

De veranderde rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner

Definitief, 14 oktober 2005

Anne Meijer

Voorwoord

Met veel genoegen presenteer ik hierbij het onderzoek dat ik in het kader van mijn studie Technische Planologie aan de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen heb uitgevoerd.

Planningsvraagstukken, waaronder ook verkeers- en vervoersvraagstukken, zijn de laatste decennia onderhevig geweest aan veranderingen. Bij de aanpak van (complexe) verkeers- en vervoersvraagstukken heeft een kentering plaatsgevonden van een technisch rationele aanpak naar een communicatieve benadering. Deze verschuiving in de planningscontext heeft invloed gehad op de werkzaamheden en rollen van de verkeers- en vervoersplanner. Tevens vindt decentralisatie van taken en werkzaamheden plaats van het rijk naar de provincies en gemeenten. Het is een goede aanleiding om nader onderzoek te verrichten naar de veranderde rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner op provinciaal niveau sinds de jaren '60 van de 20^e eeuw.

Dit onderzoek is het resultaat van een literatuurstudie en diverse interviews met verkeersplanners uit verschillende generaties van de provincie Fryslân. Ik wil graag de verkeersplanners van de provincie Fryslân bedanken voor hun openhartige medewerking aan de interviews. Vanuit de Rijksuniversiteit Groningen heb ik begeleiding gekregen van mevrouw, Dr. M.E. Bouwman. Met haar goede, enthousiaste, kritische en opbouwende reacties heeft deze scriptie een meerwaarde gekregen. Hartelijke dank gaat hiervoor uit naar mevrouw Bouwman. Daarnaast wil ik de heer, Dr. Ir. P. Ike van de universiteit bedanken, als tweede begeleider van dit onderzoek, voor zijn behulpzame commentaar op afstand.

Anne Meijer

Samenvatting

In deze wetenschappelijke studie wordt onderzoek verricht naar de veranderde rollen en werkzaamheden van de provinciale verkeersplanner sinds de jaren '60 van de 20^e eeuw. In deze studie worden negen rollen van de verkeersplanner onderscheiden: de adviseur, de afstemmer, de beleidsvormer, de bemiddelaar, de besluitvoorbereider, de mobilisator, de ondernemer, de projectmanager en de technicus. In de planningscontext van de verkeersplanner zijn veranderingen opgetreden. Er vindt namelijk een verschuiving plaats van een technisch rationele aanpak naar een communicatieve planningsbenadering van verkeers- en vervoersvraagstukken. De technisch rationele aanpak richt zich op het realiseren van inhoudelijke doelen. De communicatieve planningsbenadering richt zich voornamelijk op het verwezenlijken van procesdoelen. In de institutionele, planningconceptuele en maatschappelijke context zijn eveneens ontwikkelingen gaande, die een verschuiving van een technisch rationele aanpak naar een communicatieve planningsbenadering van vraagstukken bevorderen.

De ontwikkelde institutionele instrumenten bieden belanghebbenden de mogelijkheid om systematisch in te spreken. Tevens kan men door middel van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar maken tegen vermeende onrechtmatige besluiten van de overheid. Deze institutionele ontwikkelingen dwingen verkeers- en vervoersplanners een zorgvuldig en transparant proces te doorlopen. Dit kan door middel van een communicatieve aanpak van verkeers- en vervoersvraagstukken.

Met de komst van de gebiedsgerichte aanpak, de ontwikkelingsplanologie en de Shared Space benadering van projecten zijn nieuwe concepten ontstaan in de (verkeers)planologie. Vooral het provinciale bestuur heeft een belangrijkere rol gekregen bij het verder ontwikkelen van deze planningsconcepten, omdat het provinciaal bestuur een initiërende en regisserende rol moet vervullen bij de implementatie van deze concepten. Deze relatief nieuwe planningsconcepten hebben bijgedragen aan de veranderde rollen en werkzaamheden van de provinciale verkeersplanner.

Het ruimtelijk- en het verkeersbeleid zijn hoofdzakelijk georiënteerd op inhoudelijke doelstellingen. Deze inhoudelijke doelstellingen richten zich voornamelijk op het versterken van de nationale economie. Deze economische versterking moet worden gerealiseerd door de bereikbaarheid van vooral economische kernzones te verbeteren. Procesdoelstellingen zijn in de recentste beleidsdocumenten gestaag in opkomst. In de recentste beleidsdocumenten wordt namelijk gerefereerd naar de gebiedsgerichte aanpak en de publiek-private samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven. In de beleidscontext wordt de verschuiving van inhoudelijke naar procesmatige doelstellingen dus gestaag zichtbaar.

In grote lijnen kan worden gesteld dat de provinciale verkeersplanner steeds meer rollen in het planningsproces is gaan vervullen. De werkzaamheden van de provinciale verkeersplanner zijn eveneens verschoven van technische inhoudelijke werkzaamheden naar het managen van projecten en de daaraan gerelateerde processen.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	6
1.1	Aanleiding	6
1.2	Onderzoeksdoel	7
1.3	Onderzoeksvraag en deelvragen	8
1.4	Onderzoeksmethode	9
1.5	Leeswijzer	10
2.	Theoretisch perspectief	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Rollen, competenties en werkzaamheden	11
2.3	Rollen en werkzaamheden tot de jaren '70	14
2.4	Rollen en werkzaamheden in de periode 1970 – 1979	15
2.5	Rollen en werkzaamheden in de periode 1980 – 1989	16
2.6	Rollen en werkzaamheden in de periode 1990 – 1999	17
2.7	Rollen en werkzaamheden in de periode 2000 – heden	20
2.8	Resumé	21
3.	Ontwikkelingen in de planningscontext	22
3.1	Inleiding	22
3.2	Contextuele ontwikkelingen	22
3.3	Institutionele ontwikkelingen	25
3.4	Planningsconceptuele ontwikkelingen	29
3.4.1	Gebiedsgerichte aanpak	29
3.4.2	Ontwikkelingsplanologie	32
3.4.3	Shared Space	33
3.5	Maatschappelijke ontwikkelingen	36
3.6	Resumé	37
4.	Beleidsanalyse	38
4.1	Inleiding	38
4.2	Ruimtelijk beleid	38
4.3	Verkeers- en vervoersbeleid	45
4.4	Resumé	49
5.	Verkeersplanning in de praktijk	50
5.1	Inleiding	50
5.2	Onderzoeksmethode en resultaten	50
5.3	Contextuele ontwikkelingen	52
5.4	Institutionele ontwikkelingen	53
5.5	Planningconceptuele ontwikkelingen	55
5.6	Maatschappelijke ontwikkelingen	56
5.7	Resumé	57

6.	Casestudie Stroobossertrekweg	59
6.1	Inleiding	59
6.2	Probleembeschrijving	59
6.3	Technisch rationele aanpak	61
6.4	Shared Space concept	62
6.5	Resumé	68
7.	Conclusies en aanbevelingen	69
7.1	Conclusies	69
7.2	Aanbevelingen	72
8.	Literatuurlijst	73

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds de opkomst van de auto is er een maatschappelijke behoefte aan veilige en comfortabele wegen met voldoende capaciteit. Om in deze behoefte te voorzien, is het hoofdwegennet aanzienlijk uitgebreid. Het aantal autoverplaatsingen groeit echter nog steeds. Met deze groei bestaat nog altijd de maatschappelijke behoefte om bereikbaarheids- en veiligheidsknelpunten in het wegennet op te lossen. Dit kan door middel van benuttingsmaatregelen, beprijzingsinstrumenten of de aanleg c.q. reconstructie van infrastructuur. Al sinds het begin van de verkeersplanning speelt bereikbaarheid een zeer belangrijke rol in het ruimtelijk economisch beleid. En nog steeds wordt bereikbaarheid gezien als één van de belangrijkste voorwaarden om economische groei te bewerkstelligen. Het verbeteren van de bereikbaarheid en verkeersveiligheid staat nog altijd centraal in het hedendaagse verkeers- en vervoersbeleid.

Het beperken van de negatieve effecten van het verkeer en vervoer is de laatste decennia terecht een steeds belangrijkere rol gaan spelen in het verkeers- en vervoersbeleid. Dikwijls ondervindt het woon- en leefmilieu hinder van het verkeer en vervoer. De leefbaarheid voor het woon- en leefmilieu kan worden verbeterd door bijvoorbeeld de geluidsbelasting, de trillinghinder en de stankoverlast ten gevolge van het verkeer en vervoer te minimaliseren. Om de negatieve aspecten van het verplaatsen zo veel mogelijk te beperken en een goede wisselwerking met andere ruimtelijke activiteiten te garanderen, is een essentiële rol voor de verkeers- en vervoersplanner weggelegd.

Van oudsher wordt het verkeers- en vervoersbeleid gekenmerkt als sectoraal beleid. Vanuit een sectorale benadering wordt veelal een technisch rationele aanpak met enkelvoudige doelen nagestreefd. De laatste decennia wordt in toenemende mate een communicatieve aanpak gehanteerd. Deze communicatieve aanpak wordt gekenmerkt door het betrekken van vele participanten in het planvormingsproces en het realiseren van meervoudige doelen. In onze complexe maatschappij is een grote diversiteit van belangen aanwezig, die zorgvuldig tegen elkaar af moeten worden gewogen. Participatie speelt een steeds belangrijkere rol bij het verwerven van draagvlak voor de gekozen oplossingsrichtingen. Deze belangrijke verschuiving van een technisch rationele benadering naar een communicatieve planningsaanpak heeft invloed gehad op de rollen en de werkzaamheden van de verkeersplanner. Naast deze planningcontextuele verschuivingen hebben verkeersplanners ook te maken met institutionele, planningconceptuele en maatschappelijke ontwikkelingen.

De institutionele context voor de verkeersplanner wordt gevormd door de vigerende wet- en regelgeving. In de afgelopen decennia zijn veel institutionele instrumenten ontwikkeld, die van invloed zijn op de werkzaamheden van de planner. In de jaren '80 en '90 van de 20^e eeuw wordt door het rijk terecht de koers van decentralisatie ingezet. Bij decentralisatie vindt een verspreiding van zelfstandige bevoegdheden plaats over de verschillende overheidsniveaus (Verheugt, 2003). In 1998 werd bijvoorbeeld de Planwet Verkeer en Vervoer geïntroduceerd.

De Planwet Verkeer en Vervoer heeft ten doel een integraal en samenhangend verkeers- en vervoersbeleid te ontwikkelen, waarbij zowel het rijk, provincies en gemeenten zijn betrokken. Deze Planwet heeft de rol van de provincies in het verkeers- en vervoersbeleid aanzienlijk vergroot. Op provinciaal niveau stelt het bevoegde gezag één of meer provinciale verkeers- en vervoerplannen vast, die richting geven aan de door de provincie te nemen beslissingen op het gebied van het verkeer en vervoer. Het provinciebestuur neemt hierbij de essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoerplan in acht.

In de conceptuele sfeer worden planningsconcepten ontwikkeld die de integratie van het ruimtelijk beleid en de participatie van actoren in het planvormingsproces bevorderen. In deze studie wordt op drie planningsconcepten nader ingegaan: de gebiedsgerichte aanpak, de ontwikkelingsplanologie en de Shared Space benadering van projecten. Ook zijn er maatschappelijke ontwikkelingen gaande die de omgeving van de verkeers- en vervoersplanner hebben beïnvloed. Ontwikkelingen op het gebied van moderne communicatietechnologieën bevorderen de communicatieve planningaanpak.

Voor universitaire opleidingen en opleidingen in het hoger beroepsonderwijs is het van belang om in te spelen op deze contextuele, institutionele, planningsconceptuele en maatschappelijke ontwikkelingen. In deze wetenschappelijke studie worden de rollen van de verkeers- en vervoersplanner gedefinieerd en de werkzaamheden en de planningcontextuele ontwikkelingen in beeld gebracht. De opleidingen die betrekking hebben op de inrichting van de fysieke ruimte kunnen zodoende beter inspelen op de rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner. Deze studie moet aanknopingspunten bieden om de aansluiting van wetenschappelijke en technische opleidingen op de huidige en toekomstige beroepspraktijk te verbeteren.

De contextuele, institutionele, conceptuele en maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot een duidelijke rol van de provincies in het verkeersbeleid. Dit alles tezamen geeft voldoende aanleiding om de veranderde rollen en werkzaamheden van de verkeers- en vervoersplanner op provinciaal niveau te onderzoeken.

1.2 Onderzoekdoel

Het onderzoeken van de veranderde rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner op provinciaal niveau sinds de jaren '60 van de 20^e eeuw. Het onderzoek wordt uitgevoerd, omdat in de planningscontext ontwikkelingen gaande zijn die de rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner beïnvloeden. Deze ontwikkelingen hebben zich vooral sinds de jaren '60 van de vorige eeuw voorgedaan. Door de veranderde rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner inzichtelijk te maken en de ontwikkelingen in de planningscontext in beeld te brengen, kunnen universitaire opleidingen en opleidingen in het hoger beroepsonderwijs beter inspelen op de huidige en toekomstige beroepspraktijk van de verkeersplanner.

1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen

Voor dit wetenschappelijk onderzoek naar de veranderde rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner op provinciaal niveau is de volgende hoofdonderzoeksvraag geformuleerd:

Hoofdonderzoeksvraag:

- Hoe zijn de rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner op provinciaal niveau veranderd sinds de jaren '60 van de 20^e eeuw?

Onder verkeersplanner wordt in dit onderzoek iemand verstaan die zich bezighoudt met het overbruggen van de discrepantie tussen het huidige en wenselijke verkeers- en vervoerssysteem. In deze studie worden de begrippen “verkeersplanner” en “verkeers- en vervoersplanner” als synoniem gebruikt. Met de rollen worden de functies van de verkeersplanner in een fysieke en sociale omgeving bedoeld. De functie van de verkeers- en vervoersplanner wordt gekoppeld aan competenties. Onder de competenties van de verkeers- en vervoersplanner wordt de deskundigheid, de geschiktheid en de bevoegdheid tot handelen of oordelen verstaan. Onder de werkzaamheden worden de taken bedoeld, waarmee de verkeersplanner zich dagelijks bezighoudt.

Naast de bovenstaande hoofdonderzoeksvraag zijn in deze rapportage een aantal deelvragen geformuleerd, die een bijdrage zullen leveren aan het beantwoorden van deze hoofdonderzoeksvraag. Deze deelvragen staan hieronder geformuleerd:

Deelvragen:

- Hoe is de planningscontext van de verkeersplanner veranderd?
- Hoe is de institutionele beleidscontext veranderd?
- Welke nieuwe concepten in het verkeersbeleid beïnvloeden de rollen en werkzaamheden van de provinciale verkeers- en vervoersplanner?
- Welke maatschappelijke ontwikkelingen hebben de rollen en werkzaamheden van de provinciale verkeersplanner beïnvloed?
- Wat zijn de hoofdlijnen van het verkeersbeleid geweest in de ruimtelijke- en verkeersplannen sinds de jaren '60 van de 20^e eeuw?

1.4 Onderzoeksmethode

Er wordt in deze rapportage onderzoek verricht naar de veranderde rollen en werkzaamheden van de verkeers- en vervoersplanner op provinciaal niveau sinds de jaren '60 van de 20^e eeuw. Op basis van een verkennende literatuurstudie worden allereerst de rollen en werkzaamheden van de verkeers- en vervoersplanner in beeld gebracht. Vervolgens wordt op basis van deze rollen en werkzaamheden ingegaan op de wijzigingen in de contextuele, de institutionele, de planningconceptuele en de maatschappelijke situatie van de verkeersplanner.

De contextuele wijziging wordt benaderd vanuit het besluitvormingsmodel van de Roo (zie paragraaf 3.3). In dit model wordt het besluitvormingsperspectief van verkeersvraagstukken gelegd op basis van doelen en interactie. Er vindt een verschuiving plaats van een technisch rationele aanpak naar een communicatieve benadering van planningsvraagstukken. Met deze verschuiving in de context vindt eveneens een verschuiving plaats in de werkzaamheden van de verkeersplanner. Bij een technisch rationele benadering zijn de werkzaamheden voornamelijk inhoudelijk van aard. Bij de communicatieve planningsaanpak zijn de taken en werkzaamheden van de verkeersplanner vooral procesgeoriënteerd.

Nadat de veranderde planningscontext in beeld is gebracht, wordt onderzoek verricht naar de institutionele instrumenten die van invloed zijn op de hedendaagse verkeers- en vervoersplanning. Tevens wordt in beeld gebracht in welke mate de institutionele instrumenten hebben bijgedragen aan de veranderde rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner. Ook op planningconceptueel gebied zijn ontwikkelingen gaande, die de rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner hebben beïnvloed. In deze studie worden drie planningsconcepten nader toegelicht: de gebiedsgerichte aanpak, de ontwikkelingsplanologie en de Shared Space aanpak. Met de komst van deze nieuwe planningsconcepten wordt een andere denk- en handelwijze van de verkeersplanner verwacht. Maatschappelijke ontwikkelingen zijn eveneens van invloed geweest op de rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner. Nieuwe communicatietechnologieën bevorderen namelijk een communicatieve aanpak van planningsvraagstukken.

Op basis van de veranderde rollen en werkzaamheden wordt onderzoek verricht naar de hoofdlijnen en doelstellingen van het ruimtelijk- en verkeersbeleid. In deze beleidsstudie wordt gekeken of de hoofdlijnen en doelstellingen in het ruimtelijk- en verkeersbeleid zijn verschoven van inhoudelijke doelen naar procesgeoriënteerde doelen.

Naast deze theoretische verkenningen worden vanuit het praktijkperspectief de rollen en werkzaamheden van provinciale verkeersplanners in beeld gebracht. Door middel van interviews met medewerkers van de provincie Fryslân van de afdeling Verkeer en Vervoer worden de rollen en werkzaamheden vanuit het praktijkperspectief beschouwd. Een verkeersplanningsconcept in ontwikkeling is, zoals eerder gezegd, de Shared Space aanpak van projecten. Eén van deze gebieden, die op deze manier wordt benaderd, is het gebied rondom de Stroobossertrekweg tussen Dokkum en Kollum. Vanuit deze casestudie wordt de veranderde rol van de verkeersplanner in dit project in beeld gebracht. De rapportage wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

1.5 Leeswijzer

In voorliggend rapport staan de veranderde rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner op provinciaal niveau centraal. Na deze inleiding worden in hoofdstuk 2 allereerst de rollen, competenties en werkzaamheden van de verkeers- en vervoersplanner in beeld gebracht. Vervolgens staat hoofdstuk 3 in het teken van de ontwikkelingen op planningcontextueel, institutioneel, planningsconceptueel en maatschappelijk gebied.

In hoofdstuk 4 wordt een beleidsanalyse uitgevoerd naar de verschuivingen in de hoofdlijnen en doelstellingen van het ruimtelijk- en verkeersbeleid op basis van de rollen en werkzaamheden van de verkeers- en vervoersplanner. De resultaten van de interviews met verkeersplanners van de provincie Fryslân over de veranderde rollen, taken en werkzaamheden staan in hoofdstuk 5 vermeld. In hoofdstuk 6 wordt de rol van de verkeersplanner in het project Stroobossertekweg nader toegelicht. Deze rapportage eindigt met de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 7.

2. Theoretisch perspectief

2.1 Inleiding

De verkeersplanner kan verschillende rollen vervullen in het planningsproces. Iedere rol wordt gekenmerkt door competenties en werkzaamheden. In dit hoofdstuk wordt een perspectief geschetst van de rollen, competenties en werkzaamheden van de verkeers- en vervoersplanner. Er wordt een overzicht gegeven van visies van planologen en wetenschappers op de rollen, taken en werkzaamheden van de verkeersplanner in de afgelopen decennia. Alvorens we de rollen en werkzaamheden van de verkeers- en vervoersplanner gaan verkennen, wordt eerst een korte omschrijving gegeven van het begrip “verkeersplanologie”.

De verkeersplanologie houdt zich bezig met vraagstukken van verkeer en vervoer. Met vervoer wordt bedoeld het verplaatsen van personen en/of goederen van een punt van herkomst naar een punt van bestemming. Het verkeer kan worden omschreven als een verzameling van bewegende en stilstaande voertuigen in een zekere ruimte (Voogd, 2001). Hinte omschreef verkeer in 1946 als: het contact tussen individuen of individugroepen en het tot stand brengen daarvan, waarvoor verkeersmiddelen, voorwaarden, inrichtingen en organisaties nodig zijn. In deze rapportage wordt onder verkeersplanologie verstaan: het overbruggen van de discrepantie tussen de huidige en wenselijke situatie van het verkeers- en vervoerssysteem.

In paragraaf 2.2 wordt een overzicht gegeven van de rollen en bijbehorende competenties en werkzaamheden van de verkeers- en vervoersplanner. In paragraaf 2.3 staan de rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner in de periode tot 1970 centraal. Paragraaf 2.4 gaat in op de periode 1970 – 1979. In de paragrafen 2.5 en 2.6 wordt respectievelijk ingegaan op de perioden 1980 – 1989 en 1990 – 1999. De rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner sinds 2000 tot het heden staan verwoord in paragraaf 2.7. Dit hoofdstuk eindigt met een resumé in paragraaf 2.8.

2.2 Rollen, competenties en werkzaamheden

In deze studie wordt een overzicht gegeven van de rollen van de verkeersplanner in het planningsproces. In dit onderzoek worden voor de verkeers- en vervoersplanner negen rollen onderscheiden: de adviseur, de afstemmer, de beleidsvormer, de bemiddelaar, de besluitvoorbereider, de mobilisator, de ondernemer, de projectmanager en de technicus. De verkeersplanner kan hiervan één of meerdere rollen vervullen. Nadat de rollen van de verkeersplanner zijn omschreven, worden per rol de bijbehorende competenties en werkzaamheden in een overzicht weergegeven (zie figuur 2.1).

Rollen van de verkeersplanner:

- De adviseur is een onafhankelijk deskundige die schriftelijk of mondeling advies uitbrengt over planningsvraagstukken. Een adviseur is meestal werkzaam bij een adviesbureau.
- De afstemmer stemt planningsvraagstukken af met andere overheden en/of andere beleidssectoren. Een afstemmer is meestal werkzaam bij een overheidsinstantie.
- De Beleidsvormer houdt zich bezig met het voorbereiden, ontwikkelen, implementeren en evalueren van beleid. Een beleidsvormer is werkzaam bij een adviesbureau of een overheidsinstelling.
- De bemiddelaar moet de diverse en vaak conflicterende belangen in één lijn zien te krijgen. De specifieke bijdrage van de bemiddelaar aan het proces is het ontwikkelen van voorstellen, die de problemen oplossen. Bij voorkeur is de bemiddelaar een onafhankelijk deskundige.
- De besluitvoorbereider bereidt het politieke besluitvormingstraject voor door beslisdocumenten te schrijven. In deze beslisdocumenten worden vaak managementaspecten vermeld. De besluitvoorbereider is werkzaam bij de overheid.
- De mobilisator verwerft draagvlak voor het implementeren van plannen. De mobilisator kan actief draagvlak verwerven door direct tegen de bevolking te spreken en/of indirect door de media aandacht te trekken. De mobilisator kan zowel werkzaam zijn bij een adviesbureau als overheidsinstantie.
- De ondernemer verzamelt financiële middelen, zorgt voor administratieve goedkeuring en politiek draagvlak om beleidsplannen uit te kunnen voeren. De rol als ondernemer kan zowel door iemand van de overheid als iemand uit het bedrijfsleven worden uitgevoerd.
- De Projectmanager houdt zich bezig met het managen van projecten. Deze beheersinstrumenten hebben vooral betrekking op tijd, geld, organisatie, kwaliteit en communicatie. De rol van projectmanager komt zowel voor bij commerciële instellingen als overheidsinstanties.
- De technicus functioneert als deskundig ondersteuner van het bestuur. De rol kan effectief zijn als het bestuur bevoegdheden overdraagt aan technici. De verkeersplanner kan dan de technische deskundigheid toepassen voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen.

Verkeersplanner		
Rollen	Competenties	Werkzaamheden
Adviseur	<ul style="list-style-type: none"> • Doelgericht handelen • Initiatief • Integraal werken • Mondelinge presentatie • Omgevingsbewustzijn • Onafhankelijkheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Adviseren • Communiceren • Rapporteren
Afstemmer	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpassingsvermogen • Doelgericht handelen • Integraal werken • Omgevingsbewustzijn • Oordeelsvorming 	<ul style="list-style-type: none"> • Afstemming zoeken met andere overheden • Afstemming zoeken met andere ruimtelijke beleidssectoren
Beleidsvormer	<ul style="list-style-type: none"> • Doelgericht handelen • Initiatief • Integraal werken • Omgevingsbewustzijn 	<ul style="list-style-type: none"> • Beleid voorbereiden • Beleid ontwikkelen • Beleid implementeren • Beleid evalueren
Bemiddelaar	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibel gedrag • Initiatief • Luisteren • Onafhankelijkheid • Onderhandelen • Overtuigingskracht • Vertrouwen opbouwen 	<ul style="list-style-type: none"> • Communiceren • Conflicterende belangen in één lijn krijgen • Draagvlak verwerven • Ontwikkelen van voorstellen
Besluitvoorbereider	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurs sensitiviteit • Doelgericht handelen • Schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Beslisdocumenten schrijven • Het verrichten van managementtaken • Strategieën ontwikkelen
Mobilisator	<ul style="list-style-type: none"> • Coöperatief gedrag • Mondelinge presentatie • Onderhandelen 	<ul style="list-style-type: none"> • Communiceren • Draagvlak verwerven
Ondernemer	<ul style="list-style-type: none"> • Doelgericht handelen • Initiatief • Ondernemersschap 	<ul style="list-style-type: none"> • Draagvlak verwerven • Verzamelen van financiële middelen
Projectmanager	<ul style="list-style-type: none"> • Doelgericht handelen • Omgevingsbewustzijn • Oordeelsvorming • Plannen en organiseren 	<ul style="list-style-type: none"> • Beleid voorbereiden • Beleid implementeren • Het verrichten van managementtaken
Technicus	<ul style="list-style-type: none"> • Doelgericht handelen • Omgang met details • Prestatiemotivatie • Probleemanalyse • Zorg voor kwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyseren • Ontwerpen • Projecten technisch voorbereiden

Figuur 2.1: Rollen, competenties en werkzaamheden van de verkeersplanner

In dit onderzoek worden de competenties die behoren bij de verschillende rollen van de verkeersplanner niet nader toegelicht. De competenties spreken voor zich en een verdere toelichting wordt daarom niet nodig geacht. In het resterende deel van dit tweede hoofdstuk wordt per decennia ingegaan op de rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner. Hierbij wordt vooral ingegaan op visies van andere planologen en wetenschappers op de rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner.

De gehanteerde tijdsgrenzen in dit hoofdstuk zijn indicatief van aard, omdat de taken en werkzaamheden van de verkeersplanner niet specifiek aan een tijdsgrens zijn gebonden.

2.3 Rollen en werkzaamheden tot de jaren '70

De Casseres schrijft reeds in 1929 dat het de opdracht van de planoloog is om, met kennis en inzicht in de mogelijke ontwikkeling van een samenleving, de ontplooiing van alle krachten die daarin leven mogelijk te maken. De Casseres omschrijft de taak van de planoloog als volgt:

“Hij zal dit het beste kunnen nastreven, door steeds te bedenken, dat de taak van de planologie niet alleen is om zinnig te doen, maar evenzeer om zinnig na te laten, en op deze wijze voor komende geslachten de mogelijkheid te scheppen, op hun eigen wijze de dingen te behandelen, welke door een onoordeelkundige vaststelling en vastlegging aan het nageslacht onberekenbaar zouden kunnen betrokken.”

De Casseres zijn beschrijving, over de taak van de planoloog, vertoont al veel overeenkomsten met het huidige begrip “duurzame ontwikkeling”. Duurzaam ontwikkelen speelt terecht een belangrijke rol in het hedendaagse planningsproces. De kern van een duurzame ontwikkeling is dat alleen die maatregelen en activiteiten worden getolereerd die niet tot gevolg hebben dat toekomstige generaties minder mogelijkheden hebben dan de huidige generatie (Voogd, 2001). Dit vereist voor planners een goed inzicht in de (toekomstige) positieve en negatieve effecten van planologische maatregelen. De beleidsvormer moet bij het ontwikkelen van het verkeersbeleid rekening houden met deze positieve en negatieve effecten van planologische maatregelen.

Hinte geeft in 1946 aan dat de verkeerswetenschap vooral een maatschappelijke wetenschap is. De verkeerswetenschap heeft in de eerste plaats ten doel om op de maatschappij en haar verkeersbehoeften te letten. Verkeersplanners moesten, volgens Hinte, inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen om het verkeer en vervoer in goede banen te kunnen leiden. Een belangrijke taak van de verkeersplanner was destijds het in onderling verband beoordelen van verkeer. Dat wil zeggen de effecten van de verschillende vervoersmodaliteiten worden in samenhang benaderd. Deze samenhangende en integrale benadering van het verkeers- en vervoerssysteem is een belangrijke ontwikkeling geweest in het verkeers- en vervoersbeleid.

De ruimtelijke ontwikkelingen in de periode 1945-1970 spelen zich af tegen de achtergrond van een planningklimaat, gevoed door ontwikkelingen en stromingen uit de dertiger jaren, de oorlogservaringen en het wederopbouwregiem (Kreukels, 1980). Deze periode wordt gekenmerkt door een technisch rationele aanpak van projecten. De planners concentreren zich in deze periode hoofdzakelijk op het treffen van technische maatregelen om problemen op te lossen. De verkeersplanner vervult in deze periode de rol van technicus. De technicus analyseert verkeersproblemen en ontwerpt oplossingsrichtingen.

2.4 Rollen en werkzaamheden in de periode 1970 – 1979

De verkeers- en vervoersplanner wordt in deze periode gezien als een uitvoerder van verschillende werkzaamheden op verschillende tijdstippen (Eversley, 1974). De structuurplanner maakt een lange termijn visie van de economische, fysieke en sociale structuren van een regio of subregio. Binnen deze visie moeten lokale plannen zich ontplooiën. De taken en werkzaamheden van deze structuurplanner zijn grotendeels in overeenstemming met de werkzaamheden van de beleidsvormer. De beleidsvormer houdt zich namelijk bezig met het voorbereiden, ontwikkelen, implementeren en evalueren van beleid.

In de periode na 1970 wordt de ruimtelijke ontwikkeling bepaald door de verdere versterking van het bestuurlijk-juridische kader van ruimtelijke planning in nauwe samenhang met een geprofileerde planningsmethodologie, gebaseerd op rationele planning en tot uitdrukking komend in procesplanning en systeemanalyse (Kreukels, 1980). Het accent verschuift bovendien van toelatings- naar uitvoeringsplanning.

De communicatieve planningsbenadering ligt in deze periode in toenemende mate ten grondslag aan de te treffen maatregelen. De overheden beginnen steeds meer in te zien dat de in de maatschappij aanwezige kennis onmisbaar is om vraagstukken op te lossen. Alhoewel communicatieve planningsaanpakken vaker ten grondslag liggen aan de gekozen oplossingsrichtingen, zijn overheden nog terughoudend met het gebruik van de communicatieve planningsbenadering. Het betrekken van actoren in het planningsproces kost immers veel tijd. Later werd pas ingezien dat deze van tevoren geïnvesteerde tijd voor draagvlakverwerving een tijdswinst oplevert voor het resterende deel van het planningsproces. Met het nauw betrekken van actoren in het planningsproces zal de kans op een juridische procedure van de actoren tegen de overheid afnemen. Hierdoor wordt in een later stadium van het planningsproces tijd teruggewonnen. De mobilisator verwerft, door het toepassen van een communicatief planningsproces, draagvlak voor de beleidsplannen.

2.5 Rollen en werkzaamheden in de periode 1980 – 1989

In deze periode is het zeer belangrijk dat verkeersplanners open staan voor ontwikkelingen buiten hun werkveld van advies en/of uitvoering. Nieuwe ontwikkelingen en veranderde maatschappelijke opvattingen zijn van grote invloed op het planningsproces. Verkeersplanners zullen maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van huishoudensamenstelling en migratie in acht moeten nemen bij het planningsproces. Daarnaast kunnen economische en politieke ontwikkelingen op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau het planningsproces enorm beïnvloeden. De adviseur op het gebied van verkeer en vervoer moet in samenhang met andere ontwikkelingen integraal kunnen adviseren over planningsvraagstukken. Naast de rol van adviseur is de verkeersplanner in deze periode ook afstemmer. Het verkeers- en vervoersbeleid moet immers worden afgestemd op maatschappelijke, economische en politieke ontwikkelingen.

Ontwikkelingen in het verkeers- en vervoersbeleid kunnen dus verschillende oorzaken hebben. In veel cases zullen veranderingen op het gebied van verkeer en vervoer nieuwe wet- en regelgeving vereisen (Truelove, 1992). Truelove maakt met het onderstaande voorbeeld duidelijk dat verbeterde of nieuwe wet- en regelgeving van essentieel belang is om bepaalde beleidsdoelen te kunnen bewerkstelligen:

“When the planning officer of the city of Norwich wished in 1960 to close a street, in the city centre, to improve environmental circumstances for pedestrians using the street, he was unable to do so because there was no legislation authorizing the closure of streets for environmental purposes.”

Het verbeteren of het introduceren van nieuwe wet- en regelgeving met betrekking tot de verkeersplanning wordt vaak op nationaal niveau ontwikkeld. Het verbeteren of het invoeren van nieuwe institutionele instrumenten neemt vaak veel tijd in beslag, waardoor adequaat handelen van de overheid vaak moeizaam is.

Verkeersplanners zijn echter niet bevoegd om grootschalige besluiten te nemen ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen. De uiteindelijke beslissing om “iets” te doen of “iets” niet te doen wordt in de politieke arena genomen. De bestuurlijke besluitvorming wordt daarom in hoge mate bepaald door de “waan van de dag”, de onderhandelingsprocessen, de belangentegenstellingen en de machtsverhoudingen in de politiek. Zoals Voogd (2001) terecht aangeeft, speelt planologische deskundigheid in het besluitvormingsproces toch een belangrijke rol. Het politieke besluitvormingstraject vindt vaak plaats op basis van de adviezen van de planners. De besluitvoorbereider bereidt de beslisdocumenten voor, die als basis dienen voor de bestuurlijke besluitvorming.

In het besluitvormingsproces zijn strategieën voor planners en bestuurders belangrijk om beleidsdoelen te verwezenlijken. De wensen en ambities van planners en politici komen vaak niet overeen met de voorhanden zijnde financiële middelen, zodoende worden wensen en ambities vaak geprioriteerd op basis van kosteneffectiviteit. De verkeersplanner heeft beleidsdoelen die enerzijds moeten voldoen aan de wensen van de politieke kiezers en anderzijds aan het bewust beschermen van de rechten van mensen, die niet worden gehoord in het normale democratische proces (Eversley, 1974).

Ambtelijke stabiliteit en procedurele openheid zijn belangrijke instrumenten om de belangen van minderheden in het planningsproces te waarborgen (Suskind en Cruikshank, 1987). Vanuit dit perspectief kan de verkeersplanner worden beschouwd als bemiddelaar van de politiek enerzijds en de minderheden anderzijds. Het is zeer belangrijk om een open en transparant planningsproces te voeren zodat de maatschappij inzicht heeft in welke belangrijke stappen worden doorlopen. Tevens moet aan de belanghebbenden inzicht worden geboden over de formele inspraakmomenten op de plannen en over welke besluiten wanneer en door wie worden genomen.

2.6 Rollen en werkzaamheden in de periode 1990 – 1999

Het traditionele onderscheid tussen de private sector en de publieke sector is dat de eerstgenoemde sector zorgt voor wat mensen willen en laatstgenoemde sector zorgt voor wat mensen nodig hebben. Het onderhouden, opwaarderen en aanleggen van wegen, vaarwegen en spoorwegen is een taak van de publieke sector. De uitvoering van deze publieke taken kunnen echter wel door de private sector geschieden. De grenzen tussen de private en publieke sector vervagen (Truelove, 1992).

Verkeers- en vervoersplanners van de publieke sector handelen vaak als adviseurs, ondernemers en projectmanagers. De adviseur geeft onder meer advies over strategieën en prioriteiten aan bestuurders en andere belanghebbenden. De managementtaken van de planner bestaan uit het beheersen van het proces. Deze beheersingstaken bestaan uit het managen van de tijd, het geld, de organisatie, de communicatie, de informatie en de kwaliteit van het project (Twynstra Gudde, 2004).

De projectmanager is verantwoordelijk voor de voortgang van het project. Met het hanteren van de communicatieve planningsbenadering is vaak veel tijd gemoeid. Interactieve planningsprocessen vergen veel tijd in de voorbereidingsfase en zijn daarom moeilijk te managen. In het begin van de projecten is vaak veel tijd gemoeid met het verwerven van draagvlak. Deze tijdsinvestering in communicatie zal in het vervolgetraject van het planningsproces tijdsrendement opleveren.

Het beheersen van het geld betreft vaak de totale projectkosten en projectbaten voor zowel personele als materiële onderdelen. Het gaat hierbij om voorbereidings-, plan-, en uitvoeringskosten. Tevens moeten de kosten ten aanzien van de planning, de informatie, de communicatie zijn gedekt. De projectmanager is verantwoordelijk voor de aanvraag en het managen van deze budgetten.

De kwaliteit van een project wordt gegarandeerd door te voldoen aan functionele en technische kwaliteitseisen, uitgangspunten en randvoorwaarden. De functionele en technische eisen ten aanzien van de kwaliteit worden in de planvormingsfase gedefinieerd. Tevens worden tijdens het proces gezamenlijke uitgangspunten en randvoorwaarden opgesteld.

Ten aanzien van de informatie is de manager van het project verantwoordelijk voor de procedures van de codering, indeling, autorisatie, wijziging en distributie van beslisdocumenten. Gedurende het proces kunnen voortschrijdende inzichten leiden tot aanpassingen c.q. heroverwegingen van besluiten die al zijn genomen in het proces door het bevoegd gezag. Deze eventuele wijzigingen moeten via een goed archiefsysteem worden bijgehouden. In de organisatie moet voldoende capaciteit zijn geregeld voor het uitvoeren van projecten. De projectorganisatie wordt aangestuurd door de projectleider. Daarnaast is de projectmanager verantwoordelijk voor het opstellen van een communicatieplan.

Als ondernemer zoekt de planner naar publiek private samenwerkingsverbanden (PPS) om de marktwerking in het planningsproces te vergroten. Als gevolg van de invoering van de liberalisering en de marktwerking zullen de uitvoerende taken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat op afzienbare termijn worden geëlimineerd (Raad voor verkeer en waterstaat, 1999).

Het werk van verkeersplanners op het Engelse "Department of Transport" bestaat uit het plannen, ontwerpen, bouwen en onderhouden van infrastructuur (Truelove, 1992). Tevens moeten verkeersplanners plannen goedkeuren, dan wel beoordelen die door andere overheidsorganen en/of marktpartijen zijn ontwikkeld. Deze plannen moeten passen binnen de gestelde beleidsdoelen en de visie van het Engelse Department of Transport. Met het verrichten van deze werkzaamheden vervult de verkeersplanner van het Engelse Department of Transport de rollen van technicus en beleidsvormer.

Verkeersplanners worden in de jaren '90 door bestuurders en belanghebbenden soms aangespoord om activiteiten toe te staan of om activiteiten te stoppen. Tegelijkertijd zijn planners verantwoordelijk voor het behoud van of het verbeteren van de bestaande milieukwaliteit en het beschermen van menselijke belangen (Healey, 1997). Gesteld kan worden dat planners dagelijks opereren in het spanningsveld van het algemeen maatschappelijk belang en individuele belangen.

Een zeer belangrijke taak van de planner is om alle belangen mee te nemen in het planningsproces, zodat ten behoeve van de alternatieven en oplossingsrichtingen zorgvuldige afwegingen kunnen worden gemaakt. Als de overheid voorstellen doet ten gunste van het algemeen maatschappelijk belang kunnen individuele belangen worden geschaad. Als deze overheidsvoorstellen veel individuele belangen schaden, kunnen de individuen een belangengroep oprichten. Door het vormen van een belangengroep zijn de individuen beter in staat onder aandacht te komen van de bestuurders. Afhankelijk van de sociale klasse kan de groep in haar gelederen iemand hebben met relevante deskundigheid. Tevens kan de groep geld bij elkaar leggen om wettelijke en professionele experts in te huren, die onafhankelijk advies kunnen geven (Truelove, 1992).

De kerntaak van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is het garanderen van bereikbaarheid, tegen aanvaardbare effecten voor de leefbaarheid en tegen aanvaardbare kosten. Deze drie hoofdelementen: bereikbaarheid, leefbaarheid en kosten staan onderling vaak in een spanningsrelatie. Het is de taak voor de beleidsvormers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat om hierbij een optimum te benaderen (Van der Cammen e.a., 1995). Het optimum, in termen van verkeer en vervoer, kan worden gedefinieerd als het garanderen van voldoende bereikbaarheid, tegen een betaalbare prijs met aanvaardbare consequenties voor de veiligheid en leefbaarheid. Van der Cammen e.a. constateren dat optimalisatie in de praktijk een moeilijke opgave is, omdat er meestal meervoudige oorzaak-gevolgrelaties in het spel zijn die elkaar kunnen doorkruisen. Het is de taak van de beleidsvormer en projectmanager om een optimum in het planningsproces na te streven. De beleidsvormer moet door het ontwikkelen van verkeersbeleid de bereikbaarheid en leefbaarheid garanderen tegen aanvaardbare kosten. De projectmanager zal in ieder project bij een maatregel een kosteneffectieve afweging moeten maken tussen de effecten enerzijds en de kosten anderzijds.

Een zeer belangrijke taak van de ruimtelijke planning het afwegen van ruimteclaims (Voogd, 2001). De ruimte in Nederland is erg schaars. Een goede afweging tussen de diverse belangen op het gebied van wonen, werken, verkeer, recreatie en natuur is een essentieel onderdeel van het planningsproces. Het zorgvuldig afwegen van ruimteclaims door planners, wordt maatschappelijk als een zeer nuttige bezigheid ervaren. Planners moeten immers voorkomen dat ongestructureerde situaties ontstaan. Hier is een belangrijke rol voor de adviseur en beleidsvormer weggelegd.

Eveneens een belangrijke taak van verkeersplanners in deze periode is het toetsen van ruimtelijke beleidsplannen in het licht van de verkeersdoelstellingen en de belangen met betrekking tot verkeer en vervoer. De toetsing van ruimtelijke plannen vindt voornamelijk plaats op basis van de vigerende beleidsdoelstellingen. Om een goede implementatie van deze beleidsplannen na te streven, is het belangrijk om goede contacten te leggen met de (machtige) belangengroepen (Parkin en Sharma, 1999). De planner doet er verstandig aan om de machtige belangen te inventariseren en de probleemanalyse op zo'n manier vorm te geven dat potentiële oplossingen voor deze belangengroepen bespreekbaar worden. Een goede analyse zal een positieve invloed hebben op de voortgang van het project. De mobilisator verwerft draagvlak voor de implementatie van deze beleidsplannen.

Ruimtelijke ordenaars en verkeersplanners beginnen in deze periode te beseffen dat de focus in hun vakgebied moet verschuiven van het stellen van beperkingen naar het stimuleren van ontwikkelingen (Healey, 1997). Healey geeft aan dat de collaboratieve aanpak gericht is op het onderlinge begrip tussen de betrokken partijen in hun ideeën, hun relaties en de rol die zij vervullen in het gebied. Daarmee draait het niet om beleid dat op betrokkenen afkomt, maar juist om beleid dat door de betrokkenen zelf wordt opgesteld. De kern van de collaboratieve aanpak is het samen ontwikkelen van begrip, focus en zelforganiserend vermogen in gebieden. De belangrijkste voorwaarden voor het collaboratieve planningsproces zijn: "diversiteit van actoren" en "wederzijdse afhankelijkheid van actoren". Met een diversiteit aan actoren en wederzijdse afhankelijkheid van actoren wordt het begrip voor elkaars standpunten en belangen vergroot.

2.7 Rollen en werkzaamheden in de periode 2000 – heden

De Raad voor verkeer en waterstaat adviseerde in 1999 aan de minister van Verkeer en Waterstaat de onderstaande missies ten aanzien van de toekomstige taken en werkzaamheden van het ministerie van Verkeer en Waterstaat:

- Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is waakhond van maatschappelijke belangen en van belangen van de individuele burger en stelt randvoorwaarden in de beleidsvorming op terreinen van waterstaat, veiligheid, milieu en ruimtelijke kwaliteit die in het vrije spel van marktkrachten niet tot stand zouden komen;
- Het ministerie van Verkeer en Waterstaat ontwikkelt met andere departementen een integrale visie op concrete beleidsdossiers op de samenhangende terreinen van verkeer, vervoer, veiligheid, milieu, ruimtelijke ordening en dienstverlening;
- Het ministerie van Verkeer en Waterstaat stimuleert vanuit de Nederlandse positie als vóórloper de totstandkoming van integraal beleid in Europees kader. Concrete beleidsinitiatieven kunnen flexibel, in multi- of bilateraal verband met gelijkgestemde lidstaten, worden aangepakt.

Op nationaal niveau wordt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gestimuleerd om samen te werken met andere beleidssectoren. Het integraal ontwikkelen en afstemmen van beleid staat hierbij voorop.

Beleidsvormers trachten in deze periode zowel op nationaal, provinciaal als gemeentelijk niveau de dilemma's tussen de positieve effecten en de negatieve effecten van mobiliteit op te lossen (Linden en Voogd, 2004). De positieve effecten van verkeer en vervoer zijn voornamelijk gelegen in de economische sfeer. Aan het verkeer en vervoer zijn eveneens negatieve aspecten verbonden, zoals congestie, stank, geluid en veiligheidsproblemen. Linden en Voogd constateren dat de beleidsvormers op alle overheidsniveaus zoeken naar manieren om te profiteren van de positieve effecten van mobiliteit en naar manieren om de negatieve effecten van mobiliteit te minimaliseren.

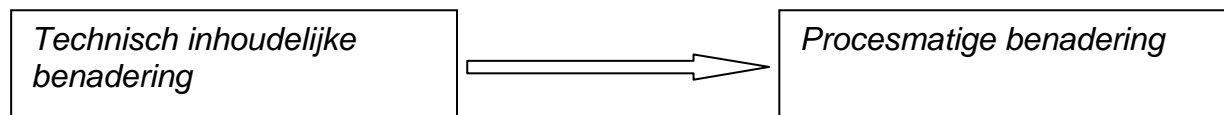
De laatste decennia heeft zich een visie ontwikkeld, waarbij de inhoudelijke taak van de planoloog vooral gelegen is in het "rechtvaardigen" van potentiële beslissingen, dat wil zeggen in het aangeven van effecten van alternatieve ruimtelijke beleidsmogelijkheden (Voogd, 2001). Een belangrijke stap voorwaarts is dat door middel van het voeren van een open en transparant planningsproces de overheidspartijen, maatschappelijke belangenorganisaties, omwonenden en andere belanghebbenden gezamenlijk problemen analyseren, alternatieven ontwikkelen en effecten bepalen. Het nauw betrekken van participanten in de planvorming heeft tot doel om draagvlak te verwerven voor de gekozen oplossingsrichtingen. Daarnaast wordt de kennis die zich in de maatschappij bevindt optimaal gebruikt bij het voeren van open planprocessen.

2.8 Resumé

In deze studie worden negen rollen van de verkeersplanner onderscheiden: de adviseur, de afstemmer, de beleidsvormer, de bemiddelaar, de besluitvoorbereider, de mobilisator, de ondernemer, de projectmanager en de technicus. De taken en werkzaamheden van de verkeersplanner zijn verschoven van het verrichten van technisch inhoudelijke werkzaamheden naar het beheersen van projecten en processen. Er vindt een verschuiving plaats van een technisch inhoudelijke benadering naar een procesmatige benadering van planningsvraagstukken (zie figuur 2.2).

Tot de jaren '80 waren de verkeersplanners vooral bezig met het verzinnen van technische maatregelen om problemen op te lossen. Vanaf de jaren '80 ligt de communicatieve planningsaanpak steeds vaker ten grondslag aan het oplossen van planningsvraagstukken. Verkeersplanners ontwikkelen steeds vaker gezamenlijk met andere beleidssectoren en belanghebbenden integraal beleid. Het ontwikkelen en toetsen van beleidsplannen op basis van verkeers- en vervoersbelangen vormt zowel in het verleden als in het heden een belangrijke taak van de beleidsvormer.

In de jaren '90 van de 20^e eeuw kwamen ruimtelijke ordenaars en verkeersplanners tot het besef dat de focus in hun vakgebied moet verschuiven van het stellen van beperkingen naar het stimuleren van ontwikkelingen. De huidige verkeersplanner moet in staat zijn projecten en processen te beheersen. Daarnaast moet een planner communicatief vaardig zijn, waarbij de planner enerzijds draagvlak verwerft voor plannen en anderzijds luistert naar de belangen van actoren. Het voorbereiden en ondersteunen van het besluitvormingsproces is eveneens een belangrijke bezigheid van de planner.



Figuur 2.2: Van een technisch inhoudelijke benadering naar een procesmatige benadering

3. Ontwikkelingen in de planningscontext

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 zijn de rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner benoemd en per decennia verder uiteengezet. In deze rollen en werkzaamheden zijn wijzigingen opgetreden. Een aantal ontwikkelingen in de contextuele, de institutionele, de planningsconceptuele en maatschappelijke sfeer liggen aan deze wijzigingen ten grondslag. In dit derde hoofdstuk wordt ingegaan op deze planningscontextuele ontwikkelingen. In de planningscontext van planningsvraagstukken is sinds de jaren '60 van de 20^e eeuw een verschuiving opgetreden. Er vindt namelijk een verschuiving plaats van een technisch rationele aanpak naar een communicatieve planningsbenadering van projecten. Deze verschuiving heeft de planningscontext van vraagstukken aanzienlijk veranderd.

De contextuele ontwikkelingen worden in paragraaf 3.2 toegelicht. Daarnaast zijn de afgelopen decennia institutionele instrumenten ontwikkeld die van belang zijn voor het planningsproces van infrastructuurprojecten. Deze institutionele ontwikkelingen worden in paragraaf 3.3 besproken. In paragraaf 3.4 worden de conceptuele ontwikkelingen in beeld gebracht die de rollen en werkzaamheden van de provinciale verkeersplanner hebben beïnvloed. In paragraaf 3.5 worden de maatschappelijk ontwikkelingen geschetst die van invloed zijn op de rollen en werkzaamheden van de provinciale verkeers- en vervoersplanner. Het hoofdstuk wordt met een resumé in paragraaf 3.6 afgesloten.

3.2 Contextuele ontwikkelingen

Planning wordt gezien als een proces van menselijke gedachten, waaruit acties voortvloeien (Alexander, 1992). Planning kan globaal in twee stromingen worden onderverdeeld: de technisch rationele en de communicatieve stroming. In deze paragraaf worden de ontwikkelingen in de planningscontext ook geschetst op basis van de technisch rationele en communicatieve stroming.

Technische rationaliteit wordt in relatie gebracht met een wetenschappelijke aanpak van analyses en met een nauwkeurige manier van problemen oplossen (Alexander, 1992). Schön (1983) omschreef al eerder dat planning vanuit het technisch rationele perspectief een proces is van problemen oplossen. Planningsvraagstukken worden bij een technisch rationele benadering opgelost op basis van wetenschappelijke theorieën en de bestaande beschikbare technieken. De technisch rationele aanpak is vooral georiënteerd op het realiseren van inhoudelijke doelen.

Een technisch rationele planningsaanpak doorloopt op een systematische wijze het planningsproces. In de technisch rationele benadering zijn duidelijke hoofdfases te onderscheiden:

- de probleemanalyse;
- het formuleren van doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden;
- het genereren van alternatieven;
- het evalueren van effecten;
- het implementeren van de plannen.

Tijdens de probleemanalyse worden de problemen gedefinieerd en systematisch geanalyseerd. Vervolgens worden de doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden van het planningsvraagstuk geformuleerd. In een technisch rationele benadering van vraagstukken zijn de doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden voornamelijk technisch en juridisch van aard. De vraagstukken moeten voldoen aan technische kwaliteiten en passen binnen de vigerende wet- en regelgeving. In de derde hoofdfase worden alternatieven gegenereerd die het probleem moeten oplossen. In de fase daaropvolgend worden indicatoren vastgesteld voor de evaluatie ex ante van de alternatieven. Nadat deze evaluatie ex ante heeft plaatsgevonden, wordt het voorkeursalternatief vastgesteld door het bevoegd gezag. In de implementatiefase wordt het voorkeursalternatief nader uitgewerkt en verder voorbereid. Na deze verdere uitwerking en voorbereiding wordt het voorkeursalternatief in uitvoering gebracht. Deze systematische werkwijze bij planningsvraagstukken is kenmerkend voor de technicus.

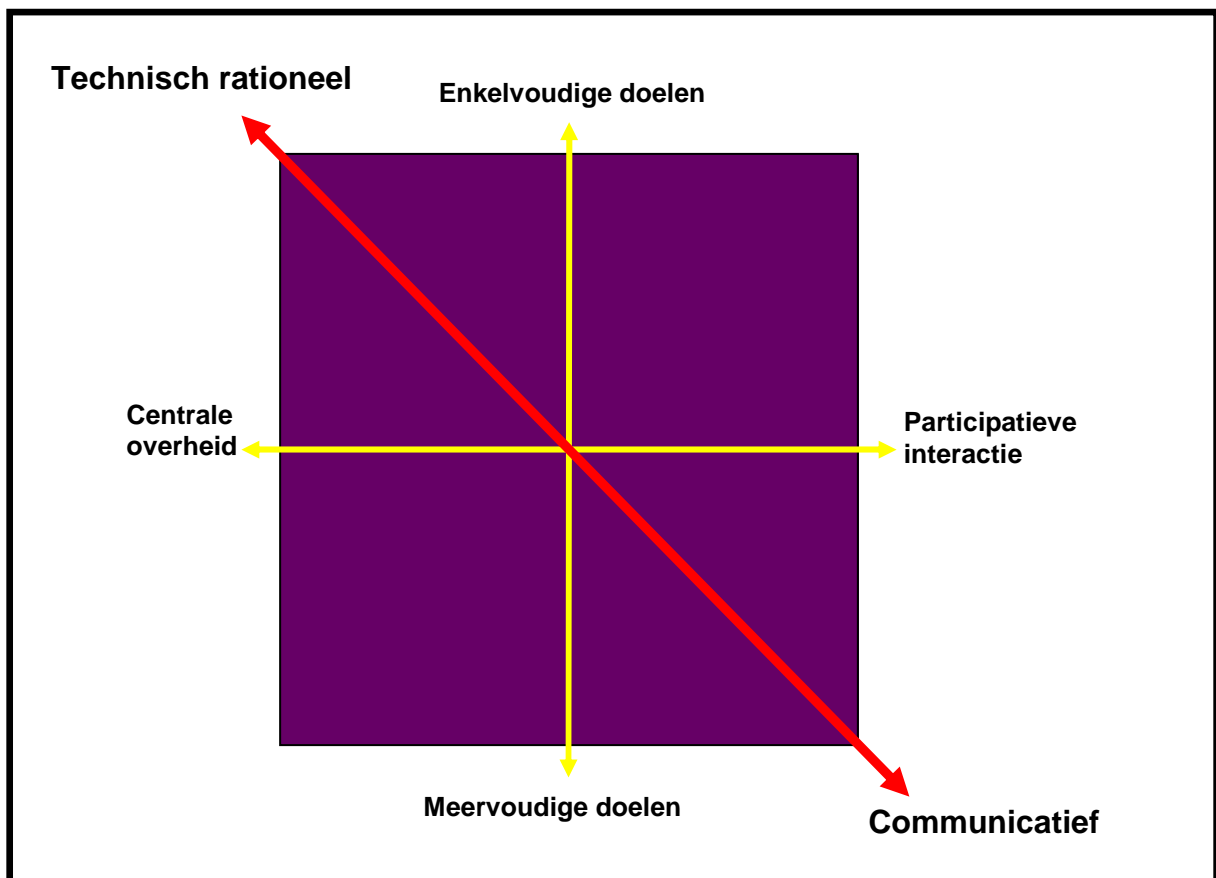
Het gebruik van de technisch rationele planningsmethode is niet gerelateerd aan succes of mislukken. Er is geen garantie dat keuzes, die zijn voortgevloeid door het hanteren van de technisch rationele planningsbenadering, de gewenste resultaten opleveren.

Mede door de constatering dat bij een technisch rationele benadering van complexe en zeer complexe problemen geen garantie bestaat dat de daadwerkelijk gewenste resultaten tot stand komen, vindt een verschuiving plaats naar een communicatieve aanpak. De Roo (2001) stelt dan ook terecht dat, bij de communicatieve benadering, communicatie en interactie in het besluitvormingsproces niet beperkt behoren te blijven tot één centrale besluitvormer. Overheden, maatschappelijke organisaties, omwonenden en andere belanghebbenden moeten worden betrokken in het besluitvormingsproces. Een communicatieve planningsbenadering begint vaak met het kenbaar maken van wensen en frustraties van individuen of groepen over een bepaald onderwerp. Bij een communicatie planningsaanpak moet de planner zorgvuldig kunnen luisteren naar alle groepen in de maatschappij, zowel naar grote als kleine belangengroepen (Eversley, 1974). Bij het oplossen van complexe en zeer complexe vraagstukken vindt dan ook een verschuiving plaats van een technisch rationele aanpak naar een communicatieve planningsaanpak (De Roo, 2001).

In een communicatief planningsproces wordt steeds vaker terecht gebruik gemaakt van de kennis van actoren. Bij communicatief handelen is een actor gericht op het bereiken van overeenstemming met één of meer actoren op basis van deugdelijke argumentatie (Edwards en Pröpper, 1996). De rol van de verkeersplanner kan hierbij worden aangeduid als mobilisator. De mobilisator verwerft draagvlak voor beleid en/of maatregelen door actoren actief te betrekken in het planningsproces. Het communicatief handelen leidt vaak tot consensus tussen de verschillende actoren. Iedere actor in het communicatieve planningsproces strijdt voor het realiseren van doelen die betrekking hebben op de belangen die door hem/haar in het proces worden behartigd. Doordat actoren diverse doelen nastreven, worden met een communicatieve planningsbenadering vaak meervoudige doelen gerealiseerd. Met de realisatie van deze meervoudige integrale doelen wordt de kwaliteit van het eindresultaat vergroot, waardoor het draagvlak van actoren voor de gekozen maatregelen toeneemt.

De regering heeft in 1991 de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) gevraagd om onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden tot versnelling van de besluitvorming rond grote ruimtelijke en infrastructurele projecten in Nederland. De vaak jarenlange periodes van overleg en uitstel worden maatschappelijk en bestuurlijk onaanvaardbaar geacht (Hart e.a., 1995). In 1994 constateert de WRR dat de kern van de problematiek niet de tijdsduur zelf is, maar de onvoorspelbaarheid en de onbeheersbaarheid van het besluitvormingsproces. In een besluitvormingsproces worden hoofdlijnen en details vaak verward en een adequate afweging van belangen blijft daardoor vaak achterwege. Deze onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid van projecten zijn vaak kenmerkend voor een communicatief planningsproces. Een communicatief proces kan worden aangeduid als een interactief proces, waarbij door herhaaldelijk overleg met actoren een toenemend draagvlak moet ontstaan voor de gekozen oplossingsrichtingen. Voor de projectmanagers is een belangrijke taak weggelegd om deze projecten beter te beheersen, zodat het besluitvormingsproces beter voorspelbaar wordt.

De Roo (2001) heeft een besluitvormingsmodel ontwikkeld. Hierbij wordt een relatie tussen doelen en sturing gelegd. De technisch rationele besluitvorming wordt gekenmerkt door het realiseren van enkelvoudige doelen en door een centrale sturing van de overheid. Bij communicatieve besluitvorming wordt het realiseren van meervoudige doelen nagestreefd op basis van participatieve interactie tussen de betrokken actoren (zie figuur 3.1).



Figuur 3.1: Besluitvormingsmodel (bron: De Roo, 2004)

Met de verschuiving van een technisch rationele aanpak naar een communicatieve benadering van planningsvraagstukken, zijn eveneens de rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner veranderd. De verkeersplanner is bij een technisch rationele aanpak van projecten op inhoud gericht. Bij een communicatieve benadering zijn de rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner meer procesgeoriënteerd. Met deze contextuele verschuiving is ook de rol van de verkeersplanner bij complexe projecten veranderd van technicus naar projectmanager en mobilisator.

3.3 Institutionele ontwikkelingen

Tot de jaren '60 van de 20^e eeuw was de ruimtelijke planning ongeorganiseerd en werden de werkzaamheden van planners beoordeeld als werkzaamheden zonder grootschalige consequenties voor de maatschappij (Eversley, 1974). In de jaren '60 kwam terecht een kentering in deze denkwijze. Planning werd vanaf dat moment steeds vaker gezien als een activiteit die de ruimte om ons heen beïnvloed. Sinds de jaren '60 van de 20^e eeuw zijn een aantal institutionele instrumenten ontwikkeld, die van invloed zijn op de huidige verkeersplanning. De komst van de institutionele planningsinstrumenten worden in deze paragraaf chronologisch besproken.

Bij het plannen van complexe en zeer complexe verkeers- en vervoersprojecten zijn zes institutionele instrumenten van belang:

Institutionele instrumenten:

- de Wet op de Ruimtelijke Ordening (05-07-1962)
- de Wet milieubeheer (13-06-1979)
- de Algemene wet bestuursrecht (04-06-1992)
- de Wet op het Infrastructuurfonds (27-05-1993)
- de Tracéwet (16-09-1993)
- de Planwet Verkeer en Vervoer (25-05-1998)

Wet op de Ruimtelijke Ordening

In 1962 werd in Nederland de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) vastgesteld. De ruimtelijke ordening vindt haar uitwerkingen op verschillende overheidsniveaus. De belangrijkste planologische beslissingen van de regering doorlopen de procedure van planologische kernbeslissing (PKB-procedure). De PKB-procedure houdt een regeling in voor gestructureerd overleg met lagere overheden en inspraak van de bevolking (Voogd, 2001).

Op provinciaal niveau worden streekplannen vervaardigd. Een streekplan geeft op hoofdlijnen de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een gebied weer, waarbij verschillende belangen tegen elkaar af worden gewogen. Voogd (2001) dicht een drietal functies toe aan het streekplan:

- 1) Het streekplan is een ruimtelijk ontwikkelingsplan voor een regio;
- 2) Het streekplan is een toetsingskader voor het gemeentelijk beleid;
- 3) Het streekplan is een integratiekader voor het sectorbeleid, dat in de provincie op tal van terreinen wordt gevoerd.

De provincie toetst gemeentelijke bestemmingsplannen aan de uitgangspunten en randvoorwaarden van het streekplan om te controleren of ze hieraan niet strijdig zijn. Wanneer bestemmingsplannen afwijken van een streekplan kan dat aanleiding zijn voor de provincie om niet in te stemmen met het bestemmingsplan. Een streekplan bestaat uit de onderstaande onderdelen:

- Een beschrijving van de meest gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen;
- Eén of meer kaarten met verklaring waarin deze hoofdlijnen voor zover mogelijk in beeld zijn gebracht;
- Een toelichting op welke gedachten het plan berust.

Gemeenten hebben twee instrumenten tot haar beschikking die van belang zijn in de ruimtelijke ordening. De gemeente kan de hoofdlijnen van haar ruimtelijk beleid voor haar grondgebied vastleggen in een structuurplan. Dit plan geeft een beschrijving van de meest gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen. De gemeenteraad kan voor haar grondgebied bestemmingsplannen vaststellen. In een bestemmingsplan wordt aangegeven hoe we de grond en de gebouwen die erop (kunnen) staan mogen gebruiken. Het bestemmingsplan is de enige plansoort in de ruimtelijke ordening dat de burger rechtstreeks bindt. Het geeft daarmee rechtszekerheid aan de belanghebbenden voor een gebied (Voogd, 2001).

Wet milieubeheer

De Wet milieubeheer is in 1979 vastgesteld. De Wet milieubeheer voorziet in een "integrale milieuvergunning" met uniforme procedures voor inspraak, bezwaar en beroep bij vergunningen. Tevens bevat de wet een coördinatieregeling voor het geval dat voor een bepaald project of activiteit twee of meer vergunningen zouden worden aangevraagd (Voogd, 2001).

In de Wet milieubeheer is onder andere de formele milieueffectrapportage (m.e.r.) opgenomen. De m.e.r. procedure moet worden doorlopen voor grootschalige en complexe ruimtelijke projecten. In een m.e.r. procedure worden de effecten van de alternatieven in beeld gebracht. Met de invoering van de m.e.r. procedure heeft het milieuaspect een volwaardige plaats ingenomen in het besluitvormingsproces van projecten met een groot maatschappelijk belang.

Algemene wet bestuursrecht

Met de komst van de Algemene wet bestuursrecht in 1992 is de overzichtelijkheid van het bestuursrecht sterk verbeterd. De Algemene wet bestuursrecht bevat algemene regels die voor het hele bestuursrecht van toepassing zijn. De wet bestaat uit voorschriften waaraan overheden zich moeten houden bij de uitoefening van taken en bevoegdheden. Tevens staan in de wet bepalingen vermeld over de rechtsbescherming van burgers tegen de overheid. Deze bepalingen komen op het volgende neer: belanghebbenden kunnen tegen vermeende onrechtmatige besluiten van bestuursorganen bezwaar maken bij hetzelfde bestuursorgaan dat het besluit nam of beroep aantekenen bij een ander bestuursorgaan (Verheugt, 2003). Vervolgens biedt de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheid in beroep te gaan bij de rechtbank. De burgers hebben met de komst van de Algemene wet bestuursrecht meer mogelijkheden gekregen om tegen besluiten van de overheid in beroep te gaan, waardoor overheden min of meer worden gedwongen een transparant en open planningsproces te doorlopen.

Wet op het Infrastructuurfonds

Met de invoering van de Wet op het Infrastructuurfonds in 1993 wordt een verdere integratie van het verkeers- en vervoersbeleid nagestreefd. Daarnaast wordt met de Wet op het Infrastructuurfonds de continuïteit van financiële middelen voor investeringen in en onderhoud van infrastructuur gewaarborgd. De projecten, waaraan de minister van Verkeer en Waterstaat financiële middelen wil besteden, staan vermeld in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). Het MIT wordt jaarlijks aan de Tweede Kamer aangeboden.

Het MIT geeft een overzicht van infrastructurele projecten die in voorbereiding of in uitvoering zijn, waarbij het ministerie van Verkeer en Waterstaat is betrokken. Het kunnen dus ook projecten zijn, die op provinciaal niveau worden voorbereid. In het MIT wordt onderscheid gemaakt in drie fasen. Deze fasen zijn:

- de Verkenningfase;
- de Planstudiefase;
- de Realisatiefase.

Met de opname van het project in de Verkenningfase van het MIT erkent de minister van Verkeer en Waterstaat dat er een potentieel verkeers- en vervoersknelpunt aanwezig is dat nader verkend moet worden. Als uit deze Verkenningfase blijkt dat er een nut en noodzaak is om het verkeers- en vervoersknelpunt aan te pakken, gaat het project naar de Planstudiefase. In de Planstudiefase worden alternatieven geëvalueerd, die een oplossing bieden voor het betreffende verkeers- en vervoersknelpunt. Nadat de planstudie is uitgevoerd, wordt een voorkeursalternatief gekozen, dat nader wordt uitgewerkt. Een infrastructurele maatregel wordt uiteindelijk uitgevoerd, als het project zich in de Realisatiefase van het MIT bevindt.

De MIT systematiek voorziet dus niet in een automatische doorstroming van het project naar de opvolgende fase. Gedurende het doorlopen van de MIT fasen, wordt de bestuurlijke overeenstemming vergroot, waardoor de kans op daadwerkelijke realisatie van het project wordt vergroot (Arts e.a., 2002).

Tracéwet

In september 1993 is in Nederland de Tracéwet ingevoerd. De Tracéwet biedt inzicht in de te volgen planningsprocedure bij de besluitvorming van de aanleg van nieuwe verkeer- en infrastructuurprojecten. Deze planningsprocedure wordt doorlopen in de Planstudiefase van het MIT. Als de Tracéwetprocedure in werking treedt, is het nut en de noodzaak van het project in de Verkenningenfase al aangetoond. De Tracéwet bestaat uit de onderstaande stappen:

- Het opstellen van een startnotitie MER;
- Inspraak en adviesronde;
- Het vaststellen van de richtlijnen m.e.r.;
- Het voorbereiden van de Trajectnota;
- Inspraak en adviesronde;
- Het ontwerp tracébesluit;
- Inspraak en adviesronde;
- Het tracébesluit;
- Eventueel beroep bij de Raad van State.

De m.e.r. procedure vormt een onderdeel van de Tracéwet. Door de samenvoeging van de m.e.r. procedure en de Tracéwet is uiteindelijk de tracé/ m.e.r. procedure ontstaan. Met de samenvoeging van de tracé- en m.e.r. procedure wordt veel tijd en geld bespaard door de overheid. Daarnaast wordt de overzichtelijkheid van de inspraakmomenten vergroot. Het tracébesluit markeert de grens tussen de afronding van de planvorming en de voorbereiding van de uitvoering. Een tracébesluit is nagenoeg altijd m.e.r. plichtig. Het starten van de Tracéwetprocedure is alleen mogelijk als het tracé in de verkeers- en vervoersbeleidsplannen staan vermeld. Een project is tracé/ m.e.r. plichtig bij:

- De aanleg van een hoofdweg, landelijke railweg of hoofdvaarweg;
- De verbreding van een hoofdweg met één of meer rijstroken, indien het te verbreden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt;
- De reconstructie van een weg die bestaat uit een ombouw tot autosnelweg.

Daarnaast zijn er hoofdwegen, hoofdvaarwegen en spoorwegen die niet in het MIT zijn opgenomen. Voor deze wegen hoeft de Tracéwet niet te worden gevolgd. Wel moeten deze projecten een m.e.r. procedure doorlopen.

Planwet Verkeer en Vervoer

In 1998 is de Planwet Verkeer en Vervoer in werking getreden. In deze Planwet Verkeer en Vervoer is de planning van verkeers- en vervoersinfrastructuur vastgelegd. De Planwet Verkeer en Vervoer zorgt voor een integrale planning en uitvoering van het verkeers- en vervoersbeleid, door taken en bevoegdheden tussen de verschillende overheidsniveaus te verdelen. De invoering van de Planwet Verkeer en Vervoer heeft er toe geleid dat op rijksniveau een nationaal verkeers- en vervoersplan, op provinciaal niveau een provinciaal verkeers- en vervoersplan en op gemeentelijk niveau verkeers- en vervoersbeleid wordt ontwikkeld.

Provincies hebben met de komst van de Planwet Verkeer en Vervoer een grotere rol gekregen op het gebied van verkeer en vervoer. Zo zijn provincies verantwoordelijk voor het openbaar vervoerbeleid.

Het institutionele instrumentarium dient als juridisch kader voor alle rollen van de verkeersplanner. Vooral de besluitvoorbereider moet nagaan of aan alle institutionele verplichtingen in het planningsproces is voldaan.

3.4 Planningconceptuele ontwikkelingen

In deze paragraaf worden drie relatief nieuwe planningsconcepten gepresenteerd: de gebiedsgerichte aanpak, de ontwikkelingsplanologie en de Shared Space aanpak van projecten. Door de recente opkomst van deze planningsconcepten zijn ze nog volop in ontwikkeling. Met de gebiedsgerichte aanpak, de ontwikkelingsplanologie en de Shared Space benadering wordt een andere denk- en handelswijze van de verkeer- en vervoersplanner voorzien. Welke denk- en handelswijze van de verkeersplanner hierbij passend is en welke invloed dit heeft op de rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner wordt in deze paragraaf verwoord.

3.4.1 Gebiedsgerichte aanpak

Het beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening is verdeeld over verschillende sectoren. Iedere sector maakt zijn eigen plannen, waarin de doelstellingen en prioriteiten staan opgenomen voor de komende planperiode. Vanwege de versnippering van het ruimtelijk beleid over verschillende beleidsvelden was de effectiviteit van het beleid zeer gering (Stoep, 1997). Tussen de verschillende sectorale beleidsplannen werden soms tegenstrijdigheden en onduidelijkheden geconstateerd. De beleidsvelden zagen elkaar als concurrenten, waardoor de inflexibiliteit en de verharding onderling toenam. Er moest terecht worden gezocht naar een integrale aanpak, waarbij de beleidsvelden elkaar kunnen versterken door gezamenlijk beleid te ontwikkelen. Eindelijk werd door de verschillende sectoren ingezien dat de ruimtelijke beleidsvelden afhankelijk van elkaar zijn. Het ontwikkelen van omgevingsbeleid en een gebiedsgerichte aanpak van projecten moeten de samenhang, tussen de uit elkaar gegroeide beleidssectoren, weer versterken. Hierin is een belangrijke taak weggelegd voor de beleidsvormer.

Met een gebiedsgerichte aanpak kan beter worden ingespeeld op de specifieke waarden, kwaliteiten en functies van gebieden en kan de problematiek “integraler” worden beschouwd (Driessen e.a., 1995). De effectiviteit van de besluitvorming kan worden vergroot door de participatie van actoren in de beleidsvoorbereiding. Met de participatie van actoren in het planningsproces kan ruimte ontstaan voor een gebundelde inzet van financiële middelen en een vergroting van het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor het beleid. Vanuit dit perspectief treedt de planner als ondernemer op, omdat de verkeersplanner moet zorgen voor het verkrijgen van financiële middelen en het verwerven van maatschappelijk en politiek draagvlak.

Met de gebiedsgerichte aanpak vindt een verschuiving in verantwoordelijkheden plaats ten aanzien van het beleid voor de fysieke leefomgeving. De rol van de rijksoverheid die van bovenaf het lokale en regionale beleid aanstuurt, neemt af ten gunste van provinciale en gemeentelijke overheden. In plaats van geconcentreerde verantwoordelijkheid op een centraal niveau, wordt er steeds vaker gesproken van gedeelde verantwoordelijkheid op lokaal en regionaal niveau (De Roo en Schwartz, 2000).

Regierol voor provinciale overheid

Voor de provinciale overheid is de laatste jaren actief geweest in het zoeken naar een aanpak voor omgevingsplanning en een gebiedsgerichte aanpak van projecten. Omgevingsplanning is het op gestructureerde en systematische wijze komen tot een samenhangend beleid voor de fysieke omgeving (Schwartz, 1997). Met een gebiedsgerichte aanpak van projecten wordt gebiedsgericht naar oplossingen gezocht voor de problemen in het gebied. Samenhang in en afstemming over maatregelen moeten het resultaat zijn van deze gebiedsgerichte aanpak. Enerzijds is de provinciale overheid verantwoordelijk voor het vertalen van nationaal beleid in provinciaal beleid en anderzijds moet de provincie er op toe zien dat gemeentelijke overheden handelen volgens de vigerende nationale en provinciale beleidskaders. De provinciale overheid heeft dus zowel een uitvoerende als een toetsende taak in het beleidsproces.

De provincie tracht terecht de coördinatie en afstemming tussen de verschillende ruimtelijke beleidsvelden en overheden te verbeteren door integraal ruimtelijk beleid te ontwikkelen en een gebiedsgerichte aanpak van projecten na te streven. De provincie vervult in de gebiedsgerichte aanpak een regierol. Deze gebiedsgerichte aanpak wordt dan ook wel de vinding van de jaren negentig genoemd in de planning.

Afstemming, coördinatie en integratie

De begrippen afstemming, coördinatie en integratie worden bij de ontwikkeling van omgevingsgericht beleid vaak verward. Janssens en Brouwer (1996) hebben de begrippen als volgt gedefinieerd:

- Afstemming betekent het gelijktijdig doorlopen van de procedures bij het opstellen van strategische beleidsplannen. Er wordt voor gezorgd dat de plannen elkaar inhoudelijk niet tegenspreken;
- Bij coördinatie gaat men naast het gelijktijdig doorlopen van de procedures het beleid in de plannen in samenhang formuleren. De ruimtelijke beleidsplannen bevatten bijvoorbeeld dezelfde uitgangspunten;
- Bij integratie is er sprake van één plan met één procedure. Het beleid is één samenhangend geheel en niet meer in een specifieke beleidssector onderscheidbaar.

Bij omgevingsplanning is het begrip “integratie” dus van toepassing. Bij planning hoort echter ook uitvoering. Als alternatief voor integrale planvorming wordt soms de integrale uitvoering genoemd, oftewel de gebiedsgerichte aanpak van projecten. Het één sluit het ander echter niet uit. Integrale planvorming en uitvoering moeten als complementair worden beschouwd. Integrale planvorming is gericht op een lange termijn visie, terwijl de uitvoering gericht is op het op korte termijn uitvoeren van programma's en projecten.

Er moet voor worden gewaakt dat bij het ontbreken van de noodzakelijke complementariteit de knelpunten niet naar andere bestuurslagen, zoals gemeenten, of naar andere projecten worden doorgeschoven (Janssens en Brouwer, 1996).

Maatwerk per gebied

Lokaal maatwerk is een sleutelbegrip bij de gebiedsgerichte aanpak van projecten. Een gebied met specifieke karakteristieken en met een complex problemenpakket, wordt als één geheel benaderd door de verkeersplanner. Alle vermeende problemen binnen een gebied worden door de verkeersplanner zoveel mogelijk met elkaar in verband gebracht. Zodat de problemen op een evenwichtige en integrale manier worden aangepakt. Iedere gebied heeft per slot van rekening een eigen identiteit (Hague en Jenkins, 2005), waarbij specifiek maatwerk van belang is om deze gebiedsidentiteit te bewaren dan wel te versterken.

Bij een gebiedsgerichte aanpak gaat het om het idee dat problemen die lokaal of regionaal spelen ook het best op dat niveau kunnen worden opgelost, zodat door de verkeersplanner maatwerk per gebied kan worden geleverd. Een maatwerkaanpak die op basis van het subsidiariteitsbeginsel door de politiek wordt gesteund. Dit houdt in dat projecten op het juiste overheidsniveau moeten worden uitgevoerd. Deze politieke steun voor dit idee komt mede voort uit de behoefte aan deregulering en integratie van beleid.

Integratie in verkeer en vervoer

De Roo en Schwartz (2000) stellen dat de integratiegedachte bij het verkeers- en vervoersbeleid nog nauwelijks is bereikt. In december 1997 hebben het Rijk, de provincies, de gemeenten en de unie van waterschappen het Startprogramma Duurzaam Veilig ondertekend. Met de ondertekening van dit convenant geven de overheden wel degelijk aan gezamenlijk een functioneel wegennet te willen realiseren. Het realiseren van 30 km zones binnen de bebouwde kom en 60 km zones in rurale verblijfsgebieden zijn twee onderdelen van een totaalplan om het wegennet in Nederland verkeersveiliger te maken. Om de verkeersveiligheid en leefbaarheid in de verblijfsgebieden binnen en buiten de bebouwde kom te vergroten, is een goed functionerend hoofdwegennet van essentieel belang.

Het tekenen van het Startprogramma Duurzaam Veilig heeft eveneens bijgedragen aan het feit dat verkeersprojecten in toenemende mate integraal en gebiedsgericht worden aangepakt. Verkeers- en vervoersprojecten worden bij de gebiedsgerichte aanpak afgestemd met andere problemen en maatregelen in een gebied. Veel beleidssectoren worden vanuit de verkeerssector tegenwoordig terecht betrokken bij de voorbereiding van projecten en stellen vaak (kostenverhogende) uitgangspunten en randvoorwaarden aan projecten. Bij de reconstructie van wegen wordt van de verkeersplanners bijvoorbeeld verwacht dat zij waar nodig maatregelen treffen met betrekking tot flora en fauna. Deze maatregelen zouden zonder de reconstructie van de weg voorlopig niet gerealiseerd worden. De verkeers- en vervoersbeleidssector is dus actief met andere beleidssectoren bezig gebiedsgerichte maatregelen te ontwikkelen, om zodoende meervoudige doelen te realiseren.

Door het integraal benaderen van planningsvraagstukken kunnen beleidssectoren werk-met-werk maken, waardoor projecten een meerwaarde krijgen en kunnen rekenen op meer draagvlak bij de betrokken actoren. In de beleidssector verkeer en vervoer wordt dus wel degelijk gewerkt aan een integratie met andere beleidsvelden. Als afstemmer zorgt de verkeersplanner er voor dat het verkeers- en vervoersbeleid wordt afgestemd met de andere beleidssectoren, zodat integrale oplossingen worden ontwikkeld.

Integraal werken afdwingen

Naast voordelen heeft de gebiedsgerichte aanpak ook een aantal nadelen. Belangrijke problemen bij de integrale uitvoering van projecten zijn de onduidelijkheid over verantwoordelijkheden, onvoldoende beleidsruimte, dubbele besluitvorming en sectorale financieringsstromen (Janssens en Brouwer, 1996). De problemen worden vooral veroorzaakt doordat aan de projecten geen integraal beleid ten grondslag ligt. Het gevaar bestaat dat op operationeel niveau belangrijke beleidskeuzes moeten worden gemaakt, die op hoger strategisch niveau vanwege gebrek aan consensus ontbreken. Stoep (1997) geeft terecht aan dat integraliteit, afhankelijkheidsgedrag en interdisciplinair werken moet worden afgedwongen door het bestuur en de leidinggevenden binnen een organisatie. De leidinggevenden moeten gebiedsgericht werken mogelijk maken door het verwerven van draagvlak en het zorgen voor heldere organisatie- en besluitstructuren. Het is de taak van de ondernemer en de mobilisator om de gebiedsgerichte aanpak verder te concretiseren. De mobilisator verwerft draagvlak voor de gebiedsgerichte aanpak bij de diverse beleidssectoren, gemeentelijke overheden en de politiek. De ondernemer in dienst van de overheid steunt de mobilisator door de organisatiestructuur aan te passen en door het bundelen van financieringsstromen.

Stoep constateert in 1997 dan ook terecht dat de positie van de planner in het verkeersbeleid sterk is veranderd. De planner heeft een gedaantewisseling ondergaan. Naast inhoudelijke deskundigheid beschikt de verkeersplanner nu ook over communicatieve deskundigheid. Tevens kan de planner conflicten oplossen en een proces managen. De bemiddelaar heeft als taak om deze conflicterende partijen op één lijn te krijgen.

3.4.2 Ontwikkelingsplanologie

Een ontplooiing in de planologie dat goed aansluit bij de gebiedsgerichte aanpak is het begrip ontwikkelingsplanologie. Ontwikkelingsplanologie is een gebiedsgerichte beleidspraktijk, die op de verwachte maatschappelijke dynamiek inspeelt, de verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, op een actieve inbreng van de belanghebbenden steunt en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering (Dammers e.a., 2004). Deze uitgebreide definitie vraagt om een nadere toelichting. Typend voor ontwikkelingsplanologie is dat de gebiedskenmerken niet als een statisch gegeven worden opgevat, maar worden geplaatst in een dynamisch perspectief. Specifieke gebiedskenmerken kunnen namelijk worden opgenomen of worden vertaald in een ontwerp. Bij het ontwerpen kan rekening worden gehouden met cultuurhistorische en landschappelijke gebiedskenmerken. Tevens kan bij het ontwerpen worden gekozen om een gehele nieuwe identiteit aan een gebied toe te kennen.

Ontwikkelingsplanologie staat open voor de maatschappelijke dynamiek die zich op lange termijn kan voordoen en stimuleert daarnaast deze dynamiek. Een sterke gerichtheid op de toekomstige dynamiek van een gebied wordt vaak in beeld gebracht door scenario's. Deze scenario's worden op basis van een ingegeven perspectief beschreven. De maatschappelijke dynamiek kan worden vergroot als een gebied meerdere functies kan vervullen. Deze ontwikkeling vereist voor de technicus een andere manier van ontwerpen. Voorheen was het ontwerp vooral gebaseerd op technische eisen en richtlijnen. In het hedendaagse ontwerpproces is de ontwerper meer en meer gericht op het vertalen van de gebiedskenmerken in een ontwerp.

Ontwikkelingsplanologie moet in eerste instantie zoveel mogelijk gebruik maken van open planconcepten, ofwel concepten die globaal de richting aangeven waarin de aanpak van een probleem te vinden is. Bij verenigde planconcepten worden verschillende ruimtebehoeften met elkaar verenigd. Soms zijn deze ruimtebehoeften tegenstrijdig.

Bij ontwikkelingsplanologie is het belangrijk dat een diversiteit aan actoren en beleidsvelden worden betrokken in het planningsproces. Een open en interactief proces tussen de verschillende participanten kan bijdragen tot het creëren van innovatieve ideeën. Een belangrijk uitgangspunt voor open interactieve processen is, naast het te verkrijgen draagvlak, het idee dat de overheid de in de maatschappij opgeslagen ervaring en deskundigheid niet kan missen (De Roo en Schwartz, 2001). Het vereist van alle actoren veel discipline. In het gebiedsgericht werken en in de ontwikkelingsplanologie spelen inhoud en proces een belangrijke rol. Aangenomen wordt dat een goed doorlopen proces een beter resultaat geeft. Tevens moet bij het maken van plannen aandacht worden besteed aan de uitvoering van deze plannen. Aan de financieel-economische haalbaarheid van projecten moet al vroeg in het proces aandacht worden besteed.

3.4.3 Shared Space

Shared Space is een Europees samenwerkingsproject dat tot doel heeft op regionaal, nationaal en op korte termijn ook op Europees niveau nieuw beleid te ontwikkelen voor de inrichting van de openbare ruimte (Provincie Fryslân, 2005).

In de afgelopen decennia heeft het gemotoriseerde verkeer grote invloed gehad op de inrichting van de openbare ruimte. Er werden vaak technische maatregelen genomen om de bereikbaarheid en de verkeersveiligheid te verbeteren. Deze verkeersmaatregelen hadden vaak een negatieve invloed op de leefbaarheid in het omringende gebied. Shared Space streeft waar mogelijk naar het mengen van verschillende functies van de openbare ruimte in plaats van een functiescheiding. Shared Space zal op deze manier de kwaliteit van de openbare ruimte vergroten, zonder dat hierbij het gemotoriseerde verkeer wordt verdreven.

Met de opkomst van de auto en het stijgende aantal verkeersdoden is het vak van verkeersdeskundige in begin jaren '70 ontstaan. Het aantal deskundigen op het gebied van verkeer en vervoer groeide. De verkeersexperts ontwikkelden een eigen instrumentarium om de verkeersonveiligheid te lijf te gaan en kwam met plannen om de verkeersonveiligheid te bestrijden. Het verbeteren van de verkeersveiligheid was het belangrijkste doel van de verkeerssector. De wijze waarop de openbare ruimte werd ingericht werd steeds meer bepaald door de verkeerssector en de sectorale doelstellingen. In plaats van dienstbaar te zijn aan mens en samenleving, werd de sector steeds meer bepalend en sturend voor het leven van individuen en groepen. Volgens de Shared Space gedachte moet het primaat voor de inrichting van de openbare ruimte terug van de verkeerssector naar de politiek. Politici moeten hun politieke doelen weer helder maken en boven sectorale doelstellingen durven stellen.

Verkeers- en verblijfsgebieden

In de Shared Space aanpak wordt een duidelijk onderscheid gemaakt in verkeers- en verblijfsgebieden. In verblijfsgebieden staat het wonen, het werken en het recreëren centraal, terwijl in verkeersgebieden het verplaatsen de belangrijkste rol in neemt. Een helder onderscheid tussen verkeers- en verblijfsgebieden is nodig, omdat mensen in beide gebieden ander gedrag vertonen. Het gedrag van mensen in verblijfsgebieden wordt bepaald door wat mensen op dat moment in de zin krijgen. De verkeersbewegingen in verblijfsgebieden zijn ongericht, onvoorspelbaar en relatief traag. In deze gebieden laten mensen hun gedrag in belangrijke mate bepalen door de fysieke omgeving en het gedrag van anderen, waarbij oogcontact een belangrijke rol speelt (Provincie Fryslân, 2005). Bij verkeersgedrag staat het verplaatsen van A naar B centraal. Het gedrag is vaak doelgericht en voorspelbaar. Mensen laten zich leiden door verkeersborden en verkeersregelinstantaties. In verblijfsgebieden pleit de Shared Space aanpak voor het met elkaar delen van de openbare ruimte door mensen. De sectorale functies van een gebied moeten met elkaar worden verenigd. In verkeersgebieden is functiescheiding echter wel gewenst, omdat in deze gebieden vaak grote snelheids- en massaverschillen voorkomen. Deze functiescheiding doet recht aan de Duurzaam Veilig gedachte in het verkeersbeleid.

Het Europese samenwerkingsproject Shared Space streeft naar een inrichting van de openbare ruimte waarbij de ruimtelijke functies samen in balans zijn: individuen kunnen zich verplaatsen, elkaar ontmoeten, samen activiteiten ondernemen of een plek of gebied leren kennen. De verblijfsruimte wordt zo ingericht dat we deze niet interpreteren als verkeersruimte, maar als mensruimte. Het verblijfskarakter van de "mensruimte" kan worden versterkt door verkeer en infrastructuur in te bedden in het ruimtelijk ontwerp van een gebied. Shared Space moet de verblijfsgebieden completer, toegankelijker en vitaler maken. De Shared Space aanpak werkt alleen wanneer de verschillende verblijfsgebieden in het verblijfsnetwerk onderling snel bereikbaar zijn via een bovenliggend netwerk van hoofdwegen. Een goed functionerend hoofdwegennet is dus van essentieel belang om de Shared Space gedachte te bewerkstelligen.

Toenemende zelfregulering in verblijfsgebieden

De provincie Fryslân (2005) constateert terecht dat veilig verkeersgedrag in verblijfsgebieden niet moet worden afgedwongen met verkeerstechnische en juridische instrumenten, maar door versterking van het verblijfskarakter van de ruimte door landschappelijke en cultuurhistorische elementen te benutten. Door minder te reguleren met borden en verkeerstekens, en meer een beroep te doen op het zelfregulerend vermogen van de verkeersdeelnemers, wordt sociaal gedrag in verblijfsgebieden aangemoedigd. Als verschillende soorten weggebruikers de openbare ruimte moeten delen en de voorrang is niet expliciet geregeld, dan moeten ze onderhandelen over de voorrang en dus oogcontact maken. Het maken van oogcontacten met andere deelnemers aan het verkeer kan pas wanneer de snelheid lager ligt dan 30 km/uur (Provincie Fryslân, 2005). Op plekken waar de voorrang niet expliciet is geregeld met juridische instrumenten, mag dus worden aangenomen dat de snelheid van automobilisten automatisch omlaag gaat.

Shared Space wil dat de auto in verblijfsgebieden gelijkwaardig wordt aan de overige vervoersmodaliteiten. Veel technische maatregelen, zoals drempels en busluizen, geven automobilisten het gevoel weggepest te worden. Dit leidt bij autobestuurders tot irritaties en werkt asociaal gedrag in de hand. Een voorwaarde voor het creëren van sociaal gedrag van automobilisten is dat deze zich ook serieus genomen voelt.

In de Shared Space visie is subjectieve onveiligheid een middel om de objectieve veiligheid te kunnen vergroten. Deze constatering vraagt om een nadere toelichting: wanneer een situatie als onveilig wordt ervaren, zijn mensen alerter en gebeuren er minder ongevallen. Functiescheiding van vervoersmodaliteiten vergroot dikwijls de subjectieve veiligheid, maar blijkt in de praktijk contraproductief te zijn: de snelheid van het gemotoriseerde verkeer gaat namelijk omhoog en het aantal ongevallen met letsel neemt toe. Met het scheiden van verkeersstromen in verblijfsgebieden houden mensen minder rekening met elkaar, doordat ieder een eigen baan tot zijn/ haar beschikking heeft. Politici zijn vaak geneigd om onder druk van de maatschappelijke signalen de subjectieve onveiligheid te bestrijden. Dit is uit oogpunt van de politici begrijpelijk, maar het gaat helaas meestal ten koste van de objectieve veiligheid. Met het toepassen van de Shared Space gedachte moet de mobilisator bewustwording vragen bij de politiek en de bevolking van het nut van de gevoelde onveiligheid overtuigen. Zonder deze bewustwording bij de politiek en de gebruikers van de openbare ruimte, is het moeilijk om draagvlak te krijgen voor het ontwerpproces. De mobilisator heeft als zeer belangrijke taak om deze omslag in denkwijze bij de maatschappij en politiek tot stand te brengen.

Een interactief proces

Shared Space is een interactief proces met actieve participatie. Ambtenaren en bestuurders van overheden, deskundigen, burgers en hun belangenorganisaties werken nauw samen aan de voorbereiding en realisatie van het beleidsontwerp en aan het beheer en onderhoud van de resultaten daarvan. De centrale gedachte hierbij is dat de overheid meer moet aansluiten bij de wensen en behoeften van de gebruiker en diens kennis en kunde beter moet benutten (Provincie Fryslân, 2005). Mensen willen, kunnen en moeten steeds meer eigen keuzes maken. Dus zal de overheid ook ervoor moeten zorgen dat de besluitvorming en uitvoering op een passende schaal worden georganiseerd. De bereidheid van alle partijen om open

met elkaar te communiceren, te experimenteren en te leren is van essentieel belang in een interactief proces.

Een ideaalbeeld is dat bij de inrichting van de openbare ruimte specialisten uit alle beleidsvelden samenwerken. “Integraal” betekent in de benadering van Shared Space niet dat sectoren hun domeinen onderling netjes hebben afgebakend, afgestemd en eventueel hebben gecombineerd. Integraal betekent in de Shared Space gedachte dat deskundigen uit verschillende vakdisciplines samen optrekken om politieke doelen en ruimtelijke visies in samenspraak met de gebruikers van de ruimte te vertalen naar een geïntegreerd en functioneel ontwerp. Dit vraagt een andere opstelling van de beleidsvormer in het planningsproces. De beleidsvormer zal namelijk op een participatieve wijze integraal ruimtelijk beleid moeten ontwikkelen.

Shared Space wil eigenlijk in haar proces een dubbele kwaliteit realiseren: ruimtelijke kwaliteit en democratische kwaliteit. De ruimtelijke kwaliteit wordt bereikt door kennis en ervaring uit allerlei beleidsvelden te bundelen. Door nauw samen te werken wordt een resultaat bereikt dat niet tot stand was gekomen zonder deze samenwerking. Met democratische kwaliteit wordt bedoeld dat gedurende het proces sprake is van een breed draagvlak, actieve betrokkenheid, medewerking en verantwoordelijkheid van alle belanghebbende partijen (Provincie Fryslân, 2005). Hiertoe behoren de bewoners, de gebruikers en andere belanghebbende partijen uit de maatschappij. Voor het uiteindelijke eindresultaat spelen zowel de ruimtelijke- als democratische kwaliteit een onmisbare rol. Beide kwaliteiten versterken elkaar en vullen elkaar aan.

Veranderde rol van overheid

Shared Space vraagt vooral een andere rol van de bestuurders en medewerkers van de provinciale en gemeentelijke overheid. Een andere sturingsstrategie is gewenst. De overheid treedt niet op als probleemoplosser in de samenleving, maar als “in staat steller” of faciliteerder. Deze sturingsstrategie heeft als uitgangspunt dat het probleemoplossend vermogen bij burgers, bedrijven en belangenorganisaties ligt. De in de maatschappij verborgen kracht en kennis moet worden gebruikt, is het achterliggende principe van deze nieuwe strategie.

3.5 Maatschappelijke ontwikkelingen

De opkomst van modernere technieken in de telecommunicatie heeft een enorme invloed uitgeoefend op het werk van de (verkeers)planner. De computer wordt gebruikt voor het schrijven van brieven en rapporten. Met de computer kunnen niet alleen elektronische wijzigingen in een brief of rapport worden aangebracht, maar ze kunnen brieven en rapporten ook nog eens opslaan. Daarmee blijft de tekst bewaard (Banister en Hall, 1981). Vroeger moesten planners brieven schrijven met de pen en in een later stadium met de typemachine.

Tevens hebben de komst van de kopieermachine, de fax, het e-mail verkeer en het internet de taken van de verkeersplanner vergemakkelijkt. Naast het gebruik van de telefoon en de post heeft de planner meer mogelijkheden tot zijn/haar beschikking gekregen om te kunnen communiceren. Deze maatschappelijke ontwikkelingen bevorderen eveneens een communicatief planningsproces.

3.6 Resumé

In de planningscontext zijn sinds de jaren '60 van de 20^e eeuw veranderingen opgetreden. Er vindt namelijk een verschuiving plaats van een technisch rationele aanpak naar een communicatieve benadering van complexe planningsvraagstukken. Ook in de institutionele context zijn instrumenten ontwikkeld, die een communicatief proces bij de aanpak van verkeers- en vervoersvraagstukken bevorderen. In de wetten, die van invloed zijn op de planning, wordt rekening gehouden met systematische inspraak- en adviesrondes. Op basis van de Algemene wet bestuursrecht kunnen burgers zelfs bij de rechtbank in beroep gaan tegen vermeende onrechtmatige besluiten van de overheid.

De institutionele context stimuleert verkeersplanners een communicatief proces te doorlopen. Door actoren actief bij het planningsproces te betrekken, bestaat meer begrip voor de geconstateerde problematiek. Deze actieve betrokkenheid van actoren moet leiden tot meer draagvlak voor de problematiek en de gekozen oplossingsrichtingen, waardoor minder juridische procedures worden gestart tegen de overheid. Per saldo kost het voorbereiden van projecten door middel van een communicatieve planningsaanpak meer tijd, maar deze tijd zal naar verwachting door het verminderde aantal juridische procedures in het resterende deel van het planningsproces worden teruggewonnen. De institutionele instrumenten zorgen eveneens voor een betere afstemming in procedures, zodat inspraakrondes van verschillende wettelijke procedures aan elkaar worden gekoppeld.

Met de komst van de gebiedsgerichte aanpak, de ontwikkelingsplanologie en de Shared Space benadering van projecten zijn nieuwe concepten ontstaan in de (verkeers)planologie. Vooral de provinciale overheden hebben een belangrijker rol gekregen in de verkeersplanologie, omdat van de provinciale overheid een initiërende en regisserende rol wordt verwacht. De relatief nieuwe concepten hebben de rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner doen veranderen. De verkeersplanner kan tegenwoordig worden bestempeld als een afstemmer, integraal beleidsvormer, ondernemer, projectmanager en mobilisator op zowel politiek als maatschappelijk terrein. De van oudsher technisch-inhoudelijke werkzaamheden van de planner spelen een ondergeschikte rol in het hedendaagse planningsproces. De technicus brengt tegenwoordig zijn ontwerp op basis van gebiedskenmerken tot stand. Voorheen waren ontwerpen eigenlijk alleen op technische eisen en richtlijnen gebaseerd.

Met de opkomst van moderne telecommunicatie zijn ook de mogelijkheden voor het doorlopen van een communicatief planningsproces vergroot. De verkeersplanner heeft meer technische middelen tot zijn/haar beschikking gekregen om gemakkelijker een open planproces te kunnen voeren. Met de komst van internet kan meer informatie openbaar worden gemaakt. Het e-mail verkeer zorgt ervoor dat op ieder tijdstip van de dag informeel gecommuniceerd kan worden. Door middel van de kopieermachine kunnen brieven en rapporten eenvoudig worden vervaardigd en breed worden verspreid.

Kortom de contextuele, de institutionele, de conceptuele en de maatschappelijke ontwikkelingen hebben bijgedragen aan de veranderde rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner in het planningsproces.

4. Beleidsanalyse

4.1 Inleiding

In dit vierde hoofdstuk wordt het ruimtelijk beleid en het beleid ten aanzien van het verkeer en vervoer sinds de jaren '60 van de 20^e eeuw in relatie gebracht met de veranderde rollen en werkzaamheden van de verkeers- en vervoersplanner. Op basis van deze veranderde rollen en werkzaamheden wordt onderzoek verricht naar de hoofdlijnen en doelstellingen van het ruimtelijk- en verkeersbeleid. In deze beleidsstudie wordt gekeken of de hoofdlijnen en doelstellingen in het ruimtelijk- en verkeersbeleid zijn verschoven van inhoudelijke doelen naar procesgeoriënteerde doelen. De nationale beleidsdocumenten vormen de basis voor deze verkenning. In deze studie wordt aangenomen dat het provinciale beleid overeenkomt met de nationale beleidskaders.

In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de hoofdlijnen en doelstellingen van het ruimtelijk beleid. De hoofdlijnen en doelstellingen van het verkeers- en vervoersbeleid worden per beleidsdocument in paragraaf 4.3 uiteengezet. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een resumé in paragraaf 4.4.

4.2 Ruimtelijk beleid

In deze paragraaf worden de hoofdlijnen van de nota's besproken die van invloed zijn geweest op de ruimtelijke ordening in Nederland. De hoofdlijnen richten zich voornamelijk op het verkeers- en vervoersbeleid en de aanpak van projecten.

Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland (1960)

In de nota inzake de ruimtelijke ordening van 1960 stelt het Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid dat Nederland over een hoog ontwikkeld stelsel van waterwegen, verkeerswegen, spoorwegen en openbare voorzieningen beschikt. Vooral nieuwe (technische) ontwikkelingen hebben begin jaren '60 grote aandacht bij technici en beleidsvormers. De technologische ontwikkelingen hebben voornamelijk betrekking op de schaalvergroting in de verkeers- en vervoerssector. Zonder voortdurende aanpassing aan de nieuwe behoeften en mogelijkheden ondergaat de infrastructuur een relatieve veroudering, die tot achterstand kan leiden (Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, 1960).

Ambtelijke coördinatie van ruimtelijk beleid was een eerste vereiste op nationaal niveau, zo vond het rijk. Aangezien ambtenaren niet beslissingsbevoegd zijn, werd later een Raad voor de Ruimtelijke Ordening opgericht. In deze Raad waren ministers van verschillende departementen vertegenwoordigd. In de Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland wordt aangegeven dat de ruimtelijke ordening zich alleen op goede wijze kan voltrekken in een wisselwerking tussen activiteiten van de overheid en de krachten die in de maatschappij zelf leven. In 1960 werd reeds aangegeven dat burgers actief betrokken moet worden bij het ruimtelijk beleid.

In de sfeer van de ruimtelijke ordening en verkeersplanning ligt een belangrijk accent op de lagere overheden. Vanouds hebben de gemeenten en later ook de provincies een grote rol gespeeld bij de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Aan gemeenten en provincies was de taak weggelegd om de nationale beleidshoofdpijnen verder uit te werken in provinciale- en gemeentelijke plannen. De provincie vormt een coördinatiecentrum, omdat hier de bevoegdheid tot vaststelling van streekplannen en de goedkeuring van de gemeentelijke uitbreidingsplannen samenkomt met andere taken van de regionale ontwikkeling.

De Randstad is de belangrijkste economische bron van Nederland. De Randstad moest zowel via de weg, het water en per spoor goed verbonden zijn met de rest van Nederland. Er werd wel gestreefd naar voldoende spreiding van de economische activiteiten over Nederland, zodat de grenzen tussen het nationale centrum, de Randstad, en de periferie vervagen. De problemen van sterke concentratie en dreigende congestie enerzijds en van achterblijven in ontwikkeling anderzijds noopten tot een nationaal ruimtelijk beleid, dat was gericht op het bevorderen van een optimaal woon- en leefmilieu in alle delen van het land (Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, 1960). Het nationaal ruimtelijk beleid was in de nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland opgebouwd uit:

- Een verdere ontwikkeling van de Randstad voor de gebiedsspecifieke taken;
- Het stimuleren van de probleemgebieden (Noord- en Zuidwest Nederland);
- Het bevorderen van een grotere bevolkingsopname in de overige gebieden van Nederland buiten de Randstad.

Op het gebied van verkeer en vervoer was een tijdige aanpassing op nationaal en regionaal niveau van de (water)wegen van belang voor de gewenste ontwikkeling van het land, met name bij het stimuleren van de daartoe aan te wijzen gebieden en centra.

Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland (1966)

In de tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland (1966) wordt een enorme groei van het gemotoriseerde verkeer voorspelt. Het verkeer en vervoer vormen een belangrijke bijdrage aan de verdere economische ontwikkeling van Nederland. Voor de opkomende congestie rondom stedelijke gebieden werd gezocht naar capaciteitsuitbreiding van het bestaande wegennet. De snelle opkomst van het gemotoriseerde verkeer heeft een ingrijpende uitwerking gehad op de ruimtelijke ordening. De verkeers- en vervoersvraagstukken werden in de jaren '60 van de 20^e eeuw voornamelijk beheerst door de invloed van de snel opgekomen moderne middelen van vervoer op het bestaand ruimtelijke patroon. Anderzijds beïnvloedden ruimtelijke patronen ook de verkeers- en vervoersrelaties.

De maatregelen voor verkeer en vervoer vergden destijds verder reikende plannen dan alleen het verkeerscirculatieplan. De verkeers- en vervoersvraagstukken moesten integraal worden benaderd. Als de belangrijkste stap in de richting van een integrale benadering zag de regering in het midden van de jaren '60 het opstellen van verkeers- en vervoersplannen. Deze plannen werden gezien als een zelfstandige, maar geïntegreerde onderdelen van de ruimtelijke plannen.

Een groot deel van het ruimtelijke beleid speelt zich af op het niveau van provincies en gemeenten. Tijdens het opstellen van provinciale streekplannen en gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen moesten verkeers- en vervoersplannen worden opgenomen. Het opstellen van ruimtelijke plannen door het rijk, provincies en gemeenten werd wettelijk verplicht gesteld met de komst van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1965. Door de wettelijke verplichting ontstond een belangrijke impuls voor het opstellen van de verkeers- en vervoersplannen. Goede communicatie tussen rijk, provincies en gemeenten op bestuurlijk en ambtelijk niveau was van essentieel belang om de plannen uit te kunnen voeren.

De Wet op de Ruimtelijke Ordening heeft, naast ambtelijke coördinatieorganen, de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening in het leven geroepen. Deze adviesraad is een concentratiepunt voor het meedenken van de samenleving met de overheid. De Raad heeft als taak te fungeren als communicatiekanaal tussen de regering en de samenleving en bij te dragen tot een intensieve uitwisseling van denkbeelden van de overheid en maatschappij. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening was voortgekomen uit het besef dat in onze vrije maatschappij het meewerken en meedenken van de samenleving een voorwaarde is voor een goede ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Zonder de wil van de maatschappij om Nederland aantrekkelijker te maken en te houden voor zichzelf en voor de komende generaties, is een aanzienlijk deel van de inspanning van de overheid tevergeefs.

De onmisbare wisselwerking tussen de overheid en de maatschappij voltrekt zich in eerste instantie via de democratische instellingen van de rechtstaat. Daar worden de ruimtelijke plannen in openbaarheid bediscussieerd en vastgesteld. Tevens wordt aan de individuele belanghebbenden de gelegenheid geboden om van de voorgenomen plannen kennis te nemen. Een beroepsrecht verhoogt ten slotte nog de rechtszekerheid. Goede wisselwerking tussen overheid en maatschappij vereist een grote openheid van het beleid en een duidelijke voorlichting van de overheid. Daarnaast waarborgde de samenhang van de verkeers- en vervoersplannen met de ruimtelijke plannen een geïntegreerde werkwijze. Ook werd de zekerheid geboden dat de bestemmingen in de structuur- en bestemmingsplannen met betrekking tot verkeer en vervoer berusten op professioneel onderzoek. Essentieel was dat de verkeers- en vervoersplannen in de openbaarheid kwamen en onderwerp werden van de, rechtszekerheid scheppende, planologische procedures.

In 1966 constateert het Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid dat door de snelle maatschappelijke ontwikkeling het ruimtelijke beleid het karakter draagt van ontwikkelingsbeleid. Hierbij vindt een accentverschuiving plaats van de uitsluitende bepaling van de locatiebestemming naar het opstellen van uitvoeringsprogramma's. Bij het ontwikkelingsbeleid moest niet in te kleine gebiedseenheden worden gedacht. De ontwikkeling van het denken in grotere eenheden was welkom, omdat dit kon bijdragen tot het bereiken van een beter sociaal en economisch levensniveau. Een niveau dat hoger ligt dan bij oriëntatie op kleinere eenheden mogelijk zou zijn. Het implementeren en het uitvoeren van de verkeers- en vervoersplannen kon alleen gebeuren als gemeenten en provincies over voldoende financiële middelen en deskundige medewerkers of adviseurs beschikken.

In beginsel werden bij het opstellen van de verkeers- en vervoersplannen grote problemen verwacht ten aanzien van de beschikbare deskundigheid van de medewerkers en adviseurs. Voor het verwerken van basisgegevens en het concretiseren van het ontwikkelingsbeleid, zou het aantal wetenschappelijke en technische deskundigen in de sfeer van onderzoek, ontwerp en uitvoering sterk moeten toenemen. In deze periode was vooral behoefte aan adviseurs en technici.

Met betrekking tot de opleiding dringt zich in het midden van de jaren '60 de vraag op, hoe het aantal ruimtelijke ordening deskundige economen en andere sociaal wetenschappelijke onderzoekers, landschapsontwerpers, stedenbouwkundigen en verkeerskundigen van hoger en middelbaar niveau op vrij korte termijn kon worden vergroot. Tevens moesten de aanwezige beperkte beschikbare mankrachten effectief worden gebruikt. Een betere bundeling van de beschikbare deskundigheid moest worden nagestreefd.

Derde nota over de ruimtelijke ordening in Nederland (1974)

In de oriënteringsnota van de derde nota over de ruimtelijke ordening (1974) wordt geconstateerd dat door de motorisering de woon-werkafstanden zijn toegenomen. Mensen gaan buiten de steden wonen en in de steden werken. In het begin van de jaren '70 speelt de auto een steeds grotere betekenis bij recreatieve activiteiten. In de weekenden met goed weer werd de topdrukte op het wegennet bereikt.

In de derde nota over de ruimtelijke ordening in Nederland (1974) werden verkeers- en vervoersdoelstellingen onderverdeeld in drie categorieën: sociaal-culturele doelstellingen, financieel-economische doelstellingen en ruimtelijke doelstellingen. De sociaal-culturele doelstellingen waren voornamelijk gericht op het verbeteren van de bereikbaarheid en de verkeersveiligheid. Daarnaast mochten de ontwikkelingen op het gebied van verkeer en vervoer de belangen van toekomstige generaties niet schaden. Op financieel-economisch gebied waren de doelstellingen gericht op een bijdrage aan de nationale en regionale economische ontwikkeling. Tevens moest een efficiënte inzet van de beschikbare financiële middelen voor het verkeer en vervoer plaatsvinden. Op het gebied van verkeer en vervoer werd ruimtelijk een goede landschappelijke inpassing, vermijding van milieuaantasting en een maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkeling nagestreefd. De sociaal-culturele en financieel-economische doelstellingen kunnen over het algemeen worden aangeduid als stimulerend. Op ruimtelijk gebied waren de doelstellingen beperkend van karakter.

Tussen verkeersbeperkende en verkeersstimulerende doelstellingen ontstonden conflicten. Een verkeersstelsel dat immers sterk wordt uitgebreid om aan de vraag naar verplaatsingen te voldoen zal initiërend werken op nieuwe vraag. Andere doelstellingen vertalen zich in beperking van de groei van het verkeer: het vermijden van hinder, het niet schaden van belangen van toekomstige generaties, het ontzien van natuurgebieden en het vermijden van verstoring van het ecologisch evenwicht.

Evenals tussen verkeersbeperkende en verkeersstimulerende doelstellingen deden zich ten aanzien van de kosten van het verkeers- en vervoersstelsel conflictsituaties voor. De meeste doelstellingen werkten kostenverhogend: de kwaliteitsverbeteringen zouden een groei van de kosten veroorzaken, die uitging boven de groei van het verkeer, omdat er nog achterstanden bestonden. Een sterk groeiend beslag op de overheidsmiddelen en op het gezinsbudget zou daarvan het gevolg zijn.

Grote delen van onze ruimtelijke structuur liggen haast onwrikbaar vast en zijn ook bij een actief ruimtelijk beleid niet of nauwelijks te herstructureren (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1974). Door doelmatige situering van nieuwe woon-, werk- en recreatiegebieden werd bijgedragen tot een betere benutting van het verkeers- en vervoerssysteem en werd nieuwe kostbare infrastructuur vermeden. Op korte termijn konden maatregelen, gericht op het verkeers- en vervoerssysteem zelf, worden getroffen. Hierbij werd gebruik gemaakt van effecten die bij de bestaande gedragspatronen al optreden. Zo spelen bijvoorbeeld het fiscale regime voor autobezit en autogebruik, de tariefstructuur van het openbaar vervoer, het afwikkelingsniveau op wegen en parkeermogelijkheden een evenwichtige rol.

In de derde nota over de ruimtelijke ordening van Nederland werd gestreefd naar een uitbreiding en verdieping van de kennis van het verkeers- en vervoerssysteem, de daaraan ten grondslag liggende krachten en de externe effecten. Geconstateerd werd dat vooral het bestuur op gemeentelijk niveau, naast taken ten aanzien van de planning en uitvoering, niet meer in staat is alle doelstellingen ten aanzien van het verkeer en vervoer te realiseren.

Vierde nota over de ruimtelijke ordening in Nederland (1988)

In de vierde nota over de ruimtelijke ordening (1988) werd de nadruk gelegd op de consequenties van de groeiende automobiliteit. De groei vormt een bedreiging voor de bereikbaarheid en de leefbaarheid van stedelijke gebieden. Het openbaar vervoer moet een duidelijke rol krijgen in zowel het ruimtelijk als verkeers- en vervoersbeleid om de bereikbaarheid en leefbaarheid in stedelijke gebieden te verbeteren.

Om de leefbaarheid in stedelijke gebieden te verbeteren was het van groot belang om het woon-werkverkeer en het andere niet-zakelijke verkeer per auto te beperken. Deze beperking van het autoverkeer moest tot stand worden gebracht door een betere afstemming van ruimtelijke functies: het wonen, het werken, de voorzieningen en de infrastructuur. Maatregelen ter beperking van het woon-werkverkeer per auto en het andere niet-zakelijke autoverkeer zullen slechts effect sorteren als een goed alternatief in de vorm van een hoogwaardig openbaar vervoerssysteem aanwezig is. In deze periode was een belangrijke rol weggelegd voor de afstemmer. Deze moest zorgen voor een betere afstemming tussen de ruimtelijke functies van een gebied.

Het uitgangspunt voor het openbaar vervoerconcept is een goede afstemming tussen de ruimtelijke inrichting en het openbaar vervoersaanbod. Met de afstemming van locaties voor het wonen, het werken en de voorzieningen kan de capaciteit in het huidige openbaar vervoer beter worden benut. Dit moest worden nagestreefd met het zogenaamde locatiebeleid. In dit beleid waren vanuit het openbaar vervoerconcept drie soorten locaties te onderscheiden:

- A - locaties liggen bij knooppunten van hoogwaardige openbaar vervoer;
- B - locaties zijn zowel per openbaar vervoer als per auto goed bereikbaar;
- C - locaties zijn per auto zeer goed bereikbaar.

Door investeringen in het openbaar vervoernet kunnen de vestigingsvoorwaarden voor bepaalde functies sterk worden verbeterd. Tevens kon volgens het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1988) de groei van het autoverkeer in stedelijke gebieden worden beperkt door het voeren van een stringent parkeerbeleid. Een belangrijk instrument dat ontwikkeld moest worden om het autoverkeer te beperken, was het invoeren van prijsmaatregelen naar plaats en tijd voor het autoverkeer. Met deze prijsmaatregelen moet de groei van het autoverkeer in voornamelijk de stedelijke gebieden worden beperkt.

In de vierde nota over de ruimtelijke ordening in Nederland (1988) wordt alleen gesproken over bestuurlijke samenwerking tussen de verschillende overheden. De bestuurlijke samenwerking wordt aangeduid als maatwerk. Binnen de wettelijke mogelijkheden zal immers steeds een passende vorm van samenwerking moeten worden gezocht. Tevens moet de kennis uit de maatschappij beter worden benut door het bevorderen van publiek private samenwerkingsverbanden.

Vijfde nota over de ruimtelijke ordening in Nederland (2001)

In de vijfde nota over de ruimtelijke ordening in Nederland (2001) werd naast het versterken van de economie de nadruk gelegd op het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. In de vijfde nota wordt het ruimtelijk beleid van Nederland in Europese context geplaatst. Hierbij wordt vooral gekeken naar Trans Europese Netwerken, die ook als drager dienen voor de nationale economie.

In de voorgaande ruimtelijke nota's was het beleid gericht op het beperken van de groei van het autoverkeer. In de vijfde nota wordt de mobiliteit gezien als onderdeel van de moderne samenleving. Het beleid houdt dan ook rekening met een toename van deze mobiliteit. De groei van de mobiliteit wordt vooral veroorzaakt door een toename van het aantal huishoudens, de gestegen arbeidsparticipatie van vrouwen en de stijging van de welvaart. De verbeteringen van het openbaar vervoersysteem hebben een beperkte invloed gehad op het autogebruik. Door de relatief lange reistijden van het openbaar vervoer ten opzichte van de auto is het openbaar vervoer nog steeds geen volwaardig alternatief geworden voor de auto. Dikwijls staat de bereikbaarheid onder druk door congestie in stedelijke gebieden. In deze gebieden leidt de samenkomst van langeafstandsverkeer met lokaal en regionaal verkeer tot knelpunten in de bereikbaarheid. Dit geldt zowel voor wegen als spoorwegen. Het optimaal benutten van de infrastructuur is een belangrijk beleidsuitgangspunt in de vijfde nota. De vijfde nota verwacht in het personenverkeer op de weg een efficiënter gebruik van de infrastructuur door middel van innovatieve technologieën. Tevens moet hierdoor de verkeersveiligheid en leefbaarheid worden verbeterd.

Met de mobiliteitsgroei neemt ook de druk op de ruimte en de leefomgeving toe. De reconstructie en uitbreiding van infrastructuurnetwerken vergt veel tijd en ruimte. Het leefmilieu ondervindt in toenemende mate hinder van de negatieve effecten van mobiliteit, zoals geluid- en stankoverlast. De beleidsvormer en projectmanager zijn gericht op het beperken van deze negatieve effecten voor het woon- en leefmilieu. Vrijwaringszones rondom infrastructuur hebben als doel de kwaliteit op het gebied van milieu en veiligheid te waarborgen, en bieden ruimte voor mogelijke toekomstige capaciteitsknelpunten (Ministerie van VROM, 2001).

Het Rijk hanteert in de uitvoeringsstrategie een tweetal kernbegrippen: selectiever en krachtiger. Selectiever betekent een beleidskaderstellende rol voor het rijk. Tevens zal het Rijk zich minder gaan bemoeien met de uitwerking van het beleid door andere overheden. Krachtiger staat voor het scherper sturen op onderdelen die van nationaal belang worden geacht in het ruimtelijk beleid. Evenals in de vierde nota wordt ook in de vijfde nota uitgegaan van bestuurlijke samenwerking met decentrale nationale overheden en Europese partneroverheden.

Nota Ruimte (2004)

Het hoofddoel van de Nota Ruimte is het scheppen van ruimte voor verschillende ruimtevragende functies (Ministerie van VROM, 2004). In Nederland vinden op een beperkt oppervlak veel activiteiten plaats. Een efficiënte en duurzame inrichting van Nederland is dan ook van essentieel belang om een zekere basiskwaliteit te kunnen garanderen. Het nationale ruimtelijk beleid richt zich op de onderstaande doelen:

- Het versterken van de internationale concurrentiepositie van Nederland;
- Het bevorderen van krachtige steden en een vitaal platteland;
- Het borgen en ontwikkelen van belangrijke (inter)nationale waarden;
- Het borgen van de veiligheid.

In het beleid vindt een accentverschuiving plaats van het stellen van beperkingen naar het stimuleren van ontwikkelingen. In de Nota Ruimte (2004) wordt veel aandacht besteed aan het verbeteren van de bereikbaarheid ten gunste van de economische groei. Een goed functionerend verkeers- en vervoerssysteem is dan ook van essentieel belang om economische groei te kunnen bewerkstelligen. Bij de infrastructuur ligt de prioriteit bij de verbindingen van de beide mainports (schiphol en Rotterdamse haven) met de belangrijkste grootstedelijke gebieden in Nederland en het buitenland. Deze verbindingen worden aangeduid als hoofdverbindingssassen. Er wordt gestreefd naar een integrale verbetering van de bereikbaarheid. Met de integrale verbetering wordt onder meer de concurrentiepositie van Nederland in internationaal verband vergroot. Bundeling van infrastructuur moet het uitgangspunt zijn bij de verbetering van de bereikbaarheid. Bundeling betekent dat de groei van de mobiliteit op bepaalde, voor het overgrote deel bestaande, verbindingen worden geconcentreerd (Ministerie van VROM, 2004). Om de bereikbaarheidsproblemen op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau integraal aan te pakken, wordt een gebiedsgerichte aanpak voorzien (zie paragraaf 3.4.1).

In de Nota Ruimte worden bepaalde ruimtelijke onderwerpen gedecentraliseerd naar decentrale overheden. De rijksoverheid houdt alleen sturing op ruimtelijke activiteiten die van groot maatschappelijk nationaal belang zijn. Deze activiteiten hebben vooral betrekking op de verbetering van de economie. In tegenstelling tot de Vijfde nota over de ruimtelijke ordening in Nederland is in de Nota Ruimte minder aandacht voor de negatieve effecten van de mobiliteit op de leefomgeving.

4.3 Verkeers- en vervoersbeleid

In deze paragraaf worden de hoofdlijnen van het verkeers- en vervoersbeleid besproken. Deze hoofdlijnen richten zich voornamelijk op de verkeersdoelstellingen en de aanpak van projecten.

Struktuurschema Verkeer en Vervoer (1979)

In het structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV) van 1979 wordt voor het eerst een koppeling gelegd tussen doelstellingen, meerjarenraming, infrastructuurstelsels, uitvoeringsmaatregelen en beleidsinstrumentarium. De hoofddoelstelling van het verkeers- en vervoersbeleid in 1979 was: het tegemoet komen aan de vraag naar vervoer van personen en goederen uitsluitend voor zover de bijdrage aan het welzijn van de gemeenschap per saldo positief is, en wel op zodanige wijze dat:

- De totstandkoming van een gewenste ruimtelijke structuur wordt bevorderd en schade aan de landbouw, het natuurlijk milieu en het landschap zoveel mogelijk wordt vermeden;
- De verkeersveiligheid wordt bevorderd;
- Zoveel mogelijk voldaan wordt aan de eisen die aan het woon- en leefmilieu worden gesteld, onder meer met betrekking tot parkeerhinder, uitwerp van luchtverontreinigende stoffen, geluidhinder en visuele hinder;
- De gewenste sociaal-culturele en economische ontwikkeling wordt bevorderd;
- Het gebruik van schaarse grondstoffen wordt beperkt;
- Het beslag op de overheidsmiddelen wordt beperkt tot een niveau dat verantwoord is binnen het totale overheidsbeleid.

In het verkeersbeleid lag bijzondere nadruk op de integratie van het verkeer en vervoer, zowel met betrekking tot de verschillende vervoerswijzen onderling als met betrekking tot andere sectoren en facetten van beleid. Het SVV dringt aan om de rol van het provinciaal bestuur in de verkeers- en vervoersplanning te versterken. Hierbij werden de onderstaande maatregelen voorgesteld:

- Een provinciaal verkeers- en vervoersplan voor te schrijven als integratiekader voor de verkeers- en vervoersplanning op gemeentelijk niveau analoog aan de functie van het streekplan ten opzichte van het gemeentelijk structuurplan/bestemmingsplan;
- De provincie een ruimere taak te geven ten aanzien van het openbaar vervoer.

De regering gaf in het SVV aan veel belang toe te kennen aan een goed overleg, zowel bij de beleidsvoorbereiding als bij de uitvoering. De regering beschouwde ook inspraak en advisering als een waardevol element in de beleidsvorming en heeft hieraan bij de verdere uitwerking van de planstructuur mede aandacht geschonken. Inspraak is mogelijk zowel bij planning als bij uitvoering.

Tweede Strukturaarschema Verkeer en Vervoer (1989)

Met de komst van het Tweede Strukturaarschema Verkeer en Vervoer (SVV II) in 1989 heeft een accentverschuiving plaatsgevonden in het verkeers- en vervoersbeleid van het aanleggen van nieuwe infrastructuurverbindingen naar het verbeteren van bestaande verbindingen en het beheersen van verkeers- en vervoerssystemen.

Het verkeers- en vervoersbeleid werd gekenmerkt door de geleiding van het personenverkeer. Zonder het afremmen van de groei van het niet-zakelijke personenverkeer per auto lukt het niet om en de bereikbaarheid over de weg voor het zakelijk personenverkeer en het goederenverkeer te verzekeren en tegelijkertijd de leefbaarheid te verbeteren (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1989). Het beleid ten aanzien van het verkeer en vervoer wordt in het SVV II onderverdeeld in zogenaamde luiken. Het SVV II onderscheidt de onderstaande luiken:

- Luik 1: verbetering van de bereikbaarheid;
- Luik 2: geleiding van de mobiliteit;
- Luik 3: verbetering van de leefbaarheid;
- Luik 4: ondersteunende maatregelen.

Aan deze 4 luiken zijn 23 sporen verbonden. De sporen kunnen worden beschouwd als indicatoren. In het SVV II wordt niet gesproken over communicatie tussen de rijksoverheid en derden. In het verkeers- en vervoersbeleid van deze periode krijgen hoofdtransportassen voorrang bij het oplossen van knelpunten die de bereikbaarheid van de economische centra voor het zakelijk verkeer in gevaar brengen. De hoofdtransportassen verbinden de belangrijkste (inter)nationale economische en bestuurlijke centra met elkaar.

Nationaal verkeer- en vervoersplan (2001)

Mobiliteit mag was de boodschap van het Nationaal Verkeer- en Vervoersplan (NVVP) in 2001. Het verplaatsen van personen en goederen zijn belangrijke activiteiten in onze samenleving. In het NVVP wordt het verkeers- en vervoersbeleid in drie thema's uiteengezet: bereikbaarheid, veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving. Om deze drie thema's te verbeteren, worden de onderstaande instrumenten voorgesteld:

- Een betere benutting van de bestaande infrastructuur;
- Het invoeren van prijsbeleid (betalen per kilometer, gedifferentieerd naar tijd en plaats);
- Het uitbreiden van infrastructuur op plaatsen, waar knelpunten blijven bestaan.

De aanpak van bovenstaande instrumenten wordt ook wel aangeduid als: benutten, beprijzen en bouwen. Men zoekt eerst naar benuttings- en beprijzingsmaatregelen, alvorens men over gaat naar de aanleg van nieuwe infrastructuur.

Uitgangspunt van het NVVP is respect voor keuzes van burgers en bedrijven (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001). De gebruiker moet een centrale rol in nemen bij het zoeken naar oplossingen voor verkeers- en vervoersproblemen. Met een interactieve aanpak van problemen moet de betrokkenheid van burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in het planvormingsproces worden vergroot.

De interactieve planningsaanpak moet leiden tot resultaten, die beter aansluiten bij de behoeften van mensen. Naar verwachting wordt hierdoor het draagvlak voor bepaalde oplossingsrichtingen vergroot. De verkeersplanner, als mobilisator, moet initiatief nemen om een communicatief planvormingsproces na te streven om zodoende draagvlak te verwerven bij de betrokken actoren.

In het NVVP wordt de nadruk gelegd op een betere samenwerking tussen overheden en het bedrijfsleven bij verkeers- en vervoersonderwerpen. Goede samenwerking tussen overheden en het bedrijfsleven is alleen mogelijk als een heldere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden is afgesproken tussen de verschillende partijen. Voorbeelden van dergelijke verkeers- en vervoersonderwerpen, waarbij overheden en het bedrijfsleven kunnen samenwerken, zijn:

- Het verminderen van het woon-werkverkeer per auto door de toepassing van vervoersmanagement;
- Het locatie- en parkeerbeleid;
- De stedelijke verkeersdistributie.

Als ondernemer moet de verkeersplanner publiek private samenwerkingsverbanden tot stand brengen. Door de private sector te betrekken in het planvormingsproces kunnen kostenvoordelen worden behaald. De integraliteit in het verkeersbeleid en de integratie met andere beleidsvelden moet worden vergroot door een gebiedsgerichte aanpak. De essentie van een gebiedsgerichte aanpak is dat problemen worden opgepakt op het niveau waar ze zich voordoen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001). Om dit te kunnen bewerkstelligen, is het van groot belang dat de decentrale overheden beschikken over voldoende bevoegdheden en financiële middelen. De provincies moeten deze gebiedsgerichte aanpak initiëren. Door de verkeersproblemen, de financiële middelen en de bestuurlijke bevoegdheden op hetzelfde overheidsniveau te brengen, kunnen efficiëntere oplossingen voor de verkeers- en vervoersproblemen worden gevonden.

De rol van de rijksoverheid op het gebied van verkeer en vervoer zal terughoudender worden. Het Rijk toetst alleen op de geformuleerde essentiële onderdelen van het verkeers- en vervoersbeleid. Een heldere rolverdeling tussen de centrale en decentrale overheid bevordert de integrale besluitvorming op provinciaal en lokaal niveau. De rolverdeling tussen de verschillende overheidsniveaus wordt vastgelegd in bestuurlijke overeenkomsten. Deze bestuurlijke overeenkomsten kunnen een uitstekend instrument zijn om verkeers- en vervoersproblemen gebiedsgericht te benaderen en om de integraliteit met andere beleidssectoren te vergroten.

Het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan is echter nooit vastgesteld door de Tweede Kamer.

Nota Mobiliteit (2004)

Het verkeers- en vervoersbeleid richt zich in de Nota Mobiliteit voornamelijk op het verbeteren van de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van de deur tot deur verplaatsingen. Een betere bereikbaarheid van de economische kerngebieden in Nederland is van groot belang voor de versterking van de economie (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004). De Nederlandse economie moet ook internationaal kunnen concurreren, daarom moet de economische schade door onbetrouwbare reistijden en files worden beperkt. De prioriteit voor het verbeteren van de bereikbaarheid wordt gelegd bij de hoofdverbindingssassen. Deze assen verbinden de mainports met de belangrijkste stedelijke gebieden in Nederland en in het buitenland. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004) wil de groei van de mobiliteit in goede banen leiden. Dit alles moet passen binnen de institutionele en beleidsmatige kaders. Zowel bij wegen, spoorwegen als vaarwegen wordt de prioriteit gelegd bij de hoofdverbindingssassen.

In de Nota Mobiliteit (2004) wordt het beprijzen van voertuigkilometers nog steeds gezien als instrument om de betrouwbaarheid van de verplaatsingen te verbeteren. Een concreet systeem voor het beprijzen wordt echter niet gegeven. Het verbeteren van de verkeersveiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving zijn, net als in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan, belangrijke doelstellingen van de Nota Mobiliteit. Nederland behoort op het gebied van verkeer en vervoer tot de veiligste landen van Europa. Het Nederlandse verkeersveiligheidsbeleid richt zich vooral op het verbeteren van de verkeersveiligheid op wegen. Hiervoor vormen kwantitatieve doelstellingen de basis. Voor de leefomgeving wordt een duurzame kwaliteit nagestreefd. Deze kwaliteit wordt onder meer bereikt door het hanteren van milieunormen en door het bewaren van cultuurhistorische elementen.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bevordert een gebiedsgerichte aanpak. Het hoofdwegennet en onderliggend wegennet vormen samen één netwerk. Met een gebiedsgerichte aanpak werken de centrale en decentrale overheden samen om de knelpunten in het netwerk op te lossen. Hierbij kunnen eveneens relaties worden gelegd met andere beleidssectoren, zoals ruimtelijke ordening, economie, natuur en landschap.

4.4 Resumé

In de planningscontext vindt een verschuiving plaats van technisch inhoudelijke doelstellingen naar procesdoelstellingen. De taken en werkzaamheden van de verkeersplanner verschuiven eveneens van technisch inhoudelijke werkzaamheden naar managementwerkzaamheden.

Het ruimtelijk en het verkeers- en vervoersbeleid zijn nog steeds in belangrijke mate georiënteerd op inhoudelijke doelstellingen. Deze doelstellingen richten zich vooral op het versterken van de nationale economie. Het verbeteren van de bereikbaarheid en de verkeersveiligheid staan nog altijd centraal in het hedendaagse beleid. Sinds de jaren '80 van de 20^e eeuw speelt het verbeteren van de leefbaarheid een steeds belangrijker rol in het ruimtelijk- en het verkeers- en vervoersbeleid. Er worden bij het verbeteren van de bereikbaarheid en verkeersveiligheid voornamelijk technische maatregelen toegepast. Technici hebben een vooraanstaande rol bij het verbeteren van de bereikbaarheid en de verkeersveiligheid.

Procesdoelstellingen worden in de beleidsdocumenten niet of nauwelijks genoemd. In de recentste beleidsdocumenten wordt alleen gerefereerd naar de gebiedsgerichte aanpak en de publiek-private samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven. Bij de gebiedsgerichte aanpak moet de verkeersplanner gebruik maken van de in de maatschappij aanwezige kennis. De beleidsvormer en mobilisator zullen initiatief moeten nemen om deze gebiedsgerichte aanpak op te pakken en in samenhang met actoren integraal gebiedsgericht beleid te ontwikkelen. Met een gebiedsgerichte aanpak werken de centrale en decentrale overheden samen om de knelpunten in het hoofdwegennet en het onderliggend wegennet op te lossen. De verkeersplanner, als ondernemer, moet zoeken naar publiek private samenwerkingsverbanden tussen de overheid en het bedrijfsleven. Doel hierbij is om kennis te benutten en daarmee kosten te besparen.

In de beleidscontext vindt gestaag een verschuiving plaats van inhoudelijke naar procesmatige doelstellingen. In de beleidsdocumenten zijn de procesdoelstellingen ondergeschikt aan de inhoudelijke doelstellingen.

5. Verkeersplanning in de praktijk

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is vanuit een theoretisch perspectief naar de rollen en werkzaamheden van de provinciale verkeersplanner gekeken. In dit hoofdstuk worden de rollen en werkzaamheden vanuit een praktisch oogpunt beschouwd. De rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner worden in dit vijfde hoofdstuk in beeld gebracht op basis van interviews met Friese provinciale medewerkers van de afdeling verkeer en vervoer. In dit hoofdstuk wordt vanaf 1960 beschreven wat de rollen en werkzaamheden zijn en zijn geweest van de provinciale verkeersplanner. Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van deze rollen en werkzaamheden zijn per decennia meerdere beginnende medewerkers geïnterviewd van de provincie Fryslân. De onderzoeksmethode en de resultaten van de interviews worden in paragraaf 5.2 besproken. In paragraaf 5.3 worden de waargenomen contextuele ontwikkelingen in beeld gebracht. Paragraaf 5.4 geeft een schets van de institutionele ontwikkelingen in het verkeers- en vervoersbeleid. In paragraaf 5.5 staan de ervaren planningconceptuele veranderingen centraal. De veranderde maatschappelijke context wordt in paragraaf 5.6 geschetst. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een resumé in paragraaf 5.7.

5.2 Onderzoeksmethode en resultaten

In dit hoofdstuk worden de rollen en werkzaamheden in beeld gebracht op basis van interviews met medewerkers van de afdeling Verkeer en Vervoer van de provincie Fryslân. De reden waarom medewerkers van de provincie Fryslân zijn geïnterviewd, hangt samen met het feit dat ik door mijn werkzaamheden voor de provincie Fryslân eenvoudig contacten met de verkeersplanners kon leggen. In dit onderzoek zijn per decennia drie beginnende provinciale medewerkers geïnterviewd. Van de verkeersplanners die in de jaren '60 bij de provincie Fryslân zijn begonnen, is slechts één persoon geïnterviewd. Dit hangt onder meer samen met het feit dat de provincie Fryslân in de jaren '60 nog geen specifieke beleidsafdeling had die zich met verkeersplanning bezighield. Tijdens de interviews stonden de volgende vragen centraal:

Interview vragen:

- In welke periode bent u begonnen als medewerker van de afdeling Verkeer en Vervoer van de provincie Fryslân?
- Welke opleidingsrichting heeft u gevolgd, alvorens u aan het werk kwam bij de afdeling Verkeer en Vervoer van de provincie Fryslân?
- Voor welk taakveld en welke werkzaamheden verricht u voor de afdeling Verkeer en Vervoer van de provincie Fryslân?
- Zijn er ontwikkelingen geweest die uw werkzaamheden hebben veranderd?

De interviews hadden voornamelijk een open karakter, waarbij de geïnterviewde openhartig vertelden over hun rollen, werkzaamheden en ervaringen. Daarnaast werd ingegaan op ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op de hedendaagse planning. De resultaten van de interviews staan in figuur 5.1 vermeld.

	Periode	Opleiding	Taakveld en kerntaken	Ervaren ontwikkelingen
1	Jaren '60	Financieel	<i>Beleid</i> - Het afhandelen van BDU aanvragen - Het afhandelen van declaraties	- Toenemende financiële complexiteit
2	Jaren '70	Civiele techniek	<i>Infrastructuur</i> - De beleidsvoorbereiding van majeure infrastructurele projecten	- Toenemende wet- en regelgeving vanuit andere beleidssectoren - Toenemende mondigheid van burgers
3	Jaren '70	Civiele techniek	<i>Infrastructuur</i> - Verkeersadviseur voor Friese gemeenten - De beleidsvoorbereiding van reguliere infrastructurele projecten	- Toenemende belangstelling van gemeenten voor de gebiedsgerichte aanpak - Toenemende integrale aanpak van projecten
4	Jaren '70	Planologie	<i>Openbaar vervoer</i> - Het verrichten van onderhandelingen met vervoersmaatschappijen - Taakveldcoördinator openbaar vervoer	- De verantwoordelijkheid van provincies in het openbaar vervoer beleid is toegenomen
5	Jaren '80	Verkeerskunde	<i>Gedrag</i> - Opstellen van meerjarenprogramma gedragsbeïnvloeding - Gedragsbeïnvloeding bewerkstelligen	- Veel ongevallen hebben een gedragscomponent als oorzaak, vandaar de toenemende belangstelling voor gedragsbeïnvloeding
6	Jaren '80	Verkeerskunde	<i>Openbaar vervoer</i> - Afstemmen van het openbaar vervoer - Bewaken van financiële middelen	- Afstemming van openbaar vervoer met weginrichting en ander beleidsvelden speelt een steeds belangrijkere rol, mede ten aanzien van de kosteneffectiviteit van het openbaar vervoer
7	Jaren '80	Rechten	<i>Beleid</i> - Projectleider PVVP - Taakveldcoördinator Beleid - Nationale beleidsstukken beoordelen	- De Planwet Verkeer en Vervoer heeft de rol van de provincie in het verkeersbeleid versterkt
8	Jaren '90	Verkeerskunde	<i>Infrastructuur</i> - De beleidsvoorbereiding van reguliere infrastructurele projecten	- De communicatieve aanpak wordt steeds vaker toegepast - Het Shared Space is een belangrijke ontwikkeling
9	Jaren '90	Verkeerskunde	<i>Informatievoorziening</i> - Het monitoren van informatie - Het analyseren van informatie	- Monitoring vormt de basis voor het beleid - Moderne technologieën tot stand gekomen
10	Jaren '90	Milieuplaning	<i>Beleid</i> - Projectsecretariële werkzaamheden voor het opstellen van beleidsdocumenten	- Toenemende integratie en afstemming van het verkeersbeleid met andere beleidssectoren
11	Jaren '00	Verkeerskunde	<i>Infrastructuur</i> - Projectsecretariële werkzaamheden voor majeure en reguliere projecten	- Toenemende wet- en regelgeving vanuit andere beleidssectoren - Toenemende mondigheid burgers
12	Jaren '00	Planologie	<i>Openbaar vervoer</i> - Het opstellen van Programma's van Eisen voor de aanbesteding van het openbaar vervoer	- De decentralisatie van het openbaar vervoer eind jaren '90 is vooral gepaard gegaan met bezuinigingen.
13	Jaren '00	Technische Planologie	<i>Infrastructuur</i> - Projectsecretariële werkzaamheden voor reguliere projecten	- Gebiedsgericht samenwerken is belangrijk in de verkeersplanning - Toenemende complexiteit

Figuur 5.1: resultaten van interviews met medewerkers van de afdeling Verkeer en Vervoer van de provincie Fryslân.

In de vierde kolom van figuur 5.1 staat het taakveld weergegeven, waarin de verkeersplanner werkt. De afdeling Verkeer en Vervoer van de provincie Fryslân bestaat namelijk uit vijf taakvelden. Deze taakvelden zijn:

- Het taakveld beleid;
- Het taakveld gedrag;
- Het taakveld informatievoorziening;
- Het taakveld infrastructuur;
- Het taakveld openbaar vervoer.

De praktijkervaringen van de Friese provinciale verkeersplanners ten aanzien van de ontwikkelingen in de verkeersplanologie worden in de volgende paragrafen nader toegelicht. Hierbij wordt evenals in hoofdstuk 3 onderscheid gemaakt in contextuele, institutionele, planningsconceptuele en maatschappelijke ontwikkelingen.

5.3 Contextuele ontwikkelingen

In de jaren '60 en '70 van de 20^e eeuw had de provincie Fryslân nog geen beleidsafdeling die zich specifiek bezighield met verkeers- en vervoersvraagstukken. De provincie Fryslân had alleen een uitvoeringssector, Provinciale Waterstaat, die zich vooral bezighield met het ontwerp, beheer en onderhoud van provinciale infrastructuur. De medewerkers van Provinciale Waterstaat hadden over het algemeen een "weg- en waterbouwkunde" opleiding gevolgd. In deze periode werden knelpunten in het verkeers- en vervoerssysteem op ad-hoc basis opgelost. De verkeersplanner (civieltechnisch ingenieur) vervulde in deze periode vooral een rol als technicus.

In 1980 werd het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Fryslân (ROF) opgericht. Daarmee was Fryslân de eerste provincie in Nederland, die over een regionaal orgaan voor de verkeersveiligheid beschikte. Het ROF heeft als kerntaak het verbeteren van de verkeersveiligheid. Het verbeteren van de verkeersveiligheid werd in deze periode voornamelijk gezocht in technische en juridische maatregelen. In de jaren '80 werd eveneens de beleidsafdeling Verkeer en Vervoer bij de provincie Fryslân opgericht. Technici en beleidsvormers werden aangenomen om het ROF en de beleidsafdeling vorm te geven.

In de jaren '80 werd de verkeersonveiligheid voornamelijk aangepakt op basis van AVOC (Aanpak Verkeer Ongevallen Concentraties) analyses. Deze ongevallen concentraties worden in het vakjargon ook wel "black spots" genoemd. De essentie van de analysemethode AVOC is, om uit overeenkomsten in de ongevalskenmerken op een locatie, aanwijzingen te vinden voor het verbeteren van de vormgeving of van het gebruik van die locatie (C.R.O.W., 1992). De technicus doorloopt met een AVOC analyse zeven stappen. Deze zeven stappen zijn:

- 1) Het verzamelen van gegevens;
- 2) Het uitvoeren van de analyse;
- 3) Het opstellen van hypothesen;
- 4) Het toetsen van hypothesen;
- 5) Het uitvoeren van eventueel aanvullend onderzoek;
- 6) Het vaststellen van de ongevalsoorzaken;
- 7) Het bepalen van maatregelen.

De AVOC analyse kan als een technisch rationeel instrument worden beschouwd om van probleem tot oplossing te komen. Kenmerkend in deze periode is nog steeds de "Ad hoc" aanpak van de ongevallenconcentraties. In het eerste deel van de jaren '90 van de 20^e eeuw worden nog veel AVOC analyses uitgevoerd om de "black spots" te verdrijven uit het verkeers- en vervoerssysteem. In de jaren '90 van de 20^e eeuw wordt steeds vaker ingezien dat het verbeteren van de verkeersveiligheid een samenspel is van Engineering, Education en Enforcement (techniek, opvoeding en handhaving). Deze aanpak wordt ook wel de drie E's genoemd. De verkeersplanner zoekt met de drie E's steeds vaker verkeersintegraal naar oplossingsrichtingen om verkeersknelpunten op te lossen.

Sinds het einde van de jaren '90 speelt het toepassen van het open planproces een steeds belangrijkere rol in de aanpak van verkeers- en vervoersprojecten bij de provincie Fryslân. Het goed en frequent communiceren met actoren is van essentieel belang in zowel het planvormings- als uitvoeringsproces van projecten om draagvlak te verwerven dan wel te behouden. Verkeersplanners communiceren voornamelijk met actoren per e-mail, telefoon, brief en/of nieuwsbrief. In deze periode vervult de verkeersplanner steeds vaker de rol van mobilisator. Om de laagdrempeligheid voor omwonenden en andere belanghebbenden in de planvormingfase richting de overheid te bevorderen, heeft de provincie Fryslân voor een tweetal complexe infrastructuurprojecten een projectbureau opgericht. Deze projectbureaus hebben zich in de regio gevestigd, waardoor mensen makkelijker binnenstappen om informatie en kennis uit te wisselen met het projectteam. Deze projectbureaus zijn:

- Projectbureau A7 is gevestigd in Sneek;
- Projectbureau De Centrale As is gevestigd in Burgum.

5.4 Institutionele ontwikkelingen

Met de intrede van de Planwet Verkeer en Vervoer in 1998 is de rol van de provincie in het verkeers- en vervoerbeleid aanzienlijk belangrijker geworden. De Planwet Verkeer en Vervoer gaat uit van een systeem waarin het nationaal beleid is vastgelegd in een Nationaal Verkeer- en Vervoerplan (NVVP). In het NVVP worden essentiële onderdelen opgenomen, die provincies moeten uitwerken in de Provinciale Verkeer- en Vervoerplannen. Tevens moet de provincie de gemeenten stimuleren om zich aan te sluiten bij het nationale en provinciale verkeers- en vervoerbeleid. Een goede manier om het gemeentelijk verkeersbeleid af te stemmen op het nationale en provinciale beleid is het toepassen van de gebiedsgerichte aanpak. Met deze integrale en op communicatie gerichte aanpak kan de provincie gemeenten stimuleren om maatregelen te treffen, zonder dat de provincie hierbij een toetsende rol vervult.

De provincie heeft eind jaren '90 eveneens een belangrijkere rol gekregen in het openbaar vervoerbeleid. De verantwoordelijkheid voor het interlokaal openbaar vervoer per bus, tram en metro is per 1 januari 1998 gedecentraliseerd van het rijk naar de ov-autoriteiten (de provincies, kaderwetgebieden en centrumgemeenten). De reden hiervoor is dat de ov-autoriteiten een beter zicht hebben op het functioneren van het openbaar vervoerssysteem in een gebied, dan het rijk. Bovendien kunnen de ov-autoriteiten het openbaar vervoerbeleid beter integreren met het totale verkeers- en vervoerbeleid.

In Fryslân is het openbaar vervoersysteem veranderd van een aanbodgericht naar een vraaggericht systeem. Over het algemeen geldt dat hoe groter de kern, des te meer vraag er is naar openbaar vervoer. Het openbaar vervoer heeft enerzijds te maken met ambitieuze maatschappelijke wensen en anderzijds met schaarse financiële middelen van overheidswege. Vanuit maatschappelijk perspectief moet men overal kunnen komen met het openbaar vervoer. Het rijk en de provincie zijn echter niet bereid om onbepaald financiële middelen in het exploitatieproces van het openbaar vervoer te steken. Het exploitatieproces van het openbaar vervoer moet dan ook zo efficiënt mogelijk zijn geregeld. Kosteneffectiviteit staat hierbij centraal.

Met ingang van 1 januari 2001 is de Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000) in werking getreden. Met het van kracht worden van de Wp 2000 is concessieverlening een nieuw instrument in het openbaar vervoerbeleid. Concessieverlening houdt in dat een ov-autoriteit (provincies, kaderwetgebieden en centrumgemeenten) een vervoerder het alleenrecht geeft om voor een bepaalde periode in een bepaald gebied openbaar vervoer te verrichten (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000).

Vroeger dienden vervoersbedrijven een voorstel in voor het functioneren van het openbaar vervoer voor de komende tijdstermijn. Dit voorstel kon door de overheden worden goed- of afgekeurd. Het initiatief voor het verrichten van openbaar vervoer lag dus voorheen bij de vervoerbedrijven. Met het van kracht worden van de Wp 2000 is dit initiatief verschoven naar de ov-autoriteit. De ov-autoriteiten, dus ook provincies, zijn nu wettelijk verplicht om concessies aan te besteden. De ov-autoriteit brengt een Programma van Eisen voor een concessiegebied op de markt, waarop vervoerders kunnen inschrijven. Aan de hand van selectiecriteria bepaalt de ov-autoriteit aan welk vervoerbedrijf zij de concessie gunt. Op deze wijze moet de marktwerking worden vergroot, zodat naar verwachting een kwalitatief beter openbaar vervoersysteem ontstaat.

Inwoners en belangenorganisaties op het gebied van openbaar vervoer maken hun (on)tevredenheid vaak kenbaar bij bestuurders en ambtenaren. Het is de taak van de bestuurders en openbaar vervoerplanners om op deze (on)tevredenheid in te spelen, door functionele eisen over dat betreffende onderwerp in het Programma van Eisen op te nemen. Een belangrijke rol van de openbaar vervoerplanner is weggelegd in afstemmingsvraagstukken. De volgende onderwerpen moeten worden afgestemd:

- Afstemming met naastgelegen ov-autoriteiten;
- Afstemming met andere ruimtelijke beleidsterreinen;
- Afstemming over de inrichting van wegen met wegbeheerders.

De openbaar vervoerplanner vervult dus vooral de rol van afstemmer. Daarnaast is een belangrijke rol voor de openbaar vervoerplanner weggelegd in het tijdig opstellen van het Programma van Eisen en de financiële beheersbaarheid van het openbaar vervoersysteem.

5.5 Planningsconceptuele ontwikkelingen

Met de ondertekening van het Startprogramma Duurzaam Veilig in december 1997 hebben het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen afgesproken een “Duurzaam Veilig” verkeerssysteem te willen realiseren. Duurzaam Veilig streeft naar het realiseren van een duurzaam veilig wegennet waarbij de kans op een ongeval drastisch wordt beperkt door de functionele vormgeving van het wegennet. Als zich toch een ongeval voordoet, dient de afloop minder ernstig te zijn. In een duurzaam veilige benadering is de aandacht gericht op het voorkomen van ongevallen op het gehele wegennet, dan op het ad-hoc oplossen van knelpunten. In een duurzaam veilig wegennet moet een helder onderscheid worden gemaakt in verkeers- en verblijfsgebieden. Over het algemeen staat in verkeersgebieden de opwaardering van bestaande infrastructuur en de aanleg van nieuwe infrastructuur centraal. In verblijfsgebieden vindt een functieafwaardering van wegen plaats.

Verkeersplanners zijn in eerste instantie bezig gegaan met het herinrichten van (rurale) verblijfsgebieden, omdat in deze gebieden de leefbaarheidsproblematiek tastbaar en actueel is. Bovendien is de aanpak van verblijfsgebieden ook sneller te realiseren door de relatief geringe financiële omvang en proceduretijd van projecten. De aanpak van verkeersgebieden vergt hogere investeringen en langere procedures. De maatregelen in verblijfsgebieden die ten gunste komen aan de verkeersveiligheid en de leefbaarheid kunnen bij inwoners op meer draagvlak rekenen, dan de maatregelen die in verkeersgebieden worden getroffen. Een goed functionerend hoofdwegennet is echter van essentieel belang voor het functioneren van het gehele wegennet. Met de intrede van het “Duurzaam Veilig” concept in het verkeersbeleid moeten verkeersplanners dus gezamenlijk een visie ontwikkelen op het totale wegennet. Het ad-hoc oplossen van knelpunten in het verkeers- en vervoerssysteem is met de komst van het concept “Duurzaam Veilig” grotendeels verleden tijd geworden.

De Friese provinciale verkeersplanners moeten in toenemende mate Provinciale Statenleden en gemeenteraadsleden informeren over de gedachtegang achter het “Duurzaam Veilig” concept. Deze taak is weggelegd voor de mobilisator die draagvlak moet verwerven voor het beleid en de plannen. Door de verkiezingen nemen nieuwe Statenleden en gemeenteraadsleden zitting in de politiek. Deze nieuwe leden zijn vaak onvoldoende geïnformeerd over het “Duurzaam Veilig” concept. Tevens hebben sommige gemeenten zowel ambtelijk als bestuurlijk moeite om een duidelijke keuze in het rurale gebied te maken tussen de verkeersfunctie en verblijfsfunctie. De provinciale verkeersplanner treedt steeds vaker als “breekijzer” op in dat proces.

In de jaren '80 en '90 van de 20^e eeuw werden vaak drie ontwerpen van het betreffende project gemaakt, die tijdens “inspraakavonden” werden voorgelegd aan de omwonenden en belanghebbenden van het project. Er kon dan uit één van de drie ontwerpen worden gekozen. Deze werkwijze stuitte op veel maatschappelijke weerstand. Men kon immers zelf geen ideeën inbrengen. De toenemende mondigheid van de burgers zorgde steeds vaker voor maatschappelijke weerstand tegen de voorgenomen plannen van de overheid. Een andere betrokkenheid van omwonenden en belanghebbenden was dan ook zeer gewenst.

Er worden nu zogenaamde “beginspraakavonden” georganiseerd, waarbij eerst een algemeen verhaal over een “Duurzaam Veilig” wegennet wordt verteld door de mobilisator dan wel de projectmanager. Omwonenden en andere belanghebbenden kunnen tijdens deze avonden de door hun geconstateerde problematiek in het gebied uiten aan de verkeersplanner. Het oplossen van deze geconstateerde problematiek vormt de basis voor het verdere ontwerpproces. Deze aanpak heeft meer succes, omdat tijdens het ontwerpen wordt ingespeeld op de ervaren problematiek van de omwonenden en belanghebbenden. Dit nieuwe ontwerpproces vereist van de technicus een andere denk- en handelwijze. Voorheen werd het ontwerp enkel en alleen gebaseerd op technische eisen en richtlijnen. In het hedendaagse ontwerpproces speelt het inspelen op de maatschappelijke dynamiek een steeds belangrijker taak voor de technicus.

In 2003 is de provincie Fryslân “leadpartner” geworden van het Europese Interreg IIIB project Shared Space. In dit project wisselt de provincie op Europees niveau kennis uit over de inrichting van de openbare ruimte. Er wordt onder meer kennis uitgewisseld over het ontwerpproces, waarbij cultuurhistorische en landschappelijke elementen de basis vormen. Door de integratie van de beleidsvelden in het ontwerpproces wordt een meerwaarde voor projecten gecreëerd. Bij de inrichting van de openbare ruimte worden omwonenden en belanghebbenden nauw betrokken in de planvorming. Mensen krijgen hierdoor het idee dat het ontwerp van hun is en niet door de overheid top-down wordt opgelegd. In paragraaf 3.4.3 is reeds dieper ingegaan op het Shared Space planningsconcept.

5.6 Maatschappelijke ontwikkelingen

In het maatschappelijk leven neemt het verkeer en vervoer in de jaren '70 een steeds belangrijker plaats in. De verkeersintensiteit op alle wegen neemt in deze periode aanzienlijk toe en de verkeersveiligheid nam af. Er gebeuren in deze periode dan ook veel ongevallen met dodelijke slachtoffers. In deze periode begonnen civieltechnisch ingenieurs zich te bemoeien met de aanpak van verkeersknelpunten. Deze aanpak bestond uit het maken van een ontwerp, zoals dat op de Middelbare en/of Hogere Technische School werd geleerd. Kenmerkend aan deze ontwerpen waren de brede wegen met de strakke bermen. Met de aanleg van deze brede wegen werd de snelheid van het autoverkeer verhoogd, waardoor het aantal ongevallen met dodelijke afloop hoog bleef.

Maatschappelijk werden deze vele ongevallen met dodelijke afloop in het verkeer onaanvaardbaar geacht. Het werd tijd dat er mensen worden opgeleid om het verkeer in goede banen te leiden. In 1975 werd de opleiding “Verkeerskunde” gestart aan de HTS in Leeuwarden. Verkeerskunde was in eerste instantie een opleiding waarin het analyseren van problemen en het ontwerpen van oplossingsrichtingen centraal stond. Dit waren de werkzaamheden van de technicus. Eind jaren '70 hadden de eerste studenten de opleiding afgerond en kwamen de verkeerskundigen bij overheidsorganisaties en ingenieursbureaus terecht. Deze verkeerskundigen pasten, net als de civiel ingenieurs, in eerste instantie technische maatregelen toe om de veiligheid in het verkeer te verbeteren. Deze technische maatregelen waren vaak gebaseerd op technische eisen en richtlijnen.

In de jaren '90 van de 20^e eeuw worden steeds meer computerprogramma's en software ontwikkeld, die de verkeersplanner in het planningsproces ondersteunen. Tevens speelt de monitoring van verkeersgegevens een steeds belangrijkere rol in het verkeers- en vervoersbeleid. Intensiteiten, voertuigklassen en snelheden worden nauwlettend in de gaten gehouden door de aanwezigheid van permanente telpunten langs provinciale wegen. De verkeersplanner houdt zich dus steeds meer bezig met monitoring om goed verkeers- en vervoersbeleid te kunnen ontwikkelen.

Gedragbeïnvloeding speelt een steeds belangrijkere rol in het verkeers- en vervoersbeleid. Een groot deel van de ongevallen is te wijten aan het gedrag van de verkeersdeelnemer. Ongevallen zijn bijvoorbeeld de oorzaak van te hoge snelheden, en overmatig alcoholgebruik. De provinciale overheid, met name het ROF, probeert door campagnes en voorlichting het gedrag van de verkeersdeelnemers in positieve zin te beïnvloeden. Er wordt gestreefd naar gedragbeïnvloeding van deelnemers aan het verkeer via maatregelen op het gebied van Engineering, Education en Enforcement. De provincie Fryslân heeft een plan ontwikkeld voor permanente verkeerseducatie voor verschillende doelgroepen. De doelgroepen zijn in feite leeftijdsklassen; alle verkeersdeelnemers zijn naar leeftijd in een zestal groepen onderverdeeld, waarbij de leeftijdsgrens veelal ligt op een moment dat men op een nieuwe manier aan het verkeer gaat deelnemen. Het gaat per leeftijdsklasse om het aanbieden van kennis en het ontwikkelen van een attitude.

5.7 Resumé

De rol van de provinciale verkeersplanner is sinds de jaren '60 van de 20^e eeuw veranderd. In de jaren '60 en '70 kan de rol van de verkeersplanner (civieltechnisch ingenieur) worden omschreven als technicus. De werkzaamheden van de technicus bestaan in deze periode voornamelijk uit het ontwerpen, beheren en onderhouden van de infrastructuur. Deze werkzaamheden waren voornamelijk ad hoc van aard.

In de periode 1980 - 1989 wordt de rol van de verkeersplanner eveneens aangeduid als technicus. De werkzaamheden bestonden deze periode voornamelijk uit het analyseren van ongevallen en het zoeken naar passende technische maatregelen om de verkeersveiligheid te verbeteren. In de jaren '90 houdt de verkeersplanner zich voornamelijk bezig met het ontwikkelen van beleid. De rol van beleidsvormer werd steeds belangrijker in het verkeersbeleid. Met de komst van de Planwet en de decentralisatie van het openbaar vervoer, moeten beleidsvormers op provinciaal niveau een integraal verkeers- en vervoersbeleid ontwikkelen. Het concept "Duurzaam Veilig" vereist een duidelijke visievorming op het totale wegennet.

De rollen van de afstemmer, de adviseur, de mobilisator en de projectmanager zijn de laatste decennia steeds belangrijker geworden. De openbaar vervoerplanner houdt zich voornamelijk bezig met afstemmingsvraagstukken. De afstemming vindt voornamelijk plaats met de naastgelegen ov-autoriteiten, wegbeheerders en andere ruimtelijke beleidssectoren. De provinciaal adviseur geeft aan gemeenten advies over de categorisering en inrichting van het wegennet.

Provinciale verkeers- en vervoersplanners treden richting gemeenten steeds vaker op als breekijzer. Deze rol van breekijzer is vergelijkbaar met de rol van mobilisator. In deze rol proberen de verkeersplanners de gemeenten te overtuigen van het belang om duidelijke keuzes te maken ten aanzien van de realisatie van een duurzaam veilig wegennet. Vooral om een duidelijke keuze te maken tussen de verkeersfunctie en de verblijfsfunctie in het rurale gebied hebben gemeenten moeite. Als projectmanager moet de verkeersplanner projecten beheersen, waarbij tijd, geld, kwaliteit, organisatie, informatie en communicatie de beheersinstrumenten zijn.

6. Casestudie Stroobossertrekweg

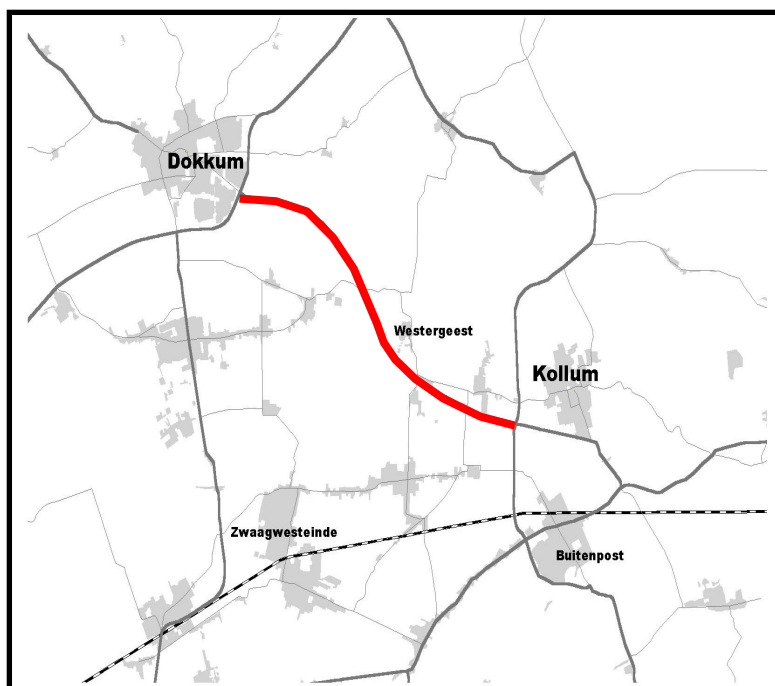
6.1 Inleiding

In dit zesde hoofdstuk worden de veranderde rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner binnen de projectcontext van de Stroobossertrekweg in beeld gebracht. Tijdens de planvorming van het Stroobossertrekweg project heeft namelijk een kentering plaatsgevonden van een technisch rationele aanpak naar een communicatieve planningsbenadering, waarbij het Shared Space concept als uitgangspunt dient. Deze casestudie van de Stroobossertrekweg beschrijft deze kentering en geeft aan wat de rol van de verkeersplanner hierin is geweest.

In paragraaf 6.2 wordt de problematiek van de Stroobossertrekweg beschreven. Deze problemen werden in eerste instantie via een technische rationele aanpak aangepakt. In paragraaf 6.3 wordt ingegaan op deze aanpak. Gedurende de planvoorbereiding van het project vindt een verschuiving plaats van een technisch rationele aanpak naar het toepassen van het Shared Space planningsconcept. Dit concept wordt in paragraaf 6.4 uiteengezet. Dit hoofdstuk eindigt met een resumé in paragraaf 6.5.

6.2 Probleembeschrijving

Noordoost Fryslân wordt gekenmerkt door diffuse verkeersstromen en een verre ligging van het landelijk hoofdwegennet. Om de bereikbaarheid, verkeersveiligheid en leefbaarheid in Noordoost Fryslân te verbeteren werd door de provincie Fryslân een gebiedsstudie opgestart naar de wegenstructuur in Noordoost Fryslân. Vanuit deze Gebiedsstudie werd een ambtelijke en bestuurlijke keuze gemaakt voor de aanleg van de zogenaamde Centrale As. De Centrale As vormt een nieuwe noord-zuid stroomwegverbinding tussen Dokkum, Burgum en de Wâldwei (N31). De



Stroobossertrekweg (N910) is een provinciale weg aan de Noordoostzijde van deze toekomstige Centrale As (zie figuur 6.1). De Trekweg vormt met de naastgelegen Stroobossertrekvaart een cultuurhistorisch landschap in Noordoost Fryslân (zie figuur 6.2).

Figuur 6.1: De Stroobossertrekweg (N910)

Problemen op de Stroobossertrekweg

Al geruime tijd kampt de Stroobossertrekweg met verkeersonveiligheidsproblemen. De verkeersplanner vermoedt midden jaren '90 dat de verkeersonveiligheid op de Trekweg een samenspel is van een te hoge snelheid, een te smal dwarsprofiel ten opzichte van de functie van de weg en het ontbreken van doorzicht ter hoogte van bruggen. In 1996 werd qua ongevallen een dieptepunt bereikt op de Trekweg: er vielen dat jaar maar liefst vier verkeersdoden te betreuren. De dodelijke ongevallen op de Stroobossertrekweg waren voor de verkeersplanners van de provincie Fryslân aanleiding om een ongevallenanalyse uit te voeren. De verkeersplanner fungeert als technicus bij het uitvoeren van deze ongevallenanalyse. Met de ongevallenanalyse werd bevestigd dat veel van de ongevallen het gevolg zijn van een te hoge snelheid van automobilisten. De ongevallen op de Trekweg waren divers van aard. Het varieert van ongevallen op kruisingen, rijrichtingongevallen en eenzijdige ongevallen waarbij de auto dikwijls in de naastgelegen Stroobossertrekvaart belandt. De objectieve fietsongevallen zijn echter beperkt, dat neemt niet weg dat er een onveiligheidsgevoel heerst onder de (brom)fietsers die gebruik maken van de Stroobossertrekweg.

De relatie met de Centrale As

Door de bundelende werking van de toekomstige Centrale As blijft de groei van het verkeer op de Stroobossertrekweg binnen de perken en zijn grootschalige ingrepen tot 2020 niet nodig, vonden de Friese verkeersplanners. De Trekweg tussen Dokkum en Kollum hoeft dan ook niet te worden omgebouwd tot gebiedsontsluitingsweg. Een gebiedsontsluitingsweg is een 80 km/uur weg, die gesloten is voor alle vormen van langzaam verkeer. In het Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan (PVVP) van 1999 wordt in de prioriteitenlijst voor het Stroobossertrekweg project uitgegaan van de aanleg van een fietspad, de aanpak van diverse kruispunten, en tenslotte in de periode na 2020 het beschouwen van de opwaardering van de wegverbinding. Dit geeft duidelijk aan waar in het Friese PVVP van 1999 de prioriteiten liggen. Het verkeersveiligheidsaspect op de Trekweg is van groter belang dan het economisch nut van de verbinding. De aanleg van een fietspad en de reconstructie van enkele kruispunten bleek achteraf een behoorlijke opgave voor de verkeersplanner.



Figuur 6.2: De Stroobossertrekweg en Stroobossertrekvaart vormen een cultuurhistorisch landschap.

6.3 Technisch rationele aanpak

In 2001 heeft de projectleider van de provincie Fryslân ingenieursbureau Grontmij opdracht gegeven tot een tracéstudie voor een fietspad langs de Trekweg. Deze technisch inhoudelijke studie moest uitsluitend geven over de tracering van het fietspad. Ingenieursbureau Grontmij trad in het planvormingsproces als onafhankelijk adviseur. De tracéstudie werd echter al snel stilgezet. De provincie Fryslân en de gemeenten Dongeradeel, Dantumadeel, Kollumerland en Achtkarspelen, waarin de Trekweg ligt, kwamen tot het besef dat het fietspad immers voor een deel gebruik zou moeten maken van de ruimte die mogelijk ook weer nodig was voor een eventuele wegverbreding na 2020. De vier gemeenten in Noordoost Fryslân hebben ambtelijk en vooral bestuurlijk daarom aangedrongen op het uitwerken van een fietspad in relatie tot de verbredingsopties van de Trekweg zelf. De tracéstudie voor het fietspad met de verbredingsopties van de Trekweg is voortgezet. In figuur 6.3 staan de onderzochte alternatieven weergegeven. Tevens zijn de bijbehorende kosten per alternatief berekend.

Alternatief	Kosten in miljoenen
0+ Alternatief: huidige wegsituatie + fietspad	€ 5,7
Alternatief 1: verbreding op huidig tracé tot 5,5 meter + fietspad	€ 6,5 - € 10,9
Alternatief 2: verbreding op huidig tracé tot 6,0 meter + fietspad	€ 6,8 - € 11,4
Alternatief 3: nieuw tracé 7,2 meter breed + huidige Trekweg wordt parallelweg	€ 14,8

Figuur 6.3: Alternatieven en kosten voor de Stroobossertrekweg (N910)

In 2001 adviseerde ingenieursbureau Grontmij aan het provinciaal en gemeentelijk bestuur een verbreding van de Trekweg tot 5,5 meter. Deze verbreding zou het meest kostenefficiënt zijn. Een verdere verbreding zou meer verkeer aantrekken, maar weinig effect hebben op de verkeersveiligheid. De vier gemeenten vonden deze geringe verbreding geen recht doen aan de functie van de weg. De provincie Fryslân en de vier gemeenten hebben daarom een bestuurlijk compromis gekozen voor een verbreding van de Trekweg tot 6 meter en de aanleg van een fietspad. Een bestuurlijk compromis dat drastische gevolgen zou hebben voor de fysieke ruimte rondom de Stroobossertrekweg, aldus de provinciaal projectleider.

Een nieuwe wegverbinding of toch niet

De gemeente Kollumerland stuurt in april 2002 een brief aan Gedeputeerde Staten van Fryslân, met daarin het standpunt van het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) van de gemeente Kollumerland. Het college van B&W pleitte voor een nieuw tracé, zoals aangegeven in alternatief 3 in de studie van Grontmij, en de ombouw van de Trekweg tot parallelweg. De meerkosten voor alternatief 3 ten opzichte van alternatief 2 waren immers verwaarloosbaar.

Tegelijkertijd zou de provinciaal projectleider weer starten met de tracéstudie voor een fietspad. Er bestonden ambtelijk grote twijfels aan de technische haalbaarheid van een verbreding tot 6 meter van de Stroobossertrekweg. De Trekweg zou verbreed worden tot 6 meter en er zou een fietspad langs worden gelegd in de krappe ruimte die dan nog overbleef. De weg moest helemaal “over de kop”, de fundering verbeterd, woningen gesloopt en waar dat niet lukte het fietspad achter de woningen langs worden gelegd. Deze technisch rationele aanpak leidde tot veel maatschappelijke weerstand. Bewoners zouden door deze aanpak aanzienlijk in hun privacy worden aangetast.

6.4 Shared Space concept

Medio 2002 begon bij de projectleider Stroobossertrekweg het besef te leven dat een andere aanpak nodig was, om de problematiek op de Trekweg aan te pakken. Er werd door de projectleider Stroobossertrekweg ontdekt dat daar mogelijkheden voor werden geboden in het Europese INTERREG IIIB programma. Eind 2002 werd aan de gemeenten bestuurlijk voorgesteld om de aanpak van de Trekweg, en in het bijzonder de fietsvoorziening, in te dienen voor deelname aan het Europese INTERREG IIIB programma Shared Space. De maatregelen om het fietsen veiliger te maken, zouden veel beter landschappelijk en historisch moeten worden ingepast, vond men ambtelijk en bestuurlijk bij de provincie Fryslân. De gemeenten stemden hiermee in, mits het niet tot grote vertraging zou leiden. In februari 2003 werd deze aanvraag voor het Shared Space programma gehonoreerd. Met het INTERREG IIIB Shared Space project wordt een andere inrichting van de openbare ruimte nagestreefd. In paragraaf 3.4.3 is het Shared Space planningsconcept al uitgelegd. In de Shared Space benadering wordt uitgegaan van het eigen inzicht en de verantwoordelijkheid van de verkeersdeelnemers (Provincie Fryslân, 2005). De projectleider Stroobossertrekweg heeft zich bij het zoeken naar een andere aanpak opgesteld als ondernemer.

Een nieuwe overlegstructuur

Om de planvorming ten aanzien van de Stroobossertrekweg in goede banen te leiden, is veel overleg nodig. In deze periode is een projectsecretaris aangesteld om de projectleider te ondersteunen in zijn werkzaamheden ten aanzien van de Trekweg. Op initiatief van de projectsecretaris en de projectleider werd een nieuw overlegstructuur voor het project opgezet. Er is een projectgroep opgericht, waarin diverse beleidssectoren van de provincie Fryslân en de vier gemeenten uit noordoost Fryslân ambtelijk zijn vertegenwoordigd. De stuurgroep bestaat uit de gedeputeerde van verkeer en de verkeerswethouders van de vier gemeenten uit Noordoost Fryslân. Er is ook een klankbordgroep opgericht, waarin diverse disciplines en maatschappelijke belangenorganisaties zijn vertegenwoordigd. Daarnaast worden de plannen voorgelegd aan de omwonenden en overige belanghebbenden van de Stroobossertrekweg. Kortom in het Stroobossertrekweg project vond een kentering plaats van een technisch rationele aanpak naar een communicatieve benadering. De verkeersplanner treedt hierbij op als mobilisator om draagvlak te verwerven voor de plannen.

Tijdelijke maatregelen naar aanleiding van beginspraak avond

In de zomer van 2003 zijn twee afzonderlijke “beginspraak” bijeenkomsten geweest met de klankbordgroep en de omwonenden van de Stroobossertrekweg. Tijdens deze bijeenkomsten werd duidelijk dat er snel iets moest gebeuren om de verkeersveiligheid te verbeteren op de Stroobossertrekweg.

Naar aanleiding van deze beginspraak bijeenkomsten, de verkeersonveiligheid en tevens in verband met de verslechterde wegbouwkundige staat van de weg, heeft de provinciaal projectleider van de Stroobossertrekweg in oktober 2003 besloten om gedurende tweeënhalf jaar tijdelijk een 60 km/uur limiet in te voeren op een deel van de Stroobossertrekweg. Deze tijdelijke verlaging van de maximumsnelheid is niet strijdig met de bestuurlijke afspraken die in het verleden zijn gemaakt over de maatregelen die in 2006 gerealiseerd zullen zijn.

De snelle invoering van een tijdelijke verlaging van de maximumsnelheid kan worden gezien als een passend element binnen het in gang gezette open planproces. Met dit gebaar geven de verkeersplanners en het bestuur van de provincie Fryslân aan te hebben geluisterd naar de geluiden tijdens de beginspraak bijeenkomsten. Het adequaat invoeren van de tijdelijke 60 km/uur limiet werd door de omwonenden en klankbordgroepleden als zeer positief ervaren en gaf veel vertrouwen voor de verdere planvorming van de Stroobossertrekweg.

De politieke weerstand van gemeenten blijft in eerste instantie

Ook met het in gang gezette communicatieve planningsproces en de Shared Space benadering van het project Stroobossertrekweg geven de vier gemeenten nog altijd de voorkeur aan een snelle opwaardering van de Trekweg. Het bestuur en de projectleider van de provincie Fryslân maken wederom aan de gemeenten duidelijk dat voor wat betreft de wegenstructuur in Noordoost Fryslân gezamenlijk met de gemeenten is ingezet op de opwaardering van de Centrale As. De keuze voor de Centrale As houdt in dat de flanken, waar de Stroobossertrekweg aan de oostzijde deel van uit maakt, niet meer die belangrijke functie hebben voor verkeer over langere afstand. De Trekweg dient in deze optiek een functie te vervullen voor het verkeer in de “driehoek” Dokkum – Buitenpost – Kollum. Gebleken is dat circa 45% van het verkeer op de Trekweg van (ver) buiten dit gebied komt.

Aangetoond is dat een eventuele opwaardering van de Trekweg een aanzuigende werking heeft op het verkeer in een groot gebied, aldus de projectleider. Dit zorgt voor negatieve consequenties voor alle toeleidende wegen. Een afwaardering blijkt te bewerkstelligen dat het verkeer binnen de “driehoek” nog steeds gebruik blijft maken van de Trekweg, maar dat het langeafstandsverkeer met een herkomst of bestemming buiten deze “driehoek” een andere route kiest, bijvoorbeeld via de route langs de Centrale As. De verkeersdruk op de Trekweg en de toeleidende wegen daalt hierdoor aanzienlijk, waardoor de verkeersveiligheid en leefbaarheid wordt vergroot.

Een studie naar cultuurhistorie, landschap en leefbaarheid

In het voorjaar van 2004 hebben de provincie Fryslân en de vier gemeenten in Noordoost Fryslân op advies van de projectleider gezamenlijk het initiatief genomen om een visie te ontwikkelen ten aanzien van de cultuurhistorie, landschap en leefbaarheid in het gebied rondom de Stroobossertrekweg. Deze gezamenlijke visie zal de basis vormen voor de verdere inpassing van de fietsverbinding langs de Trekweg.

Adviesbureau Royal Haskoning heeft deze visie op basis van een communicatief planningsproces ontwikkeld. Tijdens het ontwikkelen van deze gebiedsvisie zijn diverse bijeenkomsten geweest, waarbij de projectgroep, de klankbordgroep, de belanghebbenden en de omwonenden werden gestimuleerd om de uitgangspunten en randvoorwaarden voor het project te benoemen. Deze uitgangspunten en randvoorwaarden hadden betrekking op de cultuurhistorie, landschap, verkeer en leefbaarheid. Al snel bleek dat de Trekweg op basis van deze gebiedskenmerken viel op te delen in drie trajectdelen. Deze trajectdelen zijn:

- Het trajectgedeelte Dokkum – Kettingwier ligt in een open landschap, waarbij geen wegbeplanting en weinig bebouwing aanwezig is;
- Het trajectgedeelte Kettingwier – Triemen ligt in een open landschap met wegbeplanting. Tevens is incidenteel bebouwing aanwezig.
- Het trajectgedeelte Triemen – Kollumerverlaat ligt in een coulisselandschap met aan weerszijden van de weg beplanting. Langs dit trajectgedeelte bevindt zich verspreide bebouwing.

Tijdens een avondsessie in september 2004 met de omwonenden en overige belanghebbenden werd een werkgroepindeling gemaakt op basis van de bovenstaande trajectdelen. In de werkgroepen werden de mensen door de planners gestimuleerd om uitgangspunten en randvoorwaarden te formuleren voor het betreffende trajectdeel. Met het interactief betrekken van de omwonenden en belanghebbenden in het planvormingsproces wordt draagvlak gecreëerd voor de uiteindelijke oplossingsrichtingen. De mensen krijgen, volgens de projectleider, het idee dat ze het plan zelf hebben bedacht.

In oktober 2004 hebben de projectgroep en klankbordgroep gezamenlijk een dag door gebracht op een rondvaartboot. De boot heeft vanuit Leeuwarden een rondvaart gemaakt door onder meer de Stroobossertrekvaart. Gedurende deze dag zijn op basis van de uitgangspunten en randvoorwaarden oplossingsrichtingen ontwikkeld. Een bezoek met de rondvaartboot aan de Stroobossertrekweg en omgeving werd door de aanwezige projectgroep- en klankbordgroepleden als zeer prettig ervaren. De projectleider en projectsecretaris hebben bewust gekozen voor een bijeenkomst op een rondvaartboot, omdat de leden van de projectgroep en klankbordgroep op deze manier niet geneigd zijn om halverwege uit het overleg te stappen. Tevens geeft het aanschouwen van het gebied een directere betrokkenheid bij de problematiek.

Een versnelde uitvoering van twee kruisingen

Gedurende beide bijeenkomsten bleken twee kruisingen op de Stroobossertrekweg zowel objectief als subjectief zeer verkeersonveilig te zijn. Vanuit de samenleving werd dan ook aangedrongen om versneld maatregelen te nemen op deze kruisingen. Op deze kruisingen heeft de projectleider van de Stroobossertrekweg versneld maatregelen genomen die passen binnen de Shared Space benadering.

Op de kruising van de Stroobossertrekweg met de Triemsterloane werd de fietsoversteek duidelijker geaccentueerd en werd de kruising compacter ingericht. Bij de kruising van de Trekweg met de Tollingasingel is de weg ter plaatse versmald en heeft het fietsverkeer voorrang gekregen boven het autoverkeer (zie figuur 6.4). De werkzaamheden ten aanzien van het ontwerp van de kruisingen zijn kenmerkend voor de technicus. Een adequate aanpak van de kruisingen door de projectleider werd door de samenleving als positief ervaren. Het gevoel dat de overheid luistert naar de maatschappij werd door de omwonenden en belanghebbenden van de Stroobossertrekweg als zeer positief ervaren. De projectleider vervult in dit stadium taken als projectmanager. De projectmanager speelt hierbij snel in op geluiden uit de samenleving.



Figuur 6.4: De Shared Space aanpak bij de kruising Stroobossertrekweg/ Tollingasingel.

Oplossingsrichtingen per deelgebied

In februari 2005 werden de oplossingsrichtingen per trajectdeel van de Trekweg aan de omwonenden en belanghebbenden gepresenteerd. Deze oplossingsrichtingen moeten bijdragen aan het oplossen van de verkeersonveiligheidsproblematiek op de Stroobosstrekweg. De oplossingen per deelgebied zijn:

Dokkum – Kettingwier:

- Een vrijliggend fietspad aan de noordzijde van de Stroobosstrekweg;
- Een 80 km/uur weg van 6 meter breed;
- Drie erfaansluitingen achterlangs.

Kettingwier – Kollumerverlaat:

- Shared Space: de auto past zich aan bij het langzame verkeer;
- Een 60 km/uur weg van 5,5 meter breed;
- Visueel versmallen door het gebruik van klinkerstroken (zie figuur 6.5);
- De kruisingen en erfaansluitingen duidelijk accentueren.

Deze oplossingsrichtingen werden over het algemeen omarmd door de omwonenden en belanghebbenden van de Stroobosstrekweg. De projectleider sprak met de direct betrokkenen af om de exacte situering van het fietspad aan de noordzijde van Stroobosstrekvaart tussen Dokkum en Kettingwier in nauw overleg met hen te doen. Inmiddels is dit proces in volle gang en lijkt men het snel eens te kunnen worden over het definitieve tracé van het fietspad.



Figuur 6.5: Een sfeerimpressie van de Shared Space aanpak op het trajectdeel Kettingwier – Kollumerverlaat.

De projectleider Stroobossertrekweg is als bemiddelaar opgetreden tussen de bevolking en het bestuur van de gemeenten. De bevolking was vooral gericht op het verbeteren van de leefbaarheid op en rondom de Stroobossertrekweg. De wethouders van de vier gemeenten in Noordoost Fryslân dichten de Trekweg vooral een economisch belang toe. Hierbij moest een goede doorstroming voor het autoverkeer gegarandeerd blijven. Uiteindelijk heeft de projectleider van de Stroobossertrekweg bemiddeld tussen de bevolking en het bestuur van de vier gemeenten in Noordoost Fryslân door het Shared Space concept te hanteren bij het zoeken naar oplossingsrichtingen.

Bestuurlijke sentimenten

De wethouders verkeer en vervoer van de vier gemeenten hebben, ook nadat een communicatief planningsproces is gevoerd met omwonenden, deskundigen en maatschappelijke belangenorganisaties, moeite met het feit dat een deel van de Stroobossertrekweg in functie wordt verlaagd. De wethouders verzoeken de provincie Fryslân dan ook om nog nader onderzoek te verrichten naar aanvullende fietspaden langs de Stroobossertrekweg. De provinciale verkeersplanners hebben aanvullend onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van de aanleg van fietspaden langs het trajectgedeelte Kettingwier – Westergeest en langs het trajectgedeelte Kollumerverlaat – Hûsternoard.

De aanleg van een fietspad tussen Kettingwier en Westergeest en de aanleg van het fietspad vanaf de rotonde Kollumerverlaat tot net voor het bebouwingscluster, vlak ten oosten van de kruising Hûsternoard, zijn fysiek moeilijk inpasbaar en doen tevens afbreuk aan de Shared Space gedachte. Zo was de conclusie van de projectleider Stroobossertrekweg. Het concept van de “gedeelde ruimte” (Shared Space) probeert immers een omslag tot stand te brengen van verkeerstechnisch-ontwerp naar omgevingsontwerp. In de Shared Space benadering wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van deelnemers aan het verkeer. De omgeving wordt zo ingericht dat de automobilist zich aanpast aan de omgeving en in zijn/haar verkeersgedrag rekening houdt met het overige verkeer. Het scheiden van verkeerssoorten (auto's en fietsers) op het trajectgedeelte Kettingwier – Westergeest en Kollumerverlaat – Hûsternoard, zoals door de wethouders van de vier gemeenten werd voorgesteld, past niet binnen het gedachtegoed van Shared Space. Dit ambtelijk advies werd door de stuurgroep deels terzijde geschoven. De stuurgroep heeft uiteindelijk besloten om geen fietspad tussen Kettingwier en Westergeest aan te leggen, maar wel een fietspad vanaf de rotonde Kollumerverlaat tot net voor het bebouwingscluster, vlak ten oosten van de kruising Hûsternoard.

Naar verwachting zal eind 2005 worden begonnen met de reconstructie van de Stroobossertrekweg en de aanleg van de fietspaden.

6.5 Resumé

De projectleider van de Stroobossertrekweg heeft in het planvormingsproces de rol van technicus, ondernemer, mobilisator, bemiddelaar en projectmanager vervuld. De projectleider van de provincie Fryslân is tijdens de planvorming van het Stroobossertrekweg project tot het besef gekomen dat een technisch rationele aanpak van de verkeersonveiligheid te veel negatieve consequenties heeft voor de fysieke ruimte. De projectleider ontdekte gedurende het planningsproces dat een Shared Space aanpak in samenhang met een communicatieve benadering beter op zijn plaats zou zijn. Dit zou leiden tot minder ingrijpende maatregelen in het fysieke milieu.

Door adequaat in te spelen op de geluiden uit de samenleving werd bij de omwonende, belanghebbenden en klankbordgroepleden veel draagvlak verworven voor de planvorming en de uiteindelijke oplossingsrichtingen om de onveiligheid op de Trekweg aan te pakken. Anderzijds had de projectleider te maken met bestuurlijke sentimenten van de vier gemeenten in Noordoost Fryslân. De Centrale As is immers nog niet eens gerealiseerd en nu al wordt de Stroobossertrekweg in functie verlaagd. Volgens de wethouders was dit een verdere verslechtering van de bereikbaarheid van Noordoost Fryslân. Uiteindelijk hebben het omarmen van het Shared Space concept en het hanteren van de communicatieve planningsbenadering op bestuurlijk en ambtelijk niveau bij de provincie Fryslân gestaag geleid tot een ommekeer in denkwijze bij de wethouders van de vier gemeenten in Noordoost Fryslân.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

De rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner op provinciaal niveau zijn sinds de jaren '60 van de 20^e eeuw veranderd. De verkeersplanner moet namelijk steeds meer rollen vervullen en werkzaamheden verrichten in het planningsproces. In figuur 7.1 zijn de rollen van de verkeersplanner per periode weergegeven.

Periode	Rollen
1960 - 1969	Beleidsvormer, besluitvoorbereider en technicus
1970 - 1979	Adviseur, beleidsvormer, besluitvoorbereider en technicus
1980 - 1989	Adviseur, afstemmer, beleidsvormer, bemiddelaar, besluitvoorbereider, mobilisator en technicus
1990 - heden	Adviseur, afstemmer, beleidsvormer, bemiddelaar, besluitvoorbereider, mobilisator, ondernemer, projectmanager en technicus

Figuur 7.1: de rollen van de verkeersplanner per tijdperiode

In de jaren '60 van de 20^e eeuw hadden verkeersplanners al een beleidsvormende en een technische rol in de verkeersplanologie. Ook de rol van besluitvoorbereider dateert al uit deze periode. In de jaren '70 heeft de rol van adviseur met betrekking tot verkeers- en vervoersvraagstukken zich ontwikkeld. Naast deze vier rollen kreeg de provinciale verkeersplanner in de jaren '80 nog drie rollen toebedeeld. De afstemmer, de bemiddelaar en de mobilisator kregen namelijk een steeds belangrijkere rol in het planningsproces van verkeersvraagstukken. Sinds de jaren '90 zijn de rol van ondernemer en projectmanager daar nog bij gekomen. In het hedendaagse planningsproces van verkeers- en vervoersvraagstukken vervult de provinciale verkeersplanner negen rollen:

- Adviseur;
- Afstemmer;
- Beleidsvormer;
- Bemiddelaar;
- Besluitvoorbereider;
- Mobilisator'
- Ondernemer;
- Projectmanager;
- Technicus.

In figuur 7.2 zijn per rol de werkzaamheden van de provinciale verkeersplanner nader uiteengezet.

Rol	Werkzaamheden
Adviseur	Integraal adviseren, communiceren, rapporteren, ruimteclaims afwegen, prioriteiten stellen en strategieën ontwikkelen
Afstemmer	Planningsvraagstukken en ontwikkelingen afstemmen met andere beleidsterreinen en overheden
Beleidsvormer	Het voorbereiden, ontwikkelen, implementeren en evalueren van beleid, het optimum bepalen ten aanzien van de kosteneffectiviteit van maatregelen, ruimteclaims afwegen, de positieve effecten van mobiliteit stimuleren, de negatieve effecten van mobiliteit minimaliseren en het toetsen van beleidsplannen
Bemiddelaar	Communiceren, conflicterende belangen in één lijn krijgen, draagvlak verwerven en het ontwikkelen van voorstellen
Besluitvoorbereider	Beslisdocumenten schrijven, prioriteiten stellen, strategieën ontwikkelen en het verrichten van managementtaken
Mobilisator	Communiceren en draagvlak verwerven op zowel politiek als maatschappelijk terrein
Ondernemer	Het zorgen voor administratieve goedkeuring, het verzamelen en bundelen van financiële middelen en het realiseren van publiek private samenwerkingsverbanden.
Projectmanager	Het voorbereiden en implementeren van beleid en het managen van projecten.
Technicus	Analyseren, (gebiedsintegraal) ontwerpen, projecten technisch voorbereiden en het ontwikkelen van nieuwe technieken.

Figuur 7.2: de rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner

De kerntaken van de technicus bestonden in de jaren '60 en '70 uit het ontwikkelen van nieuwe technieken, het ontwerpen van nieuwe infrastructuur en de technische voorbereiding van projecten. Vanaf de jaren '80 hielden technici zich steeds meer bezig met het analyseren van knelpunten in het verkeers- en vervoerssysteem. In het hedendaagse planningsproces is de technicus vooral bezig met het gebiedsintegraal ontwerpen van maatregelen.

De beleidsvormer houdt zich al sinds de jaren '60 bezig met het voorbereiden, het ontwikkelen, het implementeren en het evalueren van beleid. De provinciale beleidsvormer toetst tevens gemeentelijke verkeersplannen.

De besluitvoorbereider bereidt de bestuurlijke besluitvorming voor door het opstellen van beslisdocumenten. In deze beslisdocumenten wordt onder andere ingegaan op politieke strategieën, prioriteiten en managementinstrumenten.

De adviseur is in de jaren '70 begonnen met het sectoraal adviseren over verkeersvraagstukken. Sinds de jaren '90 wordt van de adviseur steeds vaker een integraal advies verwacht. Hierbij weegt de adviseur ruimteclaims af, ontwikkelt strategieën en adviseert over prioriteiten.

De afstemmer houdt zich sinds de jaren '80 bezig met het afstemmen van verkeer- en vervoersvraagstukken en ontwikkelingen met andere ruimtelijke beleidssectoren en overheden. Sinds de decentralisatie van de bevoegdheden ten aanzien van het openbaar vervoer naar de ov-autoriteiten heeft de provinciale verkeersplanner een belangrijke rol gekregen bij het afstemmen van openbaar vervoersvraagstukken met de naastgelegen ov-autoriteiten, de wegbeheerders en ruimtelijke beleidssectoren.

In het planningsproces zijn vaak veel tegengestelde belangen aanwezig, dikwijls monden deze tegengestelde belangen uit in conflicten. Voor de bemiddelaar is de belangrijke taak weggelegd om alle partijen op één lijn te krijgen. De bemiddelaar doet dit door voorstellen te ontwikkelen die voor alle partijen acceptabel zijn.

De mobilisator moet in het communicatieve planningsproces draagvlak verwerven voor de voorgenomen plannen. Deze draagvlakwerving geschiedt zowel op politiek als maatschappelijk niveau. Naar verwachting zal de mobilisator in de toekomst steeds vaker worden ingezet als "breekijzer" richting de gemeentelijke politiek. Het realiseren van een Duurzaam Veilig verkeerssysteem vereist van gemeenten heldere keuzes tussen verkeersgebieden en verblijfsgebieden in het ruraal gebied. In dit proces zal de provinciale mobilisator zowel bij de provinciale als gemeentelijke politiek moeten aandringen om strategische keuzes te maken op het gebied van verkeer en vervoer. De verkeersplanner zal steeds vaker worden ingezet als "breekijzer" om deze strategische keuzes bij de politiek te bewerkstelligen.

In de hedendaagse verkeersplanning houdt de provinciale verkeersplanner zich bezig met het managen van projecten. Beheersinstrumenten hierbij zijn: geld, tijd, communicatie, informatie, kwaliteit en organisatie. De provinciale verkeersplanner functioneert sinds de jaren '90 steeds vaker als ondernemer in het planningsproces. Kostenbesparingen en maatschappelijke kennisbenutting komen tot stand door publiek private samenwerkingsverbanden op te richten. Het oprichten van deze samenwerkingsverbanden is een taak van de ondernemer.

De ontwikkelingen op contextueel, institutioneel, conceptueel en maatschappelijk niveau hebben bijgedragen aan de veranderde rollen en werkzaamheden van de verkeersplanner. Deze planningcontextuele ontwikkelingen stimuleren het doorlopen van een communicatief proces. Het zwaartepunt van de werkzaamheden van de provinciale verkeersplanner is verschoven van inhoudelijke werkzaamheden naar procesgeoriënteerde werkzaamheden. Het beheersen van projecten en processen staat centraal in de huidige verkeersplanologie.

7.2 Aanbevelingen

Dit onderzoek naar de veranderde rollen en werkzaamheden van de provinciale verkeersplanner wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen. Met het toepassen van deze aanbevelingen kunnen universitaire opleidingen en opleidingen in het hoger beroepsonderwijs beter inspelen op de huidige en toekomstige beroepspraktijk van de verkeersplanner.

Aanbevelingen:

- De verkeersplanner moet over communicatieve competenties beschikken om draagvlak te kunnen verwerven voor de voorgenomen plannen. De onderwijsinstellingen moeten deze communicatieve competenties verder ontwikkelen;
- Het toepassen van de gebiedsgerichte aanpak, de ontwikkelingsplanologie en het Shared Space concept moet door de onderwijsinstellingen worden gestimuleerd en verder worden ontwikkeld. Deze planningsconcepten kunnen op veel draagvlak rekenen vanuit de maatschappij en de politiek;
- Gezien de verschuiving in de context van een technisch rationele aanpak naar een communicatieve benadering verdient het aanbeveling om in toekomstige beleidsdocumenten inhoudelijke en procesdoelstellingen te formuleren. Onderwijsinstellingen moeten procesdoelstellingen stimuleren;
- Publiek private samenwerkingsverbanden worden in toenemende mate toegepast. Onderwijsinstellingen moeten meer aandacht besteden aan de aspecten die van belang zijn bij het opstellen van een dergelijk samenwerkingsverband;
- Projectmanagement is belangrijk in de hedendaagse verkeersplanologie. Het verdient aanbeveling om de managementaspecten van projecten onder aandacht te houden bij de toekomstige verkeersplanners.

8. Literatuurlijst

- Alexander, E.R. (1992), *Approaches to planning; introducing current planning theories, concepts and issues*, Gordon and Breach Science Publishers, New York.
- Arts, E.J.M.M., E. Jurakic, M. Hogendoorn (2002), *Werkwijzer MIT-Verkenning nieuwe stijl*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Banister D., P. Hall (1981), *Transport and public policy planning*, Mansell, London.
- Cammen, H. van der, P. Prak, H. Hilbers (1995), *leidraad beoordeling ruimtelijke plannen vanuit de beleidsdoelen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat*, TNO INRO, Delft.
- Casseres, J.M. de (1929), *Grondslagen der Planologie*, De Gids, nr.93, 367 – 394.
- C.R.O.W. Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond- Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (1992), *Handleiding Aanpak gevaarlijke situaties, Band A, Leidraad voor de selectie van gevaarlijke situaties en introductie in de analysemogelijkheden*, C.R.O.W., Ede.
- Dammers, E., B. Staffhorst, W. Verschoor, F. Verwest (2004), *Ontwikkelingsplanologie "lessen uit en voor de praktijk"*, NAI Uitgevers, Rotterdam.
- Driessen, P.P.J., P. Glasbergen, P.P.P. Huigen, F. Hijmans van den Bergh (1995), *Vernieuwing van het landelijk gebied: Een verkenning van strategieën voor een gebiedsgerichte aanpak*, VUGA Uitgeverij B.V., Den Haag.
- Edwards, A.R., I.M.A.M. Pröpper (1996), *Pluriforme bestuurskunde: voorbij redeloos relativisme*, Bestuurskunde, jaargang 5, nummer 3, pp 156 – 166.
- Eversley, D. (1974), *The planner in society "the changing role of a profession"*, Faber and Faber, London.
- Hague, C., P. Jenkins (2005), *Place identity, participation and planning*, Routledge Taylor & Francis Group, London.
- Hart, P. 't, M. Metselaar, B. Verbeek (1995), *Publieke besluitvorming*, VUGA Uitgeverij B.V., Den Haag.
- Healey, P. (1997), *Collaborative planning, shaping places in fragmented societies*, Palgrave, New York.

- Hinte, E. van (1946), *Verkeerswetenschap "Encyclopaedie van de Wereldbibliotheek"*, Wereldbibliotheek N.V., Amsterdam.
- Janssens, J.R., K. Brouwer (1996), *Naar één provinciaal omgevingsplan; bijdrage aan het debat over omgevingsplanning*, Katholieke Universiteit, Nijmegen.
- Kreukels, A.M.J. (1980), *Planning en planningsproces*, VUGA Boekerij, Den Haag.
- Linden, G., H. Voogd (2004), *Environmental and Infrastructure planning*, Geo Press, Groningen.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), *Decentraal openbaar vervoer in nieuwe fase: overheden gaan concessies verlenen*, Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer, Rotterdam.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004), *Nota Mobiliteit: naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*, ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1979), *Struktuurschema Verkeer en Vervoer*, Staatsdrukkerij en uitgeversbedrijf, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1989), *Tweede Struktuurschema Verkeer en Vervoer*, SDU uitgeverij, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001), *Van A naar Beter; Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001 – 2020 "Kabinetsstandpunt en Resultaten Inspraak en Advies"*, Sdu Grafisch Bedrijf b.v., Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid (1960), *Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland*, Staatsdrukkerij en uitgeversbedrijf, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid (1966), *Tweede Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland*, Staatsdrukkerij en uitgeversbedrijf, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1974), *Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening "Eerste deel van de derde nota over de ruimtelijke ordening"*, Staatsdrukkerij en uitgeversbedrijf, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1988), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening "Deel d: regeringsbeslissing" – op weg naar 2015 –*, Staatsdrukkerij en uitgeversbedrijf, Den Haag.

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001), *Ruimte maken, ruimte delen: Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004), *Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag.
- Parkin J., D. Sharma (1999), *Infrastructure planning*, Thomas Telford, London.
- Provincie Fryslân (1999), Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan, Provincie Fryslân, Leeuwarden.
- Provincie Fryslân (2004), *Stroobossertrekweg: cultuurhistorie, landschap, leefbaarheid*, Royal Haskoning, Groningen.
- Provincie Fryslân (2005), *Shared Space; Ruimte voor iedereen, een nieuwe visie op de openbare ruimte*, Provincie Fryslân, Leeuwarden.
- Raad voor verkeer en waterstaat (1999), *Advies verkeer en waterstaat in Europa "van eindige zaken en blijvende taken*, Raad voor verkeer en waterstaat, Den Haag.
- Roo, G. de, M.J.C. Schwartz (2000), *Omgevingsplanning in Nederland, een stand van zaken rond sectoroverschrijdend, geïntegreerd en gebiedsgericht beleid voor de fysieke leefomgeving*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- Roo, G. de, M.J.C. Schwartz (2001), *Omgevingsplanning, een innovatief proces, over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak*, SDU uitgeverij, Den Haag.
- Roo, G. de (2001), *Planning per se, planning per saldo; over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, SDU uitgeverij, Den Haag.
- Schön, D.A. (1983), *The Reflective Practitioner; how professionals think in action*, Basic Books, New York.
- Schwartz, M.J.C. (1997), *Opties en determinanten voor het provinciale omgevingsplan*, toespraak tijdens het congres "De aanpak van omgevingsplanning" in de Nieuwe Buitensociëteit in Zwolle.
- Stoep, J. van der (1997), *De planner in de omgevingsplanning: interdisciplinair werken*, toespraak tijdens het congres "De aanpak van omgevingsplanning" in de Nieuwe Buitensociëteit in Zwolle.

- Susskind, L., J. Cruikshank (1987), *Breaking the impasse "Consensual approaches to resolving public disputes"*, Basis Books, New York.
- Truelove, P. (1992), *Decision making in transport planning*, Longman Group UK Limited, London.
- Twynstra Gudde Management Consultants BV (2004), *Provinsje Fryslân, Team Verkeer & Vervoer, Team Wegen "Speelveld, spelers en spelregels voor kleine, reguliers en majeure infrastructurele projecten"*, Twynstra Gudde, Amersfoort.
- Verheugt, J.W.P. (2003), *Inleiding in het Nederlandse recht; twaalfde druk*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag
- Voogd, H. (2001), *Facetten van de planologie*, Kluwer, Alphen aan de Rijn.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (1994), *Besluiten over Grote Projecten*, SDU uitgeverij, Den Haag.

Geraadpleegde websites:

- www.bestuurskunde.nl
- www.fryslan.nl
- www.overheid.nl
- www.rug.nl
- www.shared-space.org

Interviews:

- Medewerkers van de afdeling Verkeer en Vervoer van de Provincie Fryslân