid een bijdrage kan leveren aan de doelen van andere beleidsvelden. (Zeeland, 2003b-4,5)” De andere beleidsvelden worden gedefinieerd als economie, ruimtelijke ordening, milieu, natuur en landschap en welzijn. Kortom, juridisch is het ruimtelijk beleid inderdaad sturend. Of in de woorden van de provincie Zeeland “in feite bepalen deze sectoren (waaronder ruimtelijke ordening) de uitgangspunten en randvoorwaarden voor het verkeers- en vervoerssysteem.” (Zeeland, 2003b-9)

De uitgangspunten in het blikveld brengend valt op, dat één van de eisen en wensen opgenomen uit de samenhang met andere beleidsvelden is, het bevorderen van openbaar vervoer en de fiets in het stedelijk netwerk en de toeristisch-recreatieve zones. Voor het uitvoeren van het verkeers- en vervoerbeleid kiest de Provincie Zeeland voor het opstellen van gebiedsprofielen. Voor de gemeente Goes geldt het gebiedsprofiel, stedelijk netwerk. Het profiel, stedelijk netwerk, betekent voor het ov-beleid, dat zowel wordt ingezet op sterke bovenregionale ov-verbindingen, als wordt gestreefd naar een kwalitatief goede

en veilige leefomgeving door voor de interne verbindingen in het stedelijk netwerk in te zetten op de fiets en het openbaar vervoer (Zeeland, 2003b-18).

Daarnaast zou volgens het de nota 'Mobiliteit op Maat' het te ontwikkelen locatiebeleid bij voorkeur moeten aansluiten op de hiërarchie in knooppunten van het openbaar vervoer. Bovenlokale functies worden bij voorkeur ontwikkeld rond de bovenregionale knooppunten, bezoekersintensieve functies bij (bovenregionale) ov-knooppunten (Zeeland, 2003b-34), zodat bestaande voorzieningen op het gebied van openbaar vervoer een grotere rol gaan spelen bij keuzen in de ruimtelijke ordening. In Zeeland ziet men in het Beleidsplan Openbaar Vervoer kansen om functies, zoals wonen en werken te verdichten rondom bestaande NS- en busstations (Zeeland, 2005b-11). Aan het locatiebeleid worden niet alleen doelstellingen vanuit verkeer en vervoer perspectief gekoppeld, maar ook vanuit de ruimtelijke ordening en de economie (Zeeland, 2003b-37).

De provincie zelf constateert, dat zij twee soorten middelen en drie soorten instrumenten heeft om beleid te sturen. Dit zijn respectievelijk, de middelen:

- o geld;
- o tijd (menskracht);

en de soorten:

- o financiële instrumenten;
- o juridische instrumenten;
- o overleg- en communicatie-instrumenten.

Voor de koppeling tussen ruimtelijk en ov-beleid is van belang, dat de provincie stelt, dat het verkeersbeleid van andere overheden enigszins te beïnvloeden is via het instrumentarium voor de ruimtelijke ordening. Toetsing van de structuur- en bestemmingsplannen is hiervoor het meest geëigende middel (Zeeland, 2003b-22). Hierbij onthouden GS van de provincie Zeeland de gemeente Goes goedkeuring aan bestemmingsplannen, die ingaan tegen de ov-motieven van het provinciaal streekplan, alsmede de beleidsregels in het provinciaal verkeers- en vervoerplan. Daarnaast heeft de provincie Zeeland de gebiedsprofielen benoemd als essentiële onderdelen van beleid. Daarmee ontstaat voor de gemeente Goes in dit geval de plicht het verkeers- en vervoerbeleid hierop af te stemmen.

Samenvattend, het provinciaal verkeers- en vervoerbeleid betekent in relatie tot de ruimtelijke ordening, dat in stedelijke netwerken, daarmee ook in Goes, wordt ingezet op sterke bovenregionale ov-verbindingen en voor de interne verbindingen in het stedelijk netwerk in te zetten op de fiets en het openbaar vervoer. Verder wordt ingezet op locatiebeleid, waarbij de koppeling tussen openbaar vervoer en ruimtelijk ordening aanwezig is. Maar hoe werkt dit nu door in het lokale verkeers- en vervoerbeleid van de gemeente Goes? Wordt hier ook ingezet op het sturen van ruimtelijke ordening door openbaar vervoer of omgekeerd? Juridisch gezien wordt in ieder geval verwacht, dat het gebiedsprofiel uit het provinciaal verkeers- en vervoerplan, het stedelijk netwerk, wordt overgenomen in het gemeentelijk beleid.

5.4 **Beleid van de gemeente Goes**

Doordat in deze situatie op provinciaal niveau een afstemming aanwezig is tussen ov-beleid en ruimtelijk beleid, kan daarmee geconstateerd worden, dat het ruimtelijk beleid (dat zowel bottom-up als top-down totstandkomt) ook op lokaal niveau niet onvriendelijk is voor het openbaar vervoer. Grootschalige ontwikkeling van arbeidsintensieve en/of ov-afhankelijke vormen van bedrijvigheid zullen dan ook uitsluitend plaatshebben in de buurt van het NS-station Goes. De vraag, die in deze paragraaf wordt onderzocht, is hoe het verkeers- en vervoerbeleid doorwerkt in het beleid van de gemeente Goes. En draagt dit beleid bij aan een koppeling van de terreinen openbaar vervoer en ruimtelijke ordening.

Voordat de stap naar het beleidsstuk plaatsvindt, wordt hier kort stilgestaan bij de bestuurlijke organisatie van de gemeente Goes. Opmerkelijk is, dat in de raadsperiode 2002-2006 politiek gezien de taakvelden verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening verdeeld waren over twee wethouders. Bij de (turbulente) vorming van een nieuw college in 2006 is mede als gevolg van de reducering van het aantal wethouders, een wethouderspost ontstaan met zowel verkeer en vervoer als ruimtelijke ordening in de portefeuille. Ofschoon dus op politiek niveau zeer recent de stap is gezet naar meer integraal werken, blijft de vraag, hoe het zit met het beleid, dat totstand is gekomen in de vorige raadsperiode.

Kijkend naar het gemeentelijk verkeers- en vervoerplan Goes blijkt het voorwoord gunstig te stemmen over de koppeling tussen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. Gesteld wordt, dat in het plan maatregelen worden genoemd, die

afgestemd zijn op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Evenwel wordt ook geconstateerd, dat in Goes slechts 2% van alle verplaatsingen van alle inwoners per openbaar vervoer plaatsheeft (tegen Nederland, 5%). Gevolgd door de constatering, “het openbaar vervoer speelt een minimale rol – zowel trein als bus... welke verplaatsingen kunnen inwoners van Goes immers eenvoudig en snel per bus maken?” (Goes, 2004-14) Kortom, het aanbod en het gebruik van openbaar vervoer is laag.

Indien meer specifiek naar het plan wordt gekeken, valt onderstaande op. Zo blijkt uit een in het plan in de wijken uitgevoerde analyse, dat de wijken het gebrek aan openbaar vervoer niet als een probleem ervaren (Goes, 2004-27). Maar ook blijkt, dat de bedrijventerreinen De Poel en het Havenindustrieterrein niet ontsloten zijn door openbaar vervoer. Dit gevolgd door de zin: “de aard van de daar gevestigde bedrijvigheid leent zich daar ook minder voor.” (Goes, 2004-34) Of door het plan in een ander verband gesteld, “de bereikbaarheid per OV is voldoende: het NS-station en busstation liggen op loopafstand van de binnenstad en diverse bussen halteren bij de Koepoort.” (Goes, 2004-36)

Tot slot in de bespiegeling van het gemeentelijk verkeers- en vervoerplan komt pas laat de rol tussen locatie en openbaar vervoer aan bod in de stelling, “bij vestigingslocaties van middelbare scholen spelen geen verkeersknelpunten qua bereikbaarheid per fiets of openbaar vervoer. Feitelijk vraagt een goed verkeersbeleid voor middelbare scholen gewoon een goed algemeen fiets- en verkeersveiligheidsbeleid.” (Goes, 2004-41)

Geconcludeerd kan worden, dat de gemeente Goes in haar verkeers- en vervoerbeleid het aspect openbaar vervoer als gegeven beschouwd. In haar afweging rondom locatiebeleid spelen de volgende constatering een rol:

- sommige bedrijventerreinen lenen zich minder voor ov;
- de bereikbaarheid van de binnenstad per ov is voldoende;
- scholen moeten vooral veilig per fiets te bereiken zijn.

Indien het beleid van de Provincie Zeeland wordt vergeleken met dat van de gemeente Goes, valt het volgende op. De provinciale doelstellingen voor stedelijke netwerken zijn: er wordt ingezet op sterke bovenregionale ov-verbindingen en voor de interne verbindingen in het stedelijk netwerk wordt ingezet op de fiets en het openbaar vervoer. Van deze doelstellingen zet de gemeente alleen in op het fietsverkeer voor de interne verbindingen. Ten aanzien

van het locatiebeleid kan gesteld worden, dat de provincie zowel vanuit het ruimtelijk beleid als vanuit het verkeers- en vervoerbeleid inzet op de koppeling tussen openbaar vervoer en ruimtelijke ordening. De gemeente Goes daarentegen voert vanuit de verkeersinvalshoek in ieder geval geen locatiebeleid, dat gericht is op zowel openbaar vervoer als ruimtelijke ordening.

5.5 Concluderend

Kortom, in deze situatie, waarin de provincie verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer en het locatiebeleid en de gemeente niet verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer, maar wel voor de ruimtelijke ordening, blijft de concrete wisselwerking tussen ruimtelijke ordening en openbaar vervoer beperkt tot de constatering, dat het stationsgebied goed bereikbaar is per openbaar vervoer en geschikt is als locatie voor bovenregionale of bezoekersintensieve functies. Daarnaast blijkt het provinciaal verkeers- en vervoerbeleid niet terug te keren in het lokale plan, als gelet wordt op de doelstelling om in stedelijke netwerken in te zetten op openbaar vervoer.

6 Provincie Drenthe – Hoogeveen

In dit relatief kort hoofdstuk wordt de situatie onder de loep genomen, waarin de provincie Drenthe verantwoordelijk is voor het opstellen van zowel het verkeers- en vervoerplan als het streekplan en daarnaast ook de verantwoordelijkheid draagt voor het openbaar vervoer in de provincie. De gemeente Hoogeveen, in deze casus de laagste overheidslaag, dient evenwel een gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid te voeren en is bovendien belast met het ruimtelijk beleid. Dat betekent een situatie, waarin de provincie verantwoordelijk is voor het ov-beleid, terwijl voor de ruimtelijke ordening niet alleen het provinciaal streekplan van belang is.

6.1 De provinciale invalshoek

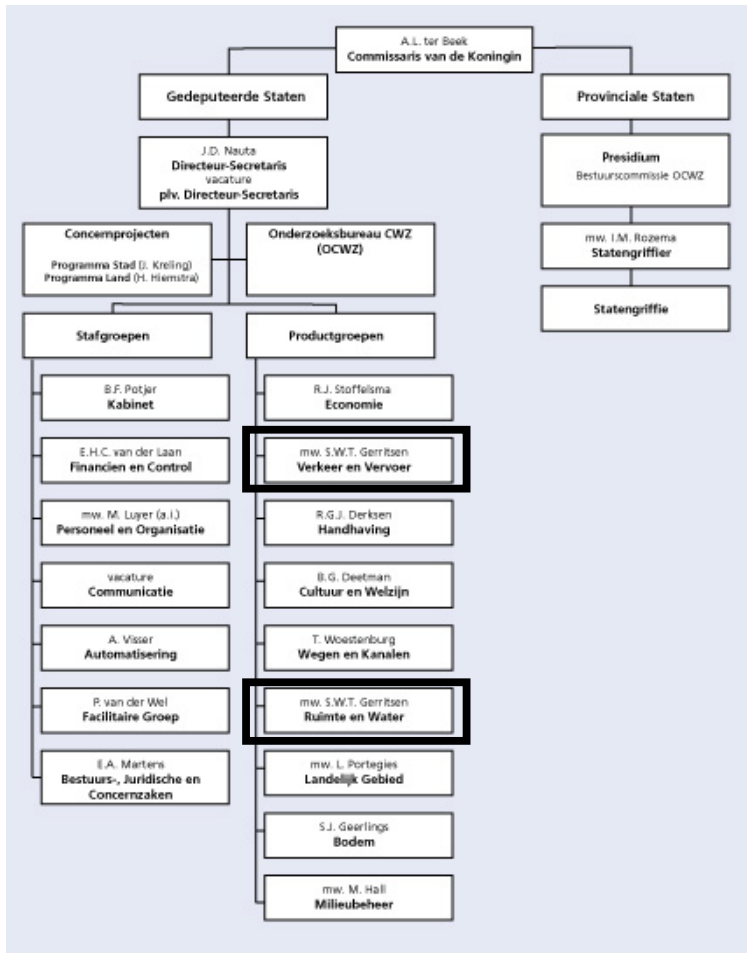
Wederom start de analyse bij het uiteenzetten van de politieke en ambtelijke structuur, dit maal van de provincie Drenthe. Ten aanzien van de politieke verdeling van taken is op te merken, dat de verdeling van de taakvelden ruimtelijke ordening enerzijds en openbaar vervoer en verkeer en vervoer anderzijds zijn ondergebracht in de portefeuilles van een tweetal gedeputeerden. Sterker nog een mogelijk verwant taakveld, gebiedenbeleid, is de bestuurlijke taak van een derde gedeputeerde.

Naast de bovenstaande politieke verdeling van taken, blijkt de ambtelijke organisatie van de provincie Drenthe opgebouwd te zijn uit verschillende productgroepen. De taakvelden ov-beleid en ruimtelijk beleid zitten respectievelijk in de productgroepen Verkeer en Vervoer en Ruimte en Water. Op de volgende pagina wordt bovenstaande schematisch getoond in het figuur organogram provincie Drenthe.

Kortom, op provinciaal niveau in Drenthe bestaan op zowel politiek als ambtelijk niveau de beleidsvelden openbaar vervoer en ruimtelijke ordening naast elkaar. Dit betekent, dat eerst wordt gezien, of bij de provincie een afgestemd beleid bestaat voor verkeer en vervoer enerzijds en ruimtelijke ordening anderzijds.

Figuur organogram provincie Drenthe:

(bron: <http://www.drenthe.nl/politiek/organigram.php>,
bewerking: Ferry Van Kann)



De provincie Drenthe heeft omwille van de coördinatie tussen de plannen voor de verschillende beleidsterreinen gekozen voor het opstellen van één omgevingsplan. Hierin zijn onder andere opgenomen, het streekplan en het provinciaal verkeers- en vervoerplan. Een koppeling tussen beleid voor ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer ligt hiermee voor de hand. Toch blijft de vraag bestaan, in hoeverre doelstellingen en maatregelen terugkeren in het omgevingsplan, die een wisselwerking tussen ov-beleid en ruimtelijk beleid laten zien.

In het Drents plan wordt het alom geldende uitgangspunt om de groei van de automobiliteit terug te dringen verlaten. Hiervoor in de plaats komt, dat de mate waarin het autogebruik of andere vervoerswijzen, zoals openbaar vervoer en fiets, worden ondersteund, direct afhangt van de mogelijkheden en eisen vanuit de desbetreffende omgeving (Drenthe, 2004-91). Met andere woorden vanuit het verkeers- en vervoerbeleid wordt niet ingezet op de groei van het openbaar vervoer. Wel als een desbetreffende omgeving hier mogelijkheden voor biedt (Drenthe, 2004-95).

Zo zijn stations een optimale locatie voor de uitbreiding van wonen en werken met het oog op korte vervoersverbindingen van en naar het spoor (Drenthe, 2004-95). Verder stelt het omgevingsplan, dat het openbaar vervoer een belangrijke drager is van het streven om stedelijke netwerken vorm te geven. Dat betekent, dat bij de (her)inrichting en ontsluiting van bestaande en nieuwe woon- en werkgebieden de bereikbaarheid met het openbaar vervoer van grote invloed is (Drenthe, 2004-98). Kortom, stations en nieuwbouwplannen zijn voor de provincie Drenthe aanleiding om het ov-beleid en het ruimtelijk beleid op elkaar af te stemmen.

De vraag is dan vervolgens, komt dit ook terug in de praktijk of staat dit slechts in een provinciaal beleidsstuk? Is in Hoogeveen het station inderdaad een plek voor ontwikkeling en hebben nieuwe woonwijken van Hoogeveen ook een ov-ontsluiting of hebben ze daar tenminste al zicht op? Daarom wordt in de analyse van deze casus nu overgaan naar de gemeente Hoogeveen.

6.2 De gemeentelijke invalshoek

Ook hier wordt gestart met een blik op de politieke taakverdeling in de gemeente. En evenals bij de gemeente Goes, heeft een verandering plaatsgevonden in de samenstelling van taken van de leden van B&W als gevolg van de collegevorming na de gemeenteraadsverkiezingen in 2006. Waar in de periode 2002-2006 de wethouders Leistra en Stoefzand verantwoordelijk waren voor respectievelijk ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer, is voor de periode 2006-2010 gekozen voor een complete nieuwe taakverdeling. De auteur wil U de verder voor dit onderzoek niet van belang zijnde programma's met bijbehorende taakvelden toch niet onthouden: Hoogeveen bestuurt, Hoogeveen veilig, Hoogeveen ontwikkelt, Hoogeveen werkt (economische zaken), Hoogeveen

leert, Hoogeveen bereikbaar, Hoogeveen werkt (sociale zaken) en Hoogeveen ontspant.

Echter, het onderzochte beleid is gemaakt in de vorige raadsperiode en toen droegen in Hoogeveen twee verschillende wethouders een bestuurlijke verantwoordelijkheid. De gemeente Hoogeveen heeft ervoor gekozen om haar zorgplicht jegens het voeren van een zichtbaar verkeers- en vervoerbeleid vertaald in het opstellen van een gemeentelijk verkeers- en vervoerplan. Kern is om de kwaliteit van Hoogeveen te versterken. Die kwaliteit hangt volgens dit verkeers- en vervoerplan niet alleen af van het aanbod van woon- en werkruimte of van het stedenbouwkundig niveau. Ook het verkeer draagt bij aan de kwaliteit van de gemeente. Uitgangspunt hierbij is, dat mensen zonder problemen een locatie kunnen bereiken (Hoogeveen, 2005-2).

In het verkeers- en vervoerplan wordt het beleid vastgelegd voor de periode 2005-2015. Daarnaast zoekt de gemeente de afstemming met andere beleidsvelden, waarmee volgens diezelfde gemeente een integraal beleid ontstaat (Hoogeveen, 2005-3). Vanuit het perspectief van bereikbaarheid stelt het plan, “elke locatie is in 2005 in principe met het openbaar vervoer te bereiken.” (Hoogeveen, 2005-5) Dit perspectief is ook interessant in relatie tot de in de structuurvisie uitgesproken doelstelling om te blijven groeien als gemeente (Hoogeveen, 2004-94). Want krijgen de nieuwbouwwijken inderdaad wel openbaar vervoer?

Voor de huidige bereikbaarheid geldt, dat Hoogeveen een treinverbinding met een niet optimale frequentie naar Zwolle en Groningen heeft en twee verbindende buslijnen naar Emmen en Hardenberg (Hoogeveen, 2005-6). Naast de verbindende lijnen kent de gemeente Hoogeveen een aantal ontsluitende stadsbuslijnen, welke door de provincie Drenthe zijn aanbesteed.

Deze ontsluitende stadsbuslijnen zorgen voor een verbinding met openbaar vervoer tussen het station en het centrum enerzijds en de woonwijken anderzijds. De nieuwe woonwijk Erflanden heeft evenwel (nog) geen ontsluiting door de stadsdienst (Hoogeveen, 2005-10). Toch voorziet het totale plan voor Erflanden in een wijk aan de zuid-west rand van Hoogeveen met 1140 woningen (Hoogeveen, 1999-1). Ter illustratie is op de volgende pagina de kaart Erflanden weergegeven van de te ontwikkelen nieuwbouwwijk zonder ontsluitende stadsbuslijn. De enige ingetekende kenmerken van mobiliteit zijn A28 Groningen en A28 Zwolle.

Kaart Erflanden:

(bron: <http://www.hoogeveen.nl/Viewers/doc.aspx?DocID=17>)



Voor het station geldt, dat het verkeers- en vervoerbeleid meer inzet op de bereikbaarheid voor openbaar busvervoer. Daarnaast wordt ook door en in Hoogeveen rondom het station belang gehecht aan een P&R-terrein. Een dergelijke koppeling tussen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer komt eveneens terug bij het zoeken van de nieuwe locatie voor de carpoolplaats. Hiervoor geldt, dat de locatie bij voorkeur bij de A37 én bij een ov-verbinding ligt (Hoogeveen, 2005-12).

Toch dient gesteld te worden, dat de wisselwerking tussen ruimtelijke ordening en openbaar vervoer in het Hoogeveen beperkt blijft. Zowel op lokaal als provinciaal niveau wordt het NS-station gezien als een goed bereikbare locatie, waar een uitbreiding of intensivering van het grondgebruik beoogd is. Daarentegen betoogt de provincie in haar omgevingsplan, dat een ov-verbinding voor nieuwe woon- en werkgebieden van groot belang is. Echter, de gemeente stelt vast, dat de nieuwe woonwijk Erflanden geen ontsluiting heeft door de stadsdienst. In het verkeers- en vervoerplan van de gemeente Hoogeveen staat dan ook:

“De verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer ligt echter bij de provincie; de gemeente kan slechts ideeën en verzoeken indienen.” (Hoogeveen, 2005-14)

In de lijst met maatregelen van het gemeentelijk verkeers- en vervoerplan kunnen slechts zes maatregelen worden waargenomen, die een relatie hebben met openbaar vervoer. Van deze zes heeft geen enkele maatregel een koppeling met het ruimtelijk beleid van de gemeente of de provincie. De maatregelen zijn (Hoogeveen, 2005-16):

- o rechtstreekse treinverbinding met Amsterdam en Schiphol;
- o bediening door twee treinen per uur tot het einde van de treindienst;
- o meer regelmatige vertrektijden;
- o overstaptijd op treinen van en naar Friesland wordt verminderd
- o verkrijgen van intercitystatus
- o bussysteem: maximaal inzetten op behoud van het huidige bedieningsniveau.

6.3 Concluderend

Samenvattend, in de situatie waarin de provincie Drenthe verantwoordelijk is voor het opstellen van zowel het verkeers- en vervoerplan als het streekplan en daarnaast ook de verantwoordelijkheid draagt voor het openbaar vervoer in de provincie blijkt in Hoogeveen de wisselwerking tussen ruimtelijk beleid en ov-beleid beperkt.

Hoewel beide overheidslagen, provincie en gemeente, de bereikbaarheid van het station een belangrijk onderwerp vinden, blijft een verdere afgestemde koppeling tussen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer uit. Waar in de casus Goes al wel geconstateerd, dat de doorwerking van het verkeers- en vervoerbeleid niet optimaal is, geldt deze constatering ook voor de casus Hoogeveen. Zo blijkt de provincie de ov-ontsluiting van nieuwe woon- en werkgebieden een belangrijk thema te vinden, maar komt de concretisering van deze ontsluiting niet terug in het gemeentelijk plan. Of, slechts in de bevinding, dat de ov-verbinding ontbreekt. En ten aanzien van de ov-verbindingen stelt de gemeente Hoogeveen, dat zij én geen (juridische) verantwoordelijkheid heeft voor het openbaar vervoer én maximaal inzet op het behoud van het huidige bedieningsniveau.

Kortom in de bijna gelijke woorden als in hoofdstuk 5, in Hoogeveen, waar de provincie verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer en het locatiebeleid en de gemeente niet verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer, maar wel voor de ruimtelijke ordening, blijft de concrete wisselwerking tussen ruimtelijke ordening en openbaar vervoer beperkt tot de constatering, dat het stationsgebied goed bereikbaar is en derhalve geschikt voor ruimtelijke ontwikkeling. Daarnaast blijkt het provinciaal verkeers- en vervoerbeleid niet terug te keren in het lokale plan, als in deze casus gelet wordt op de ov-ontsluiting van nieuwe woongebieden.

7 Plusregio Regio Twente – Enschede en Oldenzaal

In dit hoofdstuk worden twee cases onderzocht, waarin de plusregio een sturende rol heeft. In de provincie Overijssel ligt de plusregio Regio Twente (Ofschoon ook de auteur deze naam dubbelop vindt, worden toch de woorden plusregio en Regio achterelkaar gebruikt, omdat het eerste deel het overheidsniveau betreft en het tweede deel een onderdeel van de naam is). Deze plusregio draagt een verantwoordelijkheid voor zowel verkeer en vervoer en openbaar vervoer, als ruimtelijke ordening. Eerder is gezegd, dat de plusregio geen vierde bestuurslaag is. Toch heeft de plusregio een bestuurstaak. Verwacht zou mogen worden, dat gezien de juridische verplichting om in het regionaal verkeers- en vervoerplan zowel het ov-beleid als het locatiebeleid op te nemen, coördinatie op regionaal niveau aanwezig is, ook gelet op de tot 2006 geldende juridische verplichting om het ruimtelijk structuurplan af te stemmen met het regionaal verkeers- en vervoerplan.

Naast de plusregio heeft in de eerste casus de gemeente Enschede ook nog een eigen bevoegdheid ten aanzien van het stadsvervoer. Daar de gemeente Enschede zelf onderdeel is van de plusregio ligt afstemming tussen het streek- en stadsbusvervoer voor de hand. Straks in de tweede casus, de gemeente Oldenzaal, heeft de gemeente geen eigen bevoegdheid ten aanzien van openbaar vervoer.

7.1 De plusregionale invalshoek

Als startpunt voor de analyse wordt gekozen voor het regionaal verkeers- en vervoerplan Twente voor de periode 2000-2004. Aan een nieuw plan wordt op dit moment de hand gelegd naar aanleiding van het verschijnen van de definitieve Nota Mobiliteit in 2006. In het verkeers- en vervoerplan wordt het uitgangspunt geformuleerd, dat ernaar wordt gestreefd om het aandeel openbaar vervoer in het totaal aantal verplaatsingen te vergroten.

Door het regionaal verkeers- en vervoerplan wordt op artikel 17 van de destijds van toepassing zijnde Kaderwet bestuur in verandering geweest, op grond waarvan de Regio Twente formeel de bevoegdheden heeft inzake het streekvervoer en het lokaal openbaar vervoer. Hierbij wordt aangetekend, dat het

lokale openbaar vervoer in de steden Almelo, Hengelo en Enschede door de steden zelf wordt uitgevoerd (Regio Twente, 2000-11). Daarnaast wordt gewezen op het VERDI-convenant (Verkeer En vervoer: Regionaal, Decentraal en Integraal, 29 maart 1996). In lijn hiermee is het regionaal plan totstandgekomen, dus de provincie, gemeenten, vervoerders en belangenorganisaties zijn bij het proces betrokken geweest.

De overstap makend naar de inhoud van het verkeers- en vervoerplan dient opgemerkt, dat het plan melding maakt van de twee volgende zinnen: “Bij het opstellen van de plannen is geredeneerd vanuit verkeers- en vervoeroogpunt. Het ruimtelijk beleid wordt als uitgangspunt genomen.” (Regio Twente, 2000-23) Dit is een duidelijk voorbeeld van het perspectief, ruimtelijk beleid kan de ov-markt aansturen. Met het ruimtelijk beleid wordt het nu volgende bedoeld.

“Voor Twente betekent dat in het algemeen concentratie met name langs de zuidoost-noordwest as van Enschede tot Wierden. Gedeconcentreerde ontwikkeling met ruimtelijke spreiding van bedrijventerreinen en woningbouw over de gehele Twentse regio wordt derhalve ongewenst geacht en niet nagestreefd. De te verwachten bevolkingsgroei moet worden opgevangen door compacte bebouwing in de grote steden. De kwaliteit van de stedelijke centra krijgt grote aandacht. Door de concentratie in met name de bandstad wordt ook een groter draagvlak voor het hoogwaardig openbaar vervoer in de stedelijk as in Twente gerealiseerd...”

Bij de jongste planvorming op het gebied ruimtelijke ordening binnen de plusregio, het Bestuurlijk Manifest, Wij zijn Twente, is gekozen voor het opstellen van een regionale structuurvisie. (Hiermee loopt de regio vooruit op de invoering van de Wet Ruimtelijke Ordening.) Een dergelijke visie is niet bindend richting gemeentelijke bestemmingsplannen en er is ook geen goedkeuring van GS nodig. Toch geldt de structuurvisie als basis voor het nieuw op te stellen regionaal verkeers- en vervoerbeleid.

In relatie tot het ov-beleid merkt de structuurvisie letterlijk op: “Concentratie van stedelijke functies in subcentra biedt aanzienlijke voordelen. Het bevordert een efficiënt ruimtegebruik, remt de mobiliteit en vergroot de kwaliteit en diversiteit van de stedelijke omgeving. Een aantal stadsdeelcentra en vervoersknooppunten heeft de potentie zich tot subcentra te ontwikkelen. Met name de treinstations zijn belangrijke vervoersknooppunten waar trein, bus en auto bij elkaar komen en kunnen als brandpunten beschouwd worden in stedelijke ontwikkeling. De interne

bereikbaarheid van het stedelijk netwerk wordt verbeterd door het ontwikkelen van een HOV-systeem, waaronder het AGGLO-net en regionale busverbindingen.” (Regio Twente, 2005-43)

Kortom, in de plusregio Twente worden beleidsmatig inderdaad in het ruimtelijk beleid uitgangspunten opgenomen voor het verkeers- en vervoerbeleid, het openbaar vervoer in het bijzonder. Toch constateert de plusregio zelf ook, dat de taken en bevoegdheden op het terrein van verkeer en vervoer sterk verspreid zijn over verschillende overheidslagen (Regio Twente, 2000-25). Daarnaast ervaart de regio, dat ruimtelijke ontwikkelingen nog onvoldoende worden afgestemd op de hoofdinfrastructuur van het openbaar vervoer (Regio Twente, 2000-32).

Ook vanuit de verkeers- en vervoerbeleidspraktijk is waar te nemen, dat de koppeling tussen ov-beleid en ruimtelijk beleid bestaat. Onderdeel van het vervoerplan is ‘Baan op Maat’. Dat betekent, dat een goede ontsluiting van de (VINEX) bouwlocaties noodzakelijk is. Hiertoe worden, die woonwijken ontsloten, die nog geen voldoende goede ov-verbinding hebben (Regio Twente, 2003-32). Zo zijn in 2001 in Enschede twee nieuwe treinstations geopend, Glanerbrug en de Eschmarke, een echte VINEX-locatie. Deze laatste opening vond ruimschoots plaats voor de bouw van de huizen rondom het station. Bovendien dienen ook vanuit het perspectief, ov-beleid kan de ruimtelijke structuur sturen, aan de stadsranden van de drie grote steden (waaronder Enschede) langs de hoogwaardige openbaar vervoerassen (HOV) P+R terreinen te worden ingericht (Regio Twente, 2003-35).

In de aanloop naar een nieuw regionaal verkeers- en vervoerplan naar aanleiding van de Nota Mobiliteit heeft de Regio Twente alvast een OV-strategie Regio Twente 2004-2010 opgesteld. Hierin stelt de plusregio duidelijk, dat de Regio Twente een actieve rol verwacht van de gemeenten, die tevens een relatie dienen te leggen met de ruimtelijke ordening en het sociaal beleid (Regio Twente, 2003-5,31). In de OV-strategie wordt er ook op gewezen, dat een stringenter locatiebeleid bijdraagt aan het versterken van de concurrentiepositie van het openbaar vervoer. Dus stelt het plan “zorg dat activiteiten waarbij veel mensen samenkomen zich alleen op goed per openbaar vervoer bereikbaar locaties mogen vestigen.” (Regio Twente, 2003-15)

De OV-strategie geeft verder aan, dat er flankerend beleid nodig is, hiermee onder andere doelend op ruimtelijk beleid. Zo vraagt de versterking van ov-knooppunten om een intensivering van bebouwing met functiemenging in de

omgeving van bestaande stations. Dit flankerend beleid krijgt zijn verankering in het nieuw regionaal verkeers- en vervoerplan van de Regio Twente (Regio Twente, 2003-26).

Tot slot wordt hier nog even kort stilgestaan bij de bestuurlijke verhoudingen binnen de plusregio. Op dit regionaal niveau bestaan naast elkaar het dagelijks bestuur en de regioraad, vergelijkbaar met het college van B&W en de gemeenteraad. De leden van het dagelijks bestuur hebben evenals wethouders een portefeuille. De portefeuilleverdeling ziet inzake verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening als volgt uit. Er is één lid van het dagelijks bestuur, dat verantwoordelijkheid draagt voor mobiliteitsbeleid en één lid met een verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ordening (in mei 2006 respectievelijk de heren drs. J.H.A. Goudt en H. Kok). Kortom, binnen de plusregio Regio Twente is een politieke verdeling van de taken openbaar vervoer en ruimtelijke ordening aanwezig. Toch kan vooruitlopend op de analyse van Enschede, nu al worden opgemerkt, dat er wel personele afstemming aanwezig is. Zo is de portefeuillehouder mobiliteit van de plusregio ook de wethouder verkeer en vervoer in Enschede.

Samenvattend, het beleid van de plusregio Twente laat een duidelijke coördinatie zien van ruimtelijke ordening en openbaar vervoer. Enerzijds wordt de ruimtelijke ontwikkeling daar gepositioneerd, waar de ov-assen reeds aanwezig zijn, anderzijds worden nieuwe locaties ook ontsloten door openbaar vervoer, zoals de Eschmarke in Enschede. Maar hoe werkt dit nu door in het lokale verkeers- en vervoerbeleid van de Gemeente Enschede. Komt de koppeling met de ruimtelijke ordening daarin ook terug? Deze vraag staat centraal in de volgende paragraaf. In de daar weer opvolgende paragraaf gebeurt hetzelfde, maar dan voor de Gemeente Oldenzaal.

7.2 De gemeentelijke invalshoek, Enschede

Beginnend bij de opbouw van de gemeentelijk organisatie van Enschede valt op, dat verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening samen zijn ondergebracht in de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer. Verder blijkt, dat de contactpersonen voor de nieuwe HOV-assen gevonden kunnen worden bij de afdeling Ruimtelijk Beleid. Kortom, vanuit de gemeentelijke organisatie bekeken mag in de gemeente Enschede enige afstemming tussen ruimtelijk beleid en ov-beleid worden verondersteld. Toch is de volgende nuancering te maken, ofschoon in

Enschede de taken verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening onder één dienst vallen zal het gedraaide figuur organogram Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer op de volgende pagina duidelijk maken, dat de structuur ingewikkelder is, dan zo-even geschetst.

Sinds de verkiezingen in 2006 zijn op lokaal niveau in het nieuwe college van B&W twee verschillende wethouders betrokken bij het beleid voor ruimtelijke ordening en openbaar vervoer. Voor de beleidspraktijk wordt gekeken naar het Mobiliteitsplan 2004-2015 van de Gemeente Enschede. Maar niet voordat eerst is vermeld, dat de gemeente in haar collegeakkoord van 2002 het volgende uitgangspunt heeft gehad in relatie tot bereikbaarheid: "Uitgangspunt is het zo beperkt mogelijk houden van de afstand tussen woon- en werklocaties." (Enschede, 2002-7)

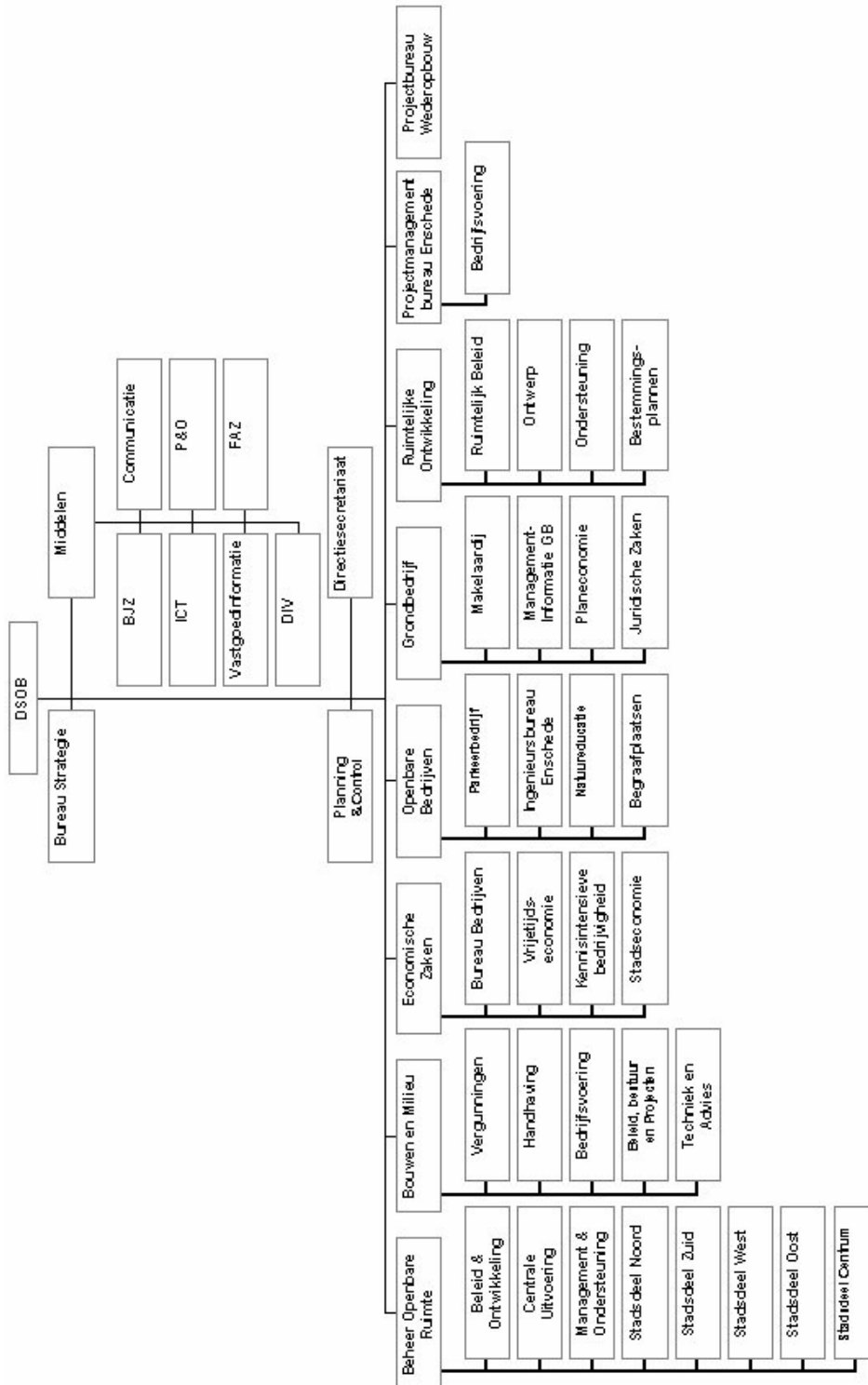
In het Mobiliteitsplan 2004-2015 staat in de inleiding, dat de planhorizon de periode tot 2015 bedraagt. Dit beslaat de periode van de RO-visie en houdt in, dat rekening is gehouden met de hierin geschetste ruimtelijke ontwikkelingen (Enschede, 2004-5). Om in het plan verder te gaan met de stelling, dat er zich in de komende planperiode ongetwijfeld nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zullen aandienen. De consequenties hiervan zullen op dat moment gekoppeld moeten worden aan de nu (bedoeld is het Mobiliteitsplan 2004-2015) ontwikkelde doelen en inzichten ten aanzien van bereikbaarheid en mobiliteit. Dus, zeker in tijd is de afstemming tussen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer aanwezig.

Inhoudelijk blijkt het Mobiliteitsplan 2004-2015 weinig maatregelen te kennen, die wijzen op een koppeling tussen ruimtelijk beleid en ov-beleid. Zo stelt het plan wel, dat in het algemeen het uitgangspunt blijft dat openbaar vervoer en fiets prioriteit hebben (Enschede, 2004-28). En, dat onderzocht dient te worden, wat de mogelijkheden zijn voor tariefdifferentiatie in het openbaar vervoer gericht op het stimuleren van het openbaar vervoer, naast de aanleg van HOV-assen om zodoende een alternatief te bieden voor de auto (Enschede, 2004-29).

Als voorbeeld van een maatregel, waarbij het openbaar vervoer beleid de ruimtelijke ordening stuurt, kan de realisatie van P&R-terreinen in de buurt van HOV-lijnen worden genoemd. Deze maatregel kwam ook al terug bij het regionaal verkeers- en vervoerbeleid. Kortom, hier is sprake van zowel een koppeling tussen ov-beleid en ruimtelijk beleid als van de afstemming van verkeers- en vervoerbeleid tussen verschillende overheidslagen.

Figuur organogram Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer:

(bron: http://cms.enschede.nl/nl/images/misc/organogram_dsob.png)



Toch blijkt het lokale plan bij het stimuleren van het openbaar vervoer en fiets duidelijk te hopen op ingrepen, die geen directe relatie ondergaan met beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening. Exemplarisch kunnen genoemd worden (Enschede, 2004-32):

- o vervolmaken fietsnetwerk en kwaliteit netwerk;
- o verhogen frequentie openbaar vervoer;
- o verbeteren informatievoorzieningen busstation;
- o verbeteren (sociale) veiligheid fietsroutes en OV-haltes;
- o verdichting bestaande spoornet/ontwikkeling Agglolijn.

Maar het nemen van dergelijke maatregelen, sluit de koppeling zoals eerder ook in relatie tot het Mobiliteitsplan genoemd, tussen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer niet uit. Bovendien is het willen realiseren van P&R-terreinen in de buurt van HOV-assen wel een streven, waarbij openbaar vervoer en ruimtelijke ontwikkeling hand in hand gaan (Enschede, 2004-29). Daarbij komt nog, dat deze maatregel niet alleen terug komt in het plan van de gemeente Enschede, maar ook in de plannen van de plusregio. Toch heeft het Mobiliteitsplan 2004-2015 nog iets meer te bieden inzake de ruimtelijke ordening.

Zo wijst het plan naast een afstemming in de tijd en de aanleg van P&R-terreinen bij HOV-lijnen ook op het uitvoeren van een bereikbaarheids-toets bij ruimtelijke ontwikkelingen (Enschede, 2004-32). Voor deze toets heeft het plan Enschede ingedeeld in verschillende gebiedstypen (centrum, woonwijken, gemengde wijken, bedrijvenlocaties, kantoren/pdv/voorzieningen en buitengebied). Deze indeling wordt gebruikt voor het differentiëren van de kwaliteit bereikbaarheid en leefbaarheid. Hierbij draagt de kwaliteit van de bereikbaarheid (per auto en openbaar vervoer) bij aan de gewenste ruimtelijke en economische ontwikkeling van Enschede. Indien de kwaliteit van de ov-bereikbaarheid (Enschede, 2004-45) als volgt wordt gedefinieerd (goed is overdag vaker dan 4 keer per uur, matig is overdag 2 keer per uur, slecht is overdag minder dan 1 keer per uur), ontstaat de uit het Mobiliteitsplan 2004-2015 afkomstige tabel 'gewenste kwaliteit per gebiedstype' op de volgende pagina.

Het koppelen van bereikbaarheid aan gebiedstypes voor zowel het openbaar vervoer, het autoverkeer alsook het langzaam verkeer is vanzelfsprekend een weergave van de koppeling tussen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer.

Tabel gewenste kwaliteit per gebiedstype:

(bron: Enschede, 2004-45)

gebiedstype	bereikbaarheid auto	bereikbaarheid ov	langzaam verkeer
centrum	goed	goed	fietsroutes
woongebieden	voldoende	goed	fijnmazig fietsnetwerk
gemengde gebieden	voldoende	goed	fijnmazig fietsnetwerk
bedrijvenlocaties	goed	matig	fietsroutes
kantoren, pdv, voorzieningen	goed	goed	fietsroutes
buitengebied	slecht	slecht	fietsroutes

Samenvattend kan voor de situatie, waarin de plusregio een sturende rol heeft, maar de gemeente ook, in deze casus Enschede, gesteld worden, dat de afstemming tussen ruimtelijke ordening enerzijds en openbaar vervoer anderzijds aanwezig is. Daarnaast blijken op regionaal niveau de beleidsstukken voor ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer gecoördineerde doelen en maatregelen te bevatten. Eveneens blijkt, dat de afstemming tussen het regionaal verkeers- en vervoerplan en het Mobiliteitsplan van Enschede duidelijk bestaat.

7.3 De gemeentelijke invalshoek, Oldenzaal

Als vervolg op het onderzoek in de gemeente Enschede wordt de casus Oldenzaal ten tonele gevoerd. Gelegen in dezelfde plusregio en dezelfde provincie geldt voor deze gemeente een gelijk kader als voor de gemeente Enschede. Waar in Enschede naar het Mobiliteitsplan is gekeken, gaat het in Oldenzaal om het Beleidsplan 2004-2005, GVVP Oldenzaal. Hierbij is de eerste opmerking, dat ook hier een afstemming in tijd heeft plaatsgevonden, niet in de laatste plaats met het regionaal beleid.

Ook in de gemeente Oldenzaal zijn ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer verdeeld over twee portefeuilles. De heren R.G Welten en H.J.M. Pieper (mei

2006) hebben de taken voor ruimtelijk beleid en ov-beleid in hun portefeuille. Heeft deze verdeling van taken ook gevolgen voor het beleid in Oldenzaal?

In het gemeentelijk verkeers- en vervoerplan van de gemeente Oldenzaal wordt al in de inleiding de link tussen ruimte en verkeer en vervoer gelegd. Zo stelt het plan: “In wezen gaat het in het GVVP Oldenzaal dus om het aansluiten van ‘verkeer en vervoer’ bij andere werkvelden, die hier onlosmakelijk mee verbonden zijn, zoals ‘stedenbouw’, ‘economie’ (maar bijvoorbeeld ook ‘toerisme’)...” (Oldenzaal, 2005a-1). Daarnaast vermeldt het plan, dat er formeel afstemming dient te zijn met de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, economie en milieu.

Duikend in de beleidspraktijk valt op, dat het herijken van de hoofdverkeersstructuur een essentieel onderdeel van het plan is. Waarbij in beeld wordt gebracht, welke aanpassingen noodzakelijk of gewenst zijn om gegeven de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en de autonome ontwikkeling van het verkeer ook op de lange termijn met het verkeerssysteem uit de voeten te kunnen (Oldenzaal, 2005a-21). Evident is, dat in bovenstaande beleidsregel het ruimtelijk beleid sturend is voor het verkeers- en vervoerbeleid. Daar in dit onderzoek wordt toegespitst op de koppeling tussen openbaar vervoer en ruimtelijke ordening, dient opgemerkt, dat bovenstaande beleidsregel nog geen dergelijke koppeling (openbaar vervoer en ruimtelijke ordening) inhoudt.

Om deze koppeling te bekijken moet volgens het GVVP Oldenzaal worden gekeken naar het ‘Categoriserings- en verkeersveiligheidsplan’. Omdat “er geen specifiek ov-beleidsplan wordt opgesteld, wordt in dit plan tevens aandacht geschonken aan routes en randvoorwaardelijke aspecten (o.a. doorstroming) voor het openbaar vervoer.” (Oldenzaal, 2005b-21)

In het Categoriserings- en verkeersveiligheidsplan komt de relatie tussen openbaar vervoer en ruimtelijke ordening terug. Dit gebeurt in de vorm van een ruimtelijke plan (genaamd Oldenzaal Centraal) voor het treinstation van Oldenzaal en de hieraan te koppelen verkeerskundige maatregelen. Zo wordt het gebied rondom het NS-station Oldenzaal (treindiensten van Syntus) de komende 10 jaar ontwikkeld. Er moet een woon-werkmilieu ontstaan met circa 700 woningen en 18.000 m² kantoren (Oldenzaal, 2005b-13).

Naast het ontwikkelen van het treinstation als woon-werklocatie keert in het plan de relatie ov-ruimte nog een keer terug. Zo wordt vermeld, dat de ontsluiting van

het openbaar vervoer over het algemeen goed te noemen is, maar dat er wel enkele blinde vlekken zijn. Deze vlekken zijn het bedrijventerrein Hazewinkel en de toekomstige uitbreiding van woonwijk De Graven Es. Geconcludeerd wordt, dat het bedrijventerrein te weinig potentie heeft om door een volledige buslijn te worden ontsloten. Daarentegen is voor de ontsluiting van het toekomstig deel van de Graven Es nu al overleg gaande tussen de regio en de ov-aanbieder Connexxion. Dit overleg gaat over een nieuwe extra stadsdienst die zowel De Graven Es, maar ook een reeds bestaande wijk (De Essen) een betere ov-ontsluiting moet bieden (Oldenzaal, 2005b-44).

Tot slot wordt opgemerkt, dat het Categoriserings- en verkeersveiligheidsplan, als onderdeel van het GVVP Oldenzaal, ook een bijzondere koppeling tussen openbaar vervoer en ruimtelijke ordening kent. Zo vindt het plan, dat het moderne treinmaterieel van Syntus goed tot zijn recht komt in het plan 'Oldenzaal Centraal'. Dit doelt op de koppeling tussen de uitstraling van modern treinmaterieel en de gebouwde omgeving. Toch zij opgemerkt, dat deze maatregelen in dit onderzoek verder niet aan bod zullen komen en dat deze maatregelen ook niet verder onderzocht zijn.

Geconcludeerd kan worden, dat in de Gemeente Oldenzaal wel degelijk een koppeling wordt gemaakt tussen openbaar vervoer en ruimtelijke ordening. Zo werkt het regionaal verkeers- en vervoerplan van de regio Twente door in het equivalent gemeentelijk plan. Bovendien blijft hierbij de beleidsmatige coördinatie in takt, ofschoon bestuurlijk gezien ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer in Oldenzaal zijn verdeeld over twee wethoudersposten.

7.4 Concluderend

Dus, zoals ook al eerder gezegd, het beleid van de plusregio Twente laat een duidelijke coördinatie zien van ruimtelijke ordening en openbaar vervoer. Enerzijds wordt de ruimtelijke ontwikkeling daar gepositioneerd waar de ov-assen of ov-knooppunten reeds aanwezig zijn, anderzijds worden nieuwe locaties ook ontsloten door openbaar vervoer, zoals de Eschmarke in Enschede en De Graven Es in Oldenzaal. Ook vanuit de ruimtelijke plannen van de gemeenten

Enschede en Oldenzaal wordt direct de koppeling gelegd inzake de ontsluiting door middel van openbaar vervoer. Daarnaast voorzien beide gemeenten de drie stationslocaties van een ruimtelijke ontwikkeling, die volgens de regionaal structuurvisie passend is en die een afstemming tussen locatiebeleid en mobiliteit laat zien.

Verder blijkt, dat de afstemming tussen het regionaal verkeers- en vervoerplan en het Mobiliteitsplan 2004-2015 van Enschede bestaat. Bovendien blijkt het regionaal verkeers- en vervoerplan van de regio Twente ook door te werken in het plan van de gemeente Oldenzaal. Daarbij blijft hierbij tweemaal de beleidsmatige coördinatie tussen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer, openbaar vervoer in het bijzonder, in takt.

Kortom, in de plusregio Regio Twente zijn de regionale plannen voor zowel ruimtelijk als verkeers- en vervoerbeleid gecoördineerd en afgestemd. De afstemming behelst niet alleen gelijke doelen en maatregelen, maar ook een afstemming in de tijd. Naast de afstemming blijkt het dus ook met de coördinatie van beleid goed te zitten.

Openbaar vervoer en ruimtelijke ordening op één lijn?

8 Conclusies en aanbevelingen

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in, hoe het komt, dat er in praktijk weinig terechtkomt van de potentie van de aanknopingspunten, die de ruimtelijke ordening biedt voor het mobiliteitsbeleid. Hierbij is gewerkt met de volgende vraagstelling:

verklaart de verdeling van de verantwoordelijkheid voor ov-beleid en ruimtelijk beleid over respectievelijk de provinciale en gemeentelijke overheid het niet benutten van de potentie, die het instrument van de ruimtelijke ordening biedt voor het verkeers- en vervoerbeleid, het openbaar vervoer in het bijzonder?

Naast deze centrale vraagstelling zijn in het onderzoek, 'openbaar vervoer en ruimtelijke ordening op één lijn?', de volgende vragen beantwoord.

- Welke mogelijkheden biedt de koppeling tussen ov-beleid enerzijds en het ruimtelijk beleid anderzijds?
- Hoe is de verantwoordelijkheid voor het ov-beleid verdeeld?
- Hoe is de verantwoordelijkheid voor het ruimtelijk beleid verdeeld?
- In welke mate wordt het ov-beleid en het ruimtelijk beleid in verschillende situaties op elkaar afgestemd?
- Worden de mogelijkheden niet benut door de verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende overheidslagen?

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen centraal. Dit gebeurt stapsgewijs aan de hand van de gegeven onderzoeksvragen.

8.1 Welke mogelijkheden biedt de koppeling tussen ov-beleid enerzijds en het ruimtelijk anderzijds?

In hoofdstuk 2 is een uiteenzetting gegeven van de mogelijkheden, die de koppeling tussen openbaar vervoer en ruimtelijke ordening biedt. Let wel, bedoeld is steeds, welke uitwerking kan ruimtelijk beleid hebben op het openbaar vervoer, dan wel welke uitwerking openbaar vervoer heeft op de ruimtelijke ordening. De vraag, waarom een beleidsmatige afstemming logisch lijkt is namelijk een andere.

Deze laatste vraag kan worden beantwoord door te verwijzen naar andere auteurs. Zo stellen Kaiser, et al. (1995-231), dat “because of their interdependency, it is important to coordinate transportation and land use planning”. Sterker nog, er is een noodzaak om ruimtelijk planning en infrastructuur te coördineren (Kaiser, et al. 1995-374) bij de planning van faciliteiten voor verkeer en vervoer.

Terug naar de eigenlijke vraag van in dit onderzoek, hoe kan ruimtelijk beleid het openbaar vervoer beïnvloeden. Dit kan door de:

- ligging van een locatie;
- grootte van een locatie;
- vorm van een locatie;
- bebouwingsdichtheid;
- nabijheid van bestemmingen of functiemenging.

Als evenwel naar de mogelijke bijdrage aan het verklaren van het ov-gebruik in de stad van de losse componenten in de zo-even gegeven opsomming wordt gekeken, moet op basis van literatuuronderzoek het volgende worden geconcludeerd. De grootste bijdrage voor het verklaren van het ov-gebruik wordt geleverd door de bebouwingsdichtheden. De ligging, grootte en vorm van de locaties hebben een indirecte invloed op het ov-gebruik, doordat deze componenten van belang zijn bij de inrichting van het ov-systeem en dit systeem op zijn beurt het gebruik van het openbaar vervoer meebepaalt. Tot slot blijkt de rol van functiemenging vaak te worden overschat, maar draagt het wel de extra component bij om wandelen en fietsen te stimuleren (Bernick en Cervero, 1997: Newman en Kenworthy, 1999-164).

De omgekeerde relatie, de bijdrage van ov-beleid aan de ruimtelijke ordening ziet er als volgt uit:

- het ontsluiten van nieuwe locaties;
- realiseren van een nieuwe ov-schakel (ruimtelijk interactie) in een stad;
- effect op locatiekeuze als gevolg van nieuwe ov-lijnen;
- het realiseren van ov-vriendelijke wijken.

Ook hier is enige nuancering voor grootte van de bijdrage op de plaats. Zo blijkt het effect op locatiekeuze gering te zijn behalve daar, waar nieuwe radiale lijnen een betekenisvolle verbetering creëren van de toegankelijkheid van suburbane locaties (Wegener en Fürst, 1999-82). De overige relaties hebben geen grootte, maar treden wel of niet op. Een nieuwe woonwijk bijvoorbeeld trekt andere mensen afhankelijk van het antwoord op de vraag of er wel of geen ov-verbinding is.

8.2 Hoe is de verantwoordelijkheid voor het ov-beleid verdeeld?

Voor het totstandkomen van ov-beleid is het van belang, dat de Planwet verkeer en vervoer aan het rijk, de provincie en de plusregio een verplichting oplegt om een verkeers- en vervoerplan te maken met daarin aandacht voor het openbaar vervoer. Voor het aansturen van het openbaar vervoer wordt verder door de overheid gebruik gemaakt van ov-concessies. Deze ov-concessies worden uitgegeven door het bevoegd overheidsorgaan.

Deze bevoegdheid is op te delen naar het spoorvervoer en het overig regionaal openbaar vervoer. Voor het spoorvervoer zijn verantwoordelijk rijk, provincies en plusregio's. Inzake het regionaal openbaar vervoer, anders dan per trein, zijn Gedeputeerde Staten, met uitzondering van de plusregio's verantwoordelijk. Een aantal provinciebesturen heeft deze taak evenwel gedecentraliseerd naar gemeenten. Voor de onderzochte cases ziet de verdeling van verantwoordelijkheden eruit als hieronder opgesomd. (Voor een overzicht van de ov-concessies wordt verwezen naar Vaandrager 2005.)

Casus Goes:

- o het rijk is verantwoordelijk voor het treinverkeer (hoofdspoorwegnet);
- o de provincie Zeeland is verantwoordelijk voor het ov-beleid en de ov-concessie Midden-Zeeland (Walcheren, Noord- en Zuid-Beveland);
- o de gemeente Goes draagt geen verantwoordelijkheid.

Casus Hoogeveen:

- o het rijk is verantwoordelijk voor het treinverkeer (hoofdspoorwegnet);

- o de provincie Drenthe is verantwoordelijk voor het ov-beleid en de ov-concessie Meppel, Hoogeveen, interHoMe;
- o de gemeente Goes draagt geen verantwoordelijkheid.

Casus Enschede:

- o het rijk is verantwoordelijk voor het treinverkeer (hoofdspoorwegnet);
- o de plusregio Regio Twente is verantwoordelijk voor het ov-beleid en de ov-concessie Twente;
- o de gemeente Enschede draagt de verantwoordelijkheid voor het stadsbusvervoer

Casus Oldenzaal:

- o de plusregio Regio Twente is verantwoordelijk voor het treinverkeer (Oldenzaal-Lochem, regionaal spoorvervoer);
- o de plusregio Regio Twente is verantwoordelijk voor het ov-beleid en de ov-concessie Twente;
- o de gemeente Oldenzaal draagt geen verantwoordelijkheid.

Bovenstaande leidt tot de slotsom, dat het verschil in de verschillende cases daarin ligt, welk overheidsniveau verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer. In de casi, Goes en Hoogeveen, is dat de provincie en in de casi, Enschede en Oldenzaal, is het de plusregio. Enschede en Oldenzaal verschillen onderling wel in de verantwoordelijkheid voor het stadsbusvervoer, die heeft Oldenzaal niet en Enschede wel.

8.3 Hoe is de verantwoordelijkheid voor het ruimtelijk beleid verdeeld?

De verdeling van verantwoordelijkheden op het gebied van de ruimtelijke ordening kan als volgt worden weergegeven. Zowel op nationaal, provinciaal, regionaal en lokaal niveau dienen ruimtelijke plannen te worden gemaakt. Op nationaal niveau bestaat het ruimtelijk beleid uit de Nota Ruimte. De wetgever heeft de mogelijkheid geboden om hierin essentiële beleidsbeslissingen op te nemen. Een dergelijke essentiële beleidsbeslissing is een andere overheidslaag juridisch verplicht over te nemen in de eigen ruimtelijke plannen.

De provincie kan op basis van artikel 4a lid 1 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een streekplan opstellen. Dit is een plan, waarin de toekomstige ontwikkeling in hoofdlijnen wordt aangegeven van het in het plan begrepen gebied. Daarnaast kan de provincie aangeven, in hoeverre het ruimtelijke beleid is afgestemd op onder andere het provinciale verkeers- en vervoerbeleid. Op provinciaal niveau dient het ruimtelijk beleid sturend te zijn voor het verkeers- en vervoerbeleid. Overigens kan ook de provincie essentiële beleidsbeslissingen opnemen.

Toch heeft de gemeente inzake de ruimtelijke ordening een hoofdtaak. Zij beschikt over de mogelijkheid om structuur- en bestemmingsplannen op te stellen. Dit laatste plan is juridisch bindend voor de overheid en de burger. Belangrijk is, dat op lokaal niveau een gemeentelijk verkeers- en vervoerplan gecoördineerd moet zijn met het ruimtelijk beleid. In dit onderzoek zijn uitsluitend gemeenten betrokken, die een dergelijk plan hebben opgesteld. Daarmee geeft de gemeente invulling aan de verplichting tot het zichtbaar voeren van een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoerbeleid (artikel 8, Planwet verkeer en vervoer). Door de verplichte coördinatie kan de kern van de belangrijke structuur- en bestemmingsplannen ook worden teruggevonden in het verkeers- en vervoerplan.

Afrondend is er nog de plusregio. Zij heeft op basis van hoofdstuk IVA van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, artikel 36c de volgende taak: "Het algemeen bestuur van een regionaal openbaar lichaam stelt voor het samenwerkingsgebied een regionaal structuurplan vast, waarin de toekomstige ontwikkeling van dat gebied wordt aangegeven. In dat plan worden concrete beleidsbeslissingen opgenomen over de locatie van projecten of voorzieningen van regionaal belang. Bij de vaststelling van gemeentelijke plannen als bedoeld in Hoofdstuk IV van deze wet (WRO) en Hoofdstuk IV van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing worden die beslissingen in acht genomen."

Tot slot uit bovenstaande stuk wetstekst blijkt, dat ook de plusregio beslissingen kan nemen, die moeten doorwerken in het beleid van de gemeente, de zogenaamde concrete beleidsbeslissingen.

8.4 In welke mate wordt het ov-beleid en het ruimtelijk beleid in verschillende situaties op elkaar afgestemd?

De twee situaties nog eens schetsend, in de situatie zonder plusregio (Goes en Hoogeveen) en in de situatie met plusregio (Enschede en Oldenzaal), kan over de afstemming het onderstaande worden geconcludeerd. In de situatie zonder plusregio, waarin de provincie verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer en het locatiebeleid en de gemeente niet verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer, maar wel voor de ruimtelijke ordening, blijft de concrete wisselwerking tussen ruimtelijke ordening en openbaar vervoer beperkt tot de constatering, dat het stationsgebied goed bereikbaar is per openbaar vervoer en geschikt is als locatie voor bovenregionale of bezoekersintensieve functies.

In de plusregio ziet de afstemming er anders uit. De plusregio Twente laat een duidelijke coördinatie zien van ruimtelijke ordening en openbaar vervoer. Enerzijds wordt de ruimtelijke ontwikkeling daar gepositioneerd, waar de ov-assen of ov-knooppunten reeds aanwezig zijn, anderzijds worden nieuwe locaties ook ontsloten door openbaar vervoer, zoals de Eschmarke in Enschede en De Graven Es in Oldenzaal. Ook vanuit de ruimtelijke plannen van de gemeenten Enschede en Oldenzaal wordt direct de koppeling gelegd inzake de ontsluiting door middel van openbaar vervoer. Daarnaast voorzien beide gemeenten de drie stationslocaties van een ruimtelijke ontwikkeling, die volgens de regionaal structuurvisie passend is en die een afstemming tussen locatiebeleid en mobiliteit laat zien.

8.5 Worden de mogelijkheden niet benut door de verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende overheidslagen?

De verdeling van verantwoordelijkheden speelt inderdaad een rol bij het benutten van de potentie, die de koppeling tussen openbaar vervoer en ruimtelijke ordening zou kunnen bieden. Dit kan verduidelijkt worden door te wijzen op het doorwerken van de plannen van de verschillende overheidslagen.

In hoofdstuk 5 (Goes) is geconstateerd, dat het provinciaal verkeers- en vervoerbeleid niet blijkt terug te keren in het lokale plan, als gelet wordt op de doelstelling om in stedelijke netwerken in te zetten op openbaar vervoer. In de casus Hoogeveen blijkt het provinciaal verkeers- en vervoerbeleid niet terug te

keren in het lokale plan, wanneer gelet wordt op de ov-ontsluiting van nieuwe woon- en werkgebieden.

Dit staat in contrast met de bevindingen in hoofdstuk 7. Daar blijkt, dat de afstemming tussen het regionaal verkeers- en vervoerplan en het Mobiliteitsplan 2004-2015 van Enschede bestaat. Bovendien blijkt het regionaal verkeers- en vervoerplan van de regio Twente ook door te werken in het plan van de gemeente Oldenzaal. Daarbij blijft de beleidsmatige coördinatie tussen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer, openbaar vervoer in het bijzonder, in takt.

Kortom, in de plusregio worden de potenties wel benut, maar in de gemeenten Goes en Hogeveen niet. Tekenend voor deze situatie is de houding van de gemeente Hogeveen in de stelling, “De verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer ligt echter bij de provincie; de gemeente kan slechts ideeën en verzoeken indienen.” (Hogeveen, 2005-14)

8.6 Conclusie en aanbevelingen

Als de stap van de onderzoeksvragen naar de vraagstelling wordt gemaakt, valt het volgende te concluderen. Om in dit onderzoek de vraagstelling te beantwoorden is een vergelijkende studie uitgevoerd naar het ruimtelijk beleid enerzijds en het ov-beleid anderzijds in situaties met en zonder plusregio. Zo is in de hoofdstukken 5 en 6 respectievelijk de afstemming onderzocht tussen de provincie Zeeland en de gemeente Goes en de provincie Drenthe en de gemeente Hogeveen. Ter vergelijking is in hoofdstuk 7 in de plusregio Regio Twente de afstemming onderzocht tussen de regio en de gemeenten Enschede en Oldenzaal.

Geconstateerd is, dat de koppeling tussen ov-beleid en ruimtelijk beleid vele mogelijkheden kent, maar deze zijn samen te vatten in drie hoofdrelaties.

- ruimtelijk beleid kan de ov-markt aansturen
- ruimtelijk beleid kan hand in hand gaan met ov-beleid
- ov-beleid kan de ruimtelijke structuur sturen

Als het beleid voor beide terreinen op het provinciaal en regionaal niveau wordt geanalyseerd, blijkt de coördinatie tussen het ruimtelijk plan en het verkeers- en vervoerplan te bestaan. De sterkte van de koppeling van openbaar vervoer en

ruimtelijke ordening lijkt te verschillen, want de koppeling is zowel in Drenthe als Zeeland zwakker dan in de Regio Twente. Dit was evenwel geen onderzoeksdoel en is niet voldoende onderzocht om hier wetenschappelijk verantwoorde uitspraken over te doen.

Wel is onderzocht hoe de verantwoordelijkheden voor het ov-beleid en het ruimtelijk beleid zijn verdeeld. In hoofdstuk 2 is geconcludeerd, dat voor het maken van beleid zowel de formeel-juridische positie als de deskundigheid een belangrijke rol spelen. Het ov-beleid, meestal als onderdeel van het bredere verkeers- en vervoerbeleid, komt tot stand als gevolg van de planplicht voor het provinciaal en regionaal overheidsniveau. Voor de uitvoering van de plannen voor het openbaar vervoer maken de overheidslagen gebruik van de uitgifte van concessies. Het ruimtelijk beleid ontstaat op meer dan één niveau. Zo maken zowel provincie en gemeente als plusregio en gemeente ruimtelijke plannen, die de leidraad dienen en blijken te zijn voor het verkeers- en vervoerbeleid.

De afstemming van plannen, in de top-down richting ook wel doorwerking genoemd, geeft een divers beeld. Zo blijkt de afstemming tussen de provinciale plannen voor verkeers- en vervoerbeleid en het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid, in Goes en Hoogeveen, niet optimaal. Zo werken doelen en maatregelen niet door. Daarentegen komen de doelen van het regionaal verkeers- en vervoerplan (maar ook de ruimtelijke structuurvisie) terug in de plannen van de gemeenten Enschede en Oldenzaal. Dit is te verklaren, doordat de stap van provincie naar gemeente ook een echte stap is binnen de kaders van overheidsniveaus. Daarentegen is de plusregio, geen echte bestuurslaag. Toch heeft zij een bestuurstaak, die wordt uitgevoerd door burgemeesters en wethouders uit de ingelezen gemeenten en die wordt gecontroleerd door de regioraad met daarin de gemeenteraadsleden uit de ingelezen gemeenten.

Een succesvolle afstemming tussen het beleid van verschillende overheidslagen is van belang om de wisselwerking tussen openbaar vervoer en ruimtelijke ordening in het beleid te genereren. De idee om ruimtelijk beleid met ov-beleid te sturen of omgekeerd, dan wel hand in hand te laten gaan, vraagt wel, dat één overheidslaag hierbij kan coördineren. De gemeente, die geen verantwoordelijkheid heeft voor het openbaar vervoer, zal hierdoor in haar ruimtelijke plannen niet de directe koppeling leggen met openbaar vervoer, omdat zij hierop te weinig invloed heeft. Deze koppeling komt wel terug op provinciaal niveau, zowel in Zeeland als Drenthe. Ook in de plusregio Twente

bestaat dit. Toch ontbreekt de koppeling op gemeentelijk niveau in Goes en Hoogeveen, maar is wel aanwezig in Enschede en Oldenzaal.

Met behulp van de analyse van de formeel-juridische verantwoordelijkheden voor de beleidsterreinen, ruimtelijke ordening en openbaar vervoer, kan aan de hand van de vergelijkende studies worden gesteld, dat de potentie, die de ruimtelijke ordening biedt voor het openbaar vervoer, in een hogere mate totstandkomt in de situatie met een plusregio. Anders gezegd, de verdeling van verantwoordelijkheden speelt een rol bij de beleidsmatige relatie tussen openbaar vervoer en ruimtelijke ordening. Geconcludeerd kan worden, dat de verdeling van de verantwoordelijkheden voor het ruimtelijke en ov-beleid over de provincie en de gemeente debet is aan het niet benutten van de potentie die het instrument van de ruimtelijke ordening biedt voor het verkeers- en vervoerbeleid, het openbaar vervoer in het bijzonder.

Als afrondende opmerking bij deze conclusie: het kan natuurlijk wel een politieke keuze zijn om de potentie, die de ruimtelijke ordening biedt voor het openbaar vervoer, bewust niet te gebruiken. Zo kan de plusregio wel een noodzakelijke voorwaarde zijn om de koppeling tussen ruimtelijke ordening en openbaar vervoer te bewerkstelligen, maar nooit een voldoende voorwaarde.

Tot slot wenst de auteur een aantal aanbevelingen te doen. Zo dient het aanbeveling om wanneer integraal beleid gewenst is, de formeel-juridische verantwoordelijkheid bij één overheidslaag te leggen. Dus bij het voeren van mobiliteitsbeleid is het makkelijker indien de gemeente, plusregio of provincie beschikt over een compleet instrumentarium inzake de ruimtelijke ordening en het openbaar vervoer. De auteur voegt hieraan toe, dat met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (vermoedelijk op 1 januari 2007) aan de provincie meer mogelijkheden worden geboden om haar ruimtelijk beleid ook lokaal door te voeren.

Verder strekt het tot aanbeveling om de ontwikkelingen in het treinverkeer (op het hoofdspoorwegnet) vast te leggen voor een langere periode en de decentrale overheidslagen hierover te laten meebepalen. Gezien is, dat de stations in Goes, Hoogeveen, Enschede en Oldenzaal als centra voor nieuwe ontwikkeling worden beschouwd. Toch kan een overheidslaag, verantwoordelijk zijnde voor openbaar vervoer en/of ruimtelijke ordening, niet sturen in (de wijze van) het bestaan van NS-verbindingen. Terwijl het wel of niet krijgen of houden van een intercitystatus

essentieel is voor de ruimtelijke ontwikkeling, laat staan het überhaupt hebben van een station met een NS-trein, die ook stopt.

Bovendien blijkt uit de evaluatie van het ov-gebruik, dat de plusregio Twente een positieve ontwikkeling laat zien. Dit hangt mogelijk niet alleen samen met de kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer, maar ook met de koppeling die plaatsvindt met de ruimtelijke ordening. Of het gebruik van het openbaar vervoer verklarend in de woorden van de gemeente Goes, “welke verplaatsingen kunnen inwoners van Goes immers eenvoudig en snel per bus maken?” (Goes, 2004-14)

Het aantal verplaatsingen, dat de inwoners uit de Regio Twente eenvoudig en snel kunnen maken is dan ook duidelijk toegenomen. Dit ondanks de verder niet in dit onderzoek betrokken daling van het kostenniveau tussen 2000 en 2004 van 15% (MuConsult BV, 2004). Het zou een interessant onderwerp zijn voor een vervolgstudie. In welke mate draagt ruimtelijke ordening bij aan het toegenomen gebruik van het openbaar vervoer in de regio Twente in relatie tot een daling van het kostenniveau.

9 Referenties

Wetenschappelijke literatuur en beleidsstukken

- Arentsen, M.J. en K.R.D. Lulofs (1989) "Het bepalen van overheidsbeleid", in: A. Hoogerwerf, Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, pp. 131-147
- Bayer, M. (2003) "Geef bereikbaarheid de ruimte", ROM, vol. 21, afl. 11, pp. 26-29
- Bratzel, S. (1997) "Der verkehrspolitische Mißerfolgsfall Los Angeles. Eine Pathogenese städtischer Mobilität", in: H.L. Dienel en B. Schmucki (red.), Mobilität für alle, Stuttgart: Franz Steiner Verlag, pp. 7-27
- Bressers, J. Th. A. en P.J. Klok (2003) "De inhoud van beleid", in: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap, Alphen aan den Rijn: Kluwer, pp. 199-223
- Brokx, G.P. (1995) Marktwerking in het openbaar vervoer. Utrecht: Projectteam Openbaar Vervoer
- Bruinsma, F.R. en J. van Dijk en C. Gorter (2002) "Mobiliteit en beleid", in: F.R. Bruinsma en J. Van Dijk en C. Gorter (red.), Mobiliteit en Beleid, Assen: Koninklijke Van Gorcum, pp 1-6
- Capuzzo, P. (2003) "Between Politics and Technology: Transport as a Factor of Mass Suburbanization in Europe, 1890-1939", in: C. Divall en W. Bond (ed.), Suburbanizing the Masses, Public Transport and Urban Development in Historical Perspective, Aldershot: Ashgate Publishing Limited, pp. 23-48
- Coenen, F. (1998) "Doorwerking van plannen in de dagelijkse beleidsvoering", Beleidswetenschap, vol. 12, afl. 1, pp. 3-25
- Dieleman, F.M. (1999) "Compacte stad, wetenschappelijk onderzoek en de Nederlandse praktijk", in: F.M. Dieleman en S. Musterd (red.), Voorbij de compacte stad?, Assen: Van Gorcum & Comp., pp 25-35
- Dieleman, F.M. en S. Musterd (1999) "Voorbij de compacte stad?", in: F.M. Dieleman en S. Musterd (red.), Voorbij de compacte stad?, Assen: Van Gorcum & Comp., pp 5-9
- Drenthe, Provinciale Staten van (2004) Provinciaal Omgevingsplan II Drenthe, Assen: Provincie Drenthe

- Ebels, H.J. en F. le Clerq (1997) "Inleiding", in: H.J. Ebels en F. le Clerq (eds.), Verstedelijking en vervoersplanologische concepten, Amsterdam: AME Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment, pp. 3-6
- Enschede, Gemeenteraad van (2004) Actualisering Mobiliteitsplan, kaders voor verkeer en vervoer 2004-2015, Enschede: Gemeente Enschede (16 maart 2004)
- Goes, Gemeenteraad van (2004) Concept Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan, Goes: Gemeente Goes (24 mei 2004)
- Groot, P.J.M. (1997) Openbaar vervoer en VINEX-locaties. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid
- Faludi, A. en J.M. Mastop (1993) "Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering", Beleidswetenschap, vol. 7, afl. 1, pp. 71-90
- Frey, B.S. en R. Eichenberger (1999) The new democratic federalism for Europe: functional, overlapping, and competing jurisdictions, Cheltenham: Elgar
- Goggin, M.L., A.O'M. Bowman, J.P. Lester en L.J. Jr. O'Toole (1990) Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation, Glenview: Scott Foresman/Little, Brown
- Hilbers, H.D., I.R. Wilmlink, A. van Daal en C. Leutscher (2000) "Wachten op openbaar vervoer of toch maar de auto?", Verkeerskunde, vol. 51, afl. 5, pp. 20-25
- Hilbers, H.D. en I.R. Wilmlink en M.N. Droppert-Zilver (1999) Evaluatie mobiliteitseffecten VINEX-locaties Eindrapport, Delft: TNO Inro Afdeling Vervoer
- Hill, C.J. en L.E. Lynn Jr. (2004) "Governance and Public Management, an Introduction", Journal of Policy Analysis & Management, vol. 23, afl. 1, pp. 3-11
- Hine, J.P. en M. Wardman en S. Stradling (2001) Interchange and Travel Choice, vol. 2 Report for the Scottish Executive by the Institute for Transport Studies at the University of Leeds and the Transport Research Institute at Napier University
- Hoogerwerf, A. (1989) "Beleid, processen en effecten", in: A. Hoogerwerf, Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, pp. 17-32
- Hoogeveen, Gemeente (1999) Bericht van Erfland Nr 1, Hoogeveen: Gemeente Hoogeveen
- Hoogeveen, Gemeenteraad van (2004) Structuurvisie 2015-2030, Hoogeveen: Gemeente Hoogeveen, KuiperCompagnons

- o Hoogeveen, Gemeenteraad van (2005) Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan 2005-2015, Hoogeveen: Gemeente Hoogeveen (4 april 2005)
- o Hoogwerf, A. (2003) "Beleid, processen en effecten", in: A. Hoogwerf en M. Herweijer (red.), Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap, Alphen aan den Rijn: Kluwer, pp. 17-35
- o Hoppe, R. (1989) "Beleidsvoorbereid: het ontwerpen van beleid", in: A. Hoogwerf, Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, pp. 111-1297
- o Hupe, P. en M. Hill (2004) "Het meerlagenvraagstuk in het onderzoek naar beleidsprocessen", Beleidswetenschap, vol. 18, afl. 1, pp. 62-86
- o Jehae, M. (1999) "Vlaamse verkeersminister Steve Stevaert: 'De bus moet weer chic zijn'", Natuur en milieu, vol. 23, afl. 6, pp. 8-10
- o Kaiser, E.J. en D.R. Godschalk en F.S. Chapin Jr. (1995) Urban land use planning. Urbana: University of Illinois Press
- o Kottman, R.H.P.W. (1989) "Horizontale taakverdeling en coördinatie", in: A. Hoogwerf, Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, pp. 265-284
- o Kreukels, A.M.J. (1980) Planning en planningproces: een verkenning van sociaal wetenschappelijke theorievorming op basis van ruimtelijke planning. 's-Gravenhage: VUGA Boekrij
- o Linden, G.J.J. (1997) "Verstedelijking, vervoersplanologische concepten en ontwerpmethodologie", in: H.J. Ebels en F. le Clerq (eds.), Verstedelijking en vervoersplanologische concepten, Amsterdam: AME Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment, pp. 180-187
- o Lynn, L.E. Jr., C.J. Heinrich en C.J. Hill (2001) Improving governance: A new logic for empirical research, Washington DC: Georgetown University Press
- o Maat, K. (1999) "Dilemma tussen doelstellingen van woningbouw en mobiliteit", in: F.M. Dieleman en S. Musterd (red.), Voorbij de compacte stad?, Assen: Van Gorcum & Comp., pp 87-98
- o Ministerie van Binnenlandse Zaken (1990) Bestuur en stedelijke gebieden: bestuur op niveau deel 1, 's-Gravenhage: 's-Gravenhage : Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening, Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie, Directoraat-generaal Openbaar Bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken
- o Ministerie van Binnenlandse Zaken (1991) Bestuur en stedelijke gebieden: bestuur op niveau deel 2, 's-Gravenhage: 's-Gravenhage: Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening, Directie

- Bestuurlijke en Financiële Organisatie, Directoraat-generaal Openbaar Bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken
- o Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004) Kabinetsstandpunt Aanbestedingen Stads- en Streekvervoer, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat
 - o Ministerie van Verkeer en Waterstaat en ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006) Nota Mobiliteit PKB deel IV, naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat
 - o Mouwen, A. (2002) "Openbaar vervoer en ruimte op één lijn", Verkeerskunde, vol. 53, afl. 7, pp. 54-55
 - o MuConsult BV (1999) Mobiliteit begint bij de woning: het effect van de woonomgeving op de mobiliteit en vervoerwijzekeuze, Delft: Connekt
 - o MuConsult BV (2004) Ontwikkeling kostenniveau bij OV-concessies, Amersfoort: MuConsult BV
 - o Newman, P. en J. Kenworthy (1999) Sustainability and Cities, Overcoming Automobile Dependence, Washington D.C: Island Press
 - o Nyqvist, C. (2001) Mobiliteit in het geding, een onderzoek naar de doeltreffendheid van het openbaar vervoer beleid, Utrecht
 - o O'Flaherty, C.A. (2001) Transport planning and traffic engineering. Oxford: Butterworth-Heinemann
 - o Oldenzaal, Gemeenteraad van (2005a) Beleidsplan 2004-2015, GVVP Oldenzaal, Oldenzaal: Gemeente Oldenzaal (4 maart 2005)
 - o Oldenzaal, Gemeenteraad van (2005b) Categoriserings- en verkeersveiligheidsplan, GVVP Oldenzaal, Oldenzaal: Gemeente Oldenzaal (4 maart 2005)
 - o Regio Twente (2003) OV-strategie Regio Twente 2004-2010, Samen op weg in Regio Twente, Enschede: Regio Twente
 - o Regio Twente, Dagelijks Bestuur van (2005) Bestuurlijk manifest, Wij zijn Twente, Enschede: Regio Twente (9 mei 2005)
 - o Regio Twente, Regioraad van (2000) Regionaal Verkeers- en Vervoerplan Twente 2000-2004, Enschede: Regio Twente
 - o Rooijen, T. van (2003) Hoogwaardig stedelijk openbaar vervoer, een quick-scan om de haalbaarheid te bepalen. Groningen: Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
 - o Schmucki, B. en H.L. Dienel (1997) "Aufstieg und Fall des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in Deutschland bis heute", in: H.L. Dienel en B. Schmucki (red.), Mobilität für alle, Stuttgart: Franz Steiner Verlag, pp. 7-27

- o Spit, T.J.M. en P.R. Zoete (2003) *Gepland Nederland: een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*. Den Haag: Sdu Uitgevers
- o Teisman, G.R. (1995) *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's-Gravenhage: VUGA
- o Vaandrager, A. J. (2005) *Overzicht openbaar vervoerconcessies in Nederland uitgaver 2005*. Den Haag: Koninklijk Nederlands Vervoer
- o Vande Walle, S. en T. Steenberghen (2006) "Space and time related determinants of public transport use in trip chains", *Transportation Research Part A*, vol. 40, afl. 2, pp. 151-162
- o Van Thiel, S. en F.L. Leeuw (2003) "De prestatieparadox in de publieke sector", *Beleidswetenschap*, vol. 17, afl. 2, pp. 123-143
- o Van Wee, G.P. en K.T. Geurs (2002) "De rol van ruimtelijke ordening in het landelijke mobiliteitsbeleid", in: F.R. Bruinsma en J. Van Dijk en C. Gorter (red.), *Mobiliteit en Beleid*, Assen: Koninklijke Van Gorcum, pp 51-64
- o Veeneman, V. (1996) "Ruimtelijke planning en openbaar vervoer; een verschuivende relatie", *Planologische discussiebijdragen*, afl. 2, pag. 433-442
- o Voet, P.C.W. (1995) *De openbaar vervoer- en fietsvriendelijke woonwijk, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen, Faculteit der Beleidswetenschappen, Vakgroep Planologie, Nijmeegse Planologische Cahiers*
- o Voogd, J.H. (1999) *Facetten van de planologie*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink
- o Wever, E. (2002) "Voorwoord", in: F.R. Bruinsma en J. Van Dijk en C. Gorter (red.), *Mobiliteit en Beleid*, Assen: Koninklijke Van Gorcum, pp.v-vi
- o Zeeland, Directie Ruimte, Milieu en Water (2005a) *Ontwerp Omgevingsplan Zeeland 2006-2012*, Zierikzee: Provincie Zeeland
- o Zeeland, Provinciale Staten van (2005b) *Beleidsplan Openbaar Vervoer (BOV) Overstappen naar beter OV... .. op zoek naar de reiziger*, Middelburg: Provincie Zeeland
- o Zeeland, Gedeputeerde Staten van (2003a) *Partiële Streekplanuitwerking, Stedelijke Ontwikkelingszone Goes*, Middelburg: Provincie Zeeland
- o Zeeland, Provinciale Staten van (1999) *Beleidsplan Openbaar Vervoer, Overstappen naar 2000*, Middelburg: Provincie Zeeland
- o Zeeland, Provinciale Staten van (2003b) *Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan Zeeland, Mobiliteit op Maat*, Zierikzee: Provincie Zeeland

Wetgeving en parlementaire stukken

In onderstaand overzicht staat de informatie, die hoort bij de wetgeving, zoals deze in onderhavig onderzoek is gebruikt. Hieronder wordt verwezen naar Staatsbladen van het Koninkrijk der Nederlanden of naar kamerstukken van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Het overzicht is verdeeld in twee groepen, de eerste groep bestaat uit algemene wetten en de kamerstukken, het tweede gedeelte bestaat uit de besluiten tot aanwijzing van regionale overheidsniveau's voor het regionaal openbaar vervoer per trein.

Algemene wetten en kamerstukken:

- o Gewijzigd voorstel van Wet,
Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening),
Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28 916 A
- o Kaderwet bestuur in verandering,
Stb. 1994-396, 21-04-1994, laatstelijk gewijzigd: 02-11-2005, Stb. 2005-534;535, ingetrokken: 01-01-2006, Stb. 2005-666;667, 's-Gravenhage, Sdu Uitgevers
- o Memorie van Antwoord,
Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met de afschaffing van de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen in samenwerkingsgebieden en daarmee samenhangende wijzigingen, Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op de instelling van plusregio's (Wijzigingswet Wgr-plus), Eerste Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 27 008 en 29 532 C
- o Planwet verkeer en vervoer,
Stb. 1998-423, 25-05-1998, laatstelijk gewijzigd: 08-03-2006, Stb. 2005-530;531, 's-Gravenhage, Sdu Uitgevers
- o Wet gemeenschappelijke regelingen,
Stb. 1984-667, laatstelijk gewijzigd: 01-01-2006, Stb. 2005-71;116;666;667;668;669, 's-Gravenhage, Sdu Uitgevers
- o Wet op de Ruimtelijke Ordening,
Stb. 1962-286, 05-07-1962, laatstelijk gewijzigd: 01-02-2006, Stb. 2006-37;38, 's-Gravenhage, Sdu Uitgevers

- o Wet op de stads- en dorpsvernieuwing,
Stb. 1984-406, laatstelijk gewijzigd: 08-03-2006, Stb. 2005-530;531, 's-Gravenhage, Sdu Uitgevers
- o Wet personenvervoer 2000,
Stb. 2000-314, 01-08-2000, laatstelijk gewijzigd: 08-03-2006, Stb. 2005-532;533, 's-Gravenhage, Sdu Uitgevers
- o Wijzigingswet Wgr-plus,
Stb. 2005-666, 22-12-2005, 's-Gravenhage, Sdu Uitgevers

Besluiten aanwijzing vervoersdienst(en):

- o Besluit aanwijzing vervoersdiensten voor concessies regionaal openbaar vervoer per trein in Fryslân en Groningen, Staatscourant 2005, nr. 92, pag. 11, 17-05-2005
- o Besluit aanwijzing vervoersdiensten voor concessies regionaal openbaar vervoer per trein in de Regio Twente, Staatscourant 2005, nr. 92, pag. 11, 17-05-2005
- o Besluit aanwijzing vervoersdiensten voor concessies personenvervoer per trein in Gelderland, Staatscourant 2005, nr. 94, pag. 16, 19-05-2005
- o Besluit aanwijzing vervoersdiensten voor concessies personenvervoer per trein in Gelderland (Zevenaar-Doetinchem), Staatscourant 2005, nr. 124, pag. 28, 30-06-2005
- o Besluit aanwijzing vervoersdiensten voor concessies personenvervoer per trein Knooppunt Arnhem Nijmegen, Staatscourant 2005, nr. 124, pag. 30, 30-06-2005
- o Besluit aanwijzing vervoersdiensten regionaal openbaar vervoer per trein Knooppunt Arnhem-Nijmegen, Staatscourant 2005, nr. 199, pag. 14, 13-10-2005
- o Besluit aanwijzing vervoersdiensten regionaal openbaar vervoer per trein regio Limburg (Maastricht-Kerkrade), Staatscourant 2005, nr. 199, pag. 14, 13-10-2005
- o Besluit aanwijzing vervoersdienst voor regionaal openbaar vervoer per trein Stadsregio Arnhem Nijmegen, Staatscourant 2006, nr. 72, pag. 10, 11-04-2006
- o Besluit aanwijzing vervoersdienst provincie Zuid-Holland regionaal openbaar vervoer per trein, Staatscourant 2006, nr. 87, pag. 21, 04-05-2006

Internetdomeinen van de onderzochte overheidsniveaus

Onderstaande website zijn diverse malen bezocht om informatie in te winnen over personen, beleidsstukken en ook de opbouw van de politieke en ambtelijke organisaties. De laatste keer, dat onderstaande websites een bezoek is gebracht, is vrijdag 5 mei 2006.

- o Provincie Zeeland, www.zeeland.nl
- o Gemeente Goes, www.goes.nl

- o Provincie Drenthe, www.drenthe.nl
- o Gemeente Hoogeveen, www.hoogeveen.nl (onderdeel Gemeentehuis)

- o Plusregio Regio Twente, www.regiotwente.nl
- o Gemeente Enschede, www.enschede.nl
- o Gemeente Oldenzaal, www.oldenzaal.nl