

Rol van spoorwegen in integraal mobiliteitsbeleid in Gelderland en Overijssel

Bestaande uit 6732 woorden

*Geschreven door: **Max van Dokkum** (s2069733 van de Rijksuniversiteit Groningen)*

Begeleider: Dr. F.M.G. Van Kann

Bachelor-scriptie voor Bachelor Technische Planologie

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Versie 8-2-2016 (definitief)

Inhoud:

Inhoudsopgave

1 Inleiding	p.3
<i>1.1 Relevantie van duurzame mobiliteit</i>	<i>p.3</i>
<i>1.2 Onderzoeksvraag</i>	<i>p.5</i>
2 Theoretisch kader	p.6
<i>2.1 Bestaande literatuur over duurzaam mobiliteitsbeleid</i>	<i>p.6</i>
<i>2.2 Duurzame mobiliteit in dit onderzoek</i>	<i>p.7</i>
3 Methodologie	p.9
<i>3.1 Welke methoden te gebruiken</i>	<i>p.9</i>
<i>3.2 Details interview-procedure</i>	<i>p.9</i>
4 Welk mobiliteitsbeleid bestaat er in de provincies Gelderland en Overijssel?	p.12
<i>4.1 Mobiliteitsbeleid in Gelderland</i>	<i>p.12</i>
<i>4.2 Mobiliteitsbeleid in Overijssel</i>	<i>p.13</i>
<i>4.3 Vergelijking</i>	<i>p.14</i>
5 Provinciale bevoegdheden op spoorweggebied	p.15
<i>5.1 Bevoegdheden in het algemeen</i>	<i>p.15</i>
<i>5.2 Besluitvorming in het algemeen</i>	<i>p.15</i>
<i>5.3 Exploitatiebevoegdheden</i>	<i>p.16</i>
<i>5.4 Besluitvorming over exploitatie</i>	<i>p.18</i>
<i>5.5 Spoorweginfrastructuurbevoegdheden</i>	<i>p.19</i>
<i>5.6 Besluitvorming over spoorweginfrastructuur</i>	<i>p.21</i>
<i>5.7 Ruimtelijke ordening</i>	<i>p.23</i>
6 Tot slot	p.24
<i>6.1 Discussie</i>	<i>p.24</i>
<i>6.2 Conclusies</i>	<i>p.24</i>
Overzicht van gebruikte literatuur	p.26

Bijlagen:

A Interviewvragen

1 Inleiding

1.1 Relevantie van duurzame mobiliteit

Heden ten dage bestaat er in Nederland veel aandacht voor milieu-effecten als gevolg van menselijke activiteit. Groepen zetten gezamenlijke hernieuwbare energievoorzieningen op, kranten geven hun duurzaamheidskaternen een prominente plek. De onderzoeken van het Intergovernmental Panel for Climate Change (IPCC) wijzen al sinds langere tijd op zorgwekkende globale klimaatrends die zij toeschrijven aan de uitstoot van broeikasgassen door onder meer ontbossing, energievoorziening en verkeer (IPCC, 2014). De menselijke activiteiten gaan gepaard met een hoge energiebehoefte, waaraan op dit moment voornamelijk wordt voldaan met behulp van fossiele brandstoffen. Fossiele brandstoffen hebben een aantal nadelen, waaronder de lange vorming en de uitstoot van broeikasgassen.

Niet alleen het milieu op globale schaal, maar ook op lokale schaal verdient aandacht. Immers: de uitstoot van broeikasgassen vindt doorgaans voornamelijk plaats in gebieden met veel menselijke activiteit, waardoor er lokaal hoge concentraties broeikasgassen in de lucht zitten. Nauw verwant aan uitstoot van broeikasgas is de uitstoot van fijnstof, dat een negatief effect heeft op de volksgezondheid. Eén van de hoofdcategorieën bij fijnstofuitstoot is verkeer en vervoer, waarbinnen het gemotoriseerde wegverkeer de grootste uitstoter is (CBS, PBL, Wageningen UR, 2015). Deze categorie is interessant, omdat de intensiteit van het wegverkeer nauw samenhangt met de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van steden. Auto's gebruiken relatief veel ruimte in binnensteden in de vorm van rijbanen en parkeerplaatsen. Als elke auto slechts één persoon vervoert, is de ruimte per autoreiziger extra hoog. Met inachtneming van het bovenstaande is het legitiem te pleiten voor het beperken van vervuילend verkeer in het algemeen en voor het beperken van auto's in dichtbevolkte gebieden in het bijzonder, om zo meer ruimte te creëren voor de mensen in de stad en de luchtkwaliteit acceptabel te houden.

De vraag is hoe dit gerealiseerd kan worden. Hoewel de schadelijke effecten van milieuvervuiling in Nederland al enige tijd algemeen bekend zijn, valt er van een massale gedragsverandering binnen verkeer en vervoer niet te spreken (Jorritsma & Baveling, 2014). Het gemak van een auto is een grote aantrekkingskracht. Bovendien is de institutionele inrichting van de overheid zodanig dat het vergroting van verkeersstromen in de hand werkt; zo tracht de verkeersplanning vooral grotere capaciteiten te realiseren (Banister, 2008; Wilde, 2015). Finnveden & Åkermann (2014) deden onderzoek naar de implementatie van duurzaamheidsbeleid in de Zweedse verkeersplanning en moesten concluderen dat duurzaamheid doel noch doorslaggevende beoordelingsfactor was, waardoor het bouwen van

nieuwe wegen als beste optie uit de beoordelingsprocedure kwam. Op deze manier wordt het lastig duurzame maatregelen te treffen.

Eén van de aspecten die sinds eind jaren '90 steeds meer onder de bevoegdheid van provinciale overheden komt te staan, is het organiseren van regionaal reizigersvervoer per spoor. Dit betreft hoofdzakelijk, maar niet uitsluitend, gedecentraliseerde treindiensten. Vaak is een provinciale overheid of een combinatie van provinciale overheden verantwoordelijk voor het (doen) uitvoeren van deze gedecentraliseerde treindiensten. De spoorweginfrastructuur waarover deze treindiensten rijden is al aanwezig en hoeft dus niet nieuw aangelegd te worden,-zodat de financiële drempel tot het doen van investeringen niet al te hoog is. In termen van bedrijfsvoering zijn deze treindiensten doorgaans verlieslatend en betalen overheden bij. Vanuit maatschappelijk perspectief kunnen deze treindiensten echter bijdragen aan het leefbaar houden van steden en is het bijbetalen van overheden te beschouwen als investering in het algemeen belang. In potentie hebben provincies met gedecentraliseerde treindiensten een sterke troef in handen om het verkeer van en naar grotere steden milieuvriendelijker te maken.

In het licht van de hierboven geschetste ontwikkelingen is het interessant om de huidige inspanningen op gebied van duurzame mobiliteit door provincies tegen het licht te houden; de provinciale inspanningen hebben immers effecten op de ruimtelijke ordening in steden.



Afbeelding 1: gedecentraliseerde treindiensten in Nederland (Treinreiziger.nl)

1.2 Onderzoeksvraag

Dit onderzoek richt zich op het gebruik van mogelijkheden door provincies om spoorvervoer in het algemeen en gedecentraliseerde spoorwegdiensten in het bijzonder onderdeel te laten zijn van een duurzaam mobiliteitsbeleid. Het probeert inzicht te verschaffen in het handelen van provincies op dit gebied. Theoretisch zou er sprake kunnen zijn van wrijving, omdat provinciale overheden moeten besluiten over een modaliteit die vooral individuele steden tot voordeel kan zijn. Dit onderzoek besteedt aandacht aan dit aspect. Omdat de omvang van het onderzoek van tevoren beperkt is, wordt niet alleen een klein gedeelte van duurzaam mobiliteitsbeleid uitgelicht, maar ook het aantal provincies beperkt tot twee: de provincies Gelderland en Overijssel. Concreet behandelt dit onderzoek de vraag: **hoe gebruiken de provincies Gelderland en Overijssel hun bevoegdheden op spoorgebied om tot duurzame mobiliteit te komen?**

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- Welk mobiliteitsbeleid bestaat er in de provincies Gelderland en Overijssel?
- Welke bevoegdheden hebben provincies inzake spoorwegen?
- Welk bevoegdheden worden gebruikt en welke belangen spelen daarbij?

2 Theoretisch kader

2.1 Bestaande literatuur over duurzame mobiliteit

Banister bepleit en beschrijft in zijn bekende werk (2008) een set nieuwe doelen voor mobiliteitsbeleid, een nieuwe ‘sustainable mobility paradigm’. Hij betoogt dat de huidige verkeersplanning in het oplossen van toekomstige problemen tekortschiet, en wel vanwege twee principes die in de huidige verkeersplanning verankerd zijn. Ten eerste: reizen ontstaat door afgeleide vraag; “het is het nut van de activiteit op de bestemming dat resulteert in verplaatsing” (p.73). Het tweede: mensen streven altijd naar een kostenminimalisatie, hetzij in geld, hetzij in tijd. Deze principes zouden geresulteerd hebben in de enorme groei van snellere lange-afstandsverplaatsingen. Hij laat bovendien zien dat deze principes in veel gevallen tekortschieten.

In het kader van zijn ‘sustainable mobility paradigm’ schetst hij een nieuwe set principes, die niet alleen adequater zijn in de omgang met de werkelijkheid, maar ook duurzaam mobiliteitsbeleid bevorderen. Zijn vier hoofdpunten:

- Het doen verminderen van de reisbehoefte en het beperken van de af te leggen afstanden door andere ruimtelijke ordening zoals verdichting en menging van functies.
- Gebruik van technologie om verplaatsingswijzen milieuvriendelijker te maken en de milieuvriendelijkste reiswijzen aantrekkelijker te maken.
- Kosten van verplaatsingen volledig bij de reizigers leggen, bijvoorbeeld door hogere brandstofprijzen en rekeningrijden.
- ‘Doelgerichte persoonlijke voorlichting over de effecten van keuzes om mensen te bewegen beter over hun mobiliteit na te denken. Acceptatie door de bevolking is een cruciaal maar vaak genegeerd onderdeel van duurzame mobiliteit’ (p.79)

Het betoog van Van den Boomen & Venhoeven (2012) sluit enigszins bij de eerste twee punten van Banister(2008) aan. Zij pleiten voor een ruimtelijke ordening waarbij bouwprojecten voornamelijk gecontreerd worden rond de bestaande multimodale infrastructuuraders; lijnen waar veelgebruikte spoor- en snelwegen parallel lopen. Door concentratie is het niet alleen aantrekkelijker om met het openbaar vervoer te reizen, door de nabijheid van de snelweg hoeven auto’s ook minder lange afstanden af te leggen. De auteurs redeneren hoofdzakelijk vanuit een facilitair perspectief, waarbij het hen vooral gaat om het beter economisch laten functioneren van de samenleving, waarbij het reduceren van uitstoot geen prioriteit lijkt te hebben.

Die inslag maakt hun pleidooi niet onbruikbaar; resultaten van diverse onderzoeken wijzen erop dat hogere dichtheden en gemengde functies rondom OV-stations een hoger OV-gebruik tot gevolg heeft (Cervero & Sullivan, 2011; Zemp et al, 2010).

Maar dit is geen garantie voor succes, met ongeïnspireerde planvorming worden stationsomgevingen er niet aantrekkelijker en levendiger op (Pojani & Stead, 2014).

Zelfs als de planvorming wel deugt, kan een onvoldoende uitvoering alsnog tot een slecht resultaat leiden. Hrelja (2015) deed onderzoek naar realisatie van beleid in twee Zweedse steden en komt tot de conclusie dat goede voornemens niet voldoende zijn om een plan tot een goedwerkende realiteit om te zetten. Banister & Hickman (2013) beschrijven dit als de *implementation gap*; het ‘gat tussen onderzoek en uitvoering’.

Ook als de implementatie van beleid voortvarend ter hand wordt genomen, kan het zijn dat door externe krachten het beleid alsnog niet wordt gerealiseerd. Hull (2008) registreerde een geval waarbij de goede bedoelingen van de lokale bestuurders door de uitgebreide invloed en vanuit landelijk oogpunt genomen beslissingen van beheerders van nationale spoor- en weginfrastructuur gedwarsboemd werden.

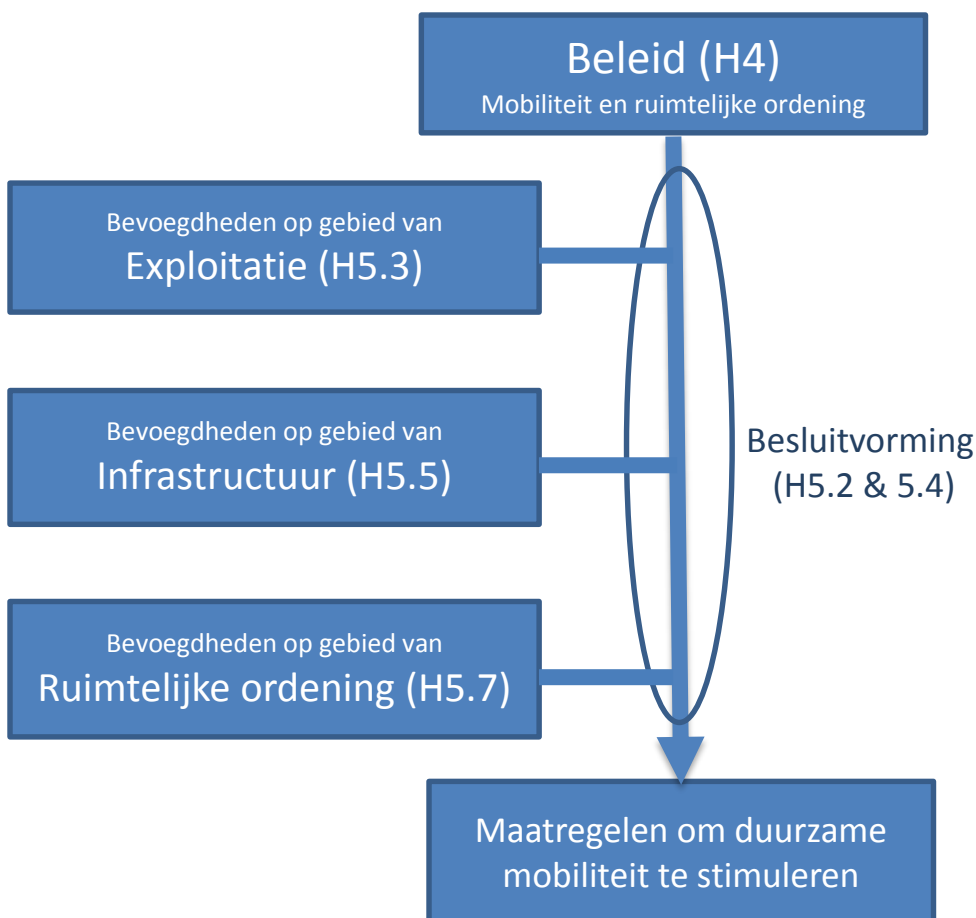
Naast dergelijke afstemmingsbezwaren worden maatregelen niet getroffen wegens bestaande *transport taboos*, die zo politiek gevoelig zijn dat ze feitelijk niet besproken worden (Gössling & Cohen, 2014). Uit de literatuur rijst het beeld dat het complex is om duurzaam mobiliteitsbeleid te implementeren.

2.2 Duurzame mobiliteit in dit onderzoek

De ruimtelijke ordening in Nederland zorgt voor eenzijdige verkeersstromen; ’s ochtends van woongebieden naar werkgebieden en ’s avonds weer terug. Bovendien is de auto het meestgebruikte vervoermiddel, omdat veel plekken niet op een zodanige wijze ontsloten zijn dat een andere modaliteit ook maar enigszins concurrerend is. Het is dus alleszins wenselijk om bij toekomstige projecten de punten van de *sustainable mobility paradigm* in het achterhoofd te houden. Om die daadwerkelijk te kunnen implementeren zou eigenlijk een integrale - dus sectoroverstijgend en met een leefbare samenleving als streven – aanpak nodig zijn.

Het is gebruikelijk in overheidsbeleidstukken om sectoraal te werken, met hoofdstukken per sector (denk aan woningbouw, openbaar vervoer, natuur, etc). De relevante punten van Banister(2008) zijn onder de volgende beleidskopjes samen te vatten: ruimtelijke ordening, verkeer en infrastructuur. Niet altijd komen typische beleidstermen overeen met de

observaties van de werkelijkheid. Vaak zijn fysieke resultaten een combinatie van verschillende beleidsvelden. Daarom gaat dit onderzoek uit van de volgende drie categorieën van spoorvervoer als onderdeel van duurzame mobiliteit: exploitatie, infrastructuur en ruimtelijke ordening. Exploitatie en infrastructuur spreken voor zich, waarbij de onderzoeker de leek er bij voorbaat op wil wijzen dat bij het spoorvervoer treindienst en infrastructuur onderling sterk verweven zijn. Ruimtelijke ordening heeft strikt genomen niet direct met spoorvervoer te maken, maar wordt meegenomen omdat die van essentieel belang is voor het functioneren van de spoorwegdiensten. Voor dit onderzoek ontstaat zo het volgende conceptuele model:



Afbeelding 2: conceptueel model

3 Methodologie

3.1 Welke methoden te gebruiken

De onderzoeksvraag wordt beantwoord met een kwalitatieve onderzoeksmethode. Om te komen tot een inzicht in het besluitvormingsproces van provinciale overheden inzake de realisatie van duurzame mobiliteit, is dit de meest geschikte methode (Dunn, 2010). Er wordt namelijk getracht een inzicht te verkrijgen in een proces; dat van het nemen van beslissingen. Deze beslissingen komen voort uit een combinatie van politiek en ambtenaren, waarbij er diverse vormen van input zijn die invloed hebben op intenties en het nemen van beslissingen.

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van twee methoden van primaire dataverzameling, te weten beleidsstudie en diepte-interviews. De beleidsstudie dient om een beeld te vormen van de richting waarin de betreffende provincie zich wenst te bewegen. Tevens dient het als vergelijkingsmateriaal voor de uitkomsten van de interviews. De beleidselectie is geselecteerd op recentheid; alleen de nieuwste beleidsstukken zijn meegenomen. De beleidsstukken dienden voor de betreffende provincie te gelden en onderwerpen te behandelen die vallen binnen het ‘sustainable mobility’ paradigma van Banister (2008); in dit onderzoek gespecificeerd als mobiliteit en ruimtelijke ordening. De provincie Overijssel heeft in de Omgevingsvisie Overijssel (Provincie Overijssel, 2015) haar beleidsdoelen ten opzichte van duurzaamheid, milieu en bereikbaarheid verwoord, Gelderland doet dat in de Omgevingsvisie Gelderland (Provincie Gelderland, 2015).

Welke bevoegdheden hebben provincies en welke bevoegdheden worden gebruikt?

Deze vragen zijn het gemakkelijkst te beantwoorden aan de hand van inzichten van provinciale ambtenaren. Vanwege de tijdsbeperking van de studie en het feit dat het om spoorwegen gaat, worden de interviews beperkt tot ambtenaren met spoorbevoegdheden.

3.2 Details interview-procedure

Het interviewen wordt gedaan volgens het principe van het semi-gestructureerde interview. Omdat de onderzoeker zeer beperkt inzicht heeft in besluitvormingsprocessen kon van tevoren niet voorspeld worden wat er in de interviews als belangrijk bij de besluitvorming aan bod zou komen. Met een semi-gestructureerd interview heeft de onderzoeker een beperkte vragenlijst met doelonderwerpen samengesteld, en zal die afwerken om het gesprek op te

starten en opnieuw op gang te helpen als het vastloopt. Verder zal de interviewer zoveel mogelijk ingaan op het verhaal van de respondent. De resultaten uit de interviews zullen in het onderzoek wel aan een bepaalde provincie gekoppeld worden, maar verder zo veel mogelijk geanonimiseerd worden weergegeven. Met deze voorzorgsmaatregel wordt getracht een eventuele neiging tot zelfcensuur van de respondent te verminderen. De vragenlijst in bijlage A te vinden. Deze vragenlijst is zodanig opgesteld, dat de interviewvragen zijn onderverdeeld in categorieën van de te beantwoorden deelvragen.

Voor het contact met respondent 1 van de provincie Overijssel kon de onderzoeker gebruik maken van zijn netwerk. Een kennis van de onderzoeker had beroepsmatig contact met een ambtenaar van de provincie Overijssel en was bereid een interviewverzoek te sturen. De betreffende ambtenaar wilde niet alleen zelf meedoen, maar droeg ook aanvullende kandidaten aan, waardoor de groep respondenten werd uitgebreid.

De inzet van dit onderzoek was het interviewen van minstens 2 personen van elke provincie. Vanwege de gestelde deadline en doordat het maken van afspraken met provincie-ambtenaren aanzienlijk langer bleek te duren dan verwacht, zijn er in totaal drie interviews gehouden. Eén met een beleidsadviseur van de provincie Overijssel (respondent 1) en twee medewerkers van concessiebeheer van Overijssel (respondent 2) en Gelderland (respondent 3).

De interviews worden opgenomen met een geluidsrecorder, getranscribeerd en gecodeerd. De teksten worden gecodeerd op taalgebruik en gecategoriseerd naar de te beantwoorden vragen (beleid, bevoegdheden).

Door een technisch probleem met de opname-apparatuur is de geluidsopname van het interview met respondent 1 mislukt en moest worden teruggevallen op geheugen en notities. Hieruit is een samenvatting samengesteld, die ter controle aan de respondent is voorgelegd. De respondent heeft nog geen oordeel over de samenvatting gegeven. De resultaten van het interview zijn dus nog niet geconfirmeerd. De opnames van de latere interviews zijn wel geslaagd.

Enkele observaties zijn ontstaan aan de hand van achtergrondkennis van de onderzoeker. Die beschikt over een netwerk met contacten in de spoorwegwereld; kort samengevat zes machinisten, drie medewerkers van onderhoudsaannemers, een hoofdontwerper van een ingenieursbureau en nog enkele personen die zijdelings bij de spoorwegen betrokken zijn. De onderzoeker heeft in contact met deze personen gedurende jaren specifieke kennis opgedaan

en verhalen uit de praktijk gehoord, die gebruikt worden om uitspraken van respondenten te plaatsen. Concrete voorbeelden zijn geverifieerd.

4 Welk mobiliteitsbeleid bestaat er in de provincies Overijssel en Gelderland?

4.1 Mobiliteitsbeleid in Gelderland

Ruimtelijke ordening

Gelderlands omgevingsvisie is niet puur naar gebruikelijke beleidssectoren gerangschikt. Men redeneert tweeledig, enerzijds naar maatschappelijke thema's, anderzijds naar verschillen tussen regio's. Hierdoor bestaan is de visie per regio verschillend. Het gaat te ver om voor alle individuele regio's de verschillen aan te geven, maar over het algemeen is Gelderland voor het versterken van bestaande stedelijke structuren. Er is één overkoepelend principe dat steeds terugkomt: de Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik. Met dit afwegingsprincipe moet enerzijds voorkomen worden dat er lukraak groene ruimte gebouwd wordt, en anderzijds ervoor zorgen dat binnen bestaande bebouwde structuren verdichting gerealiseerd wordt. Gelderland wil echter met gezond verstand de verschillende opgaven te lijf gaan en ziet graag:

“zorgvuldige locatie-afwegingen die voortbouwen op de kwaliteit en de kracht van het bestaande en anticiperen op veranderingen in de toekomst, zonder het uitgaan van het bestaande tot dogma te verheffen.” (Provincie Gelderland, 2015, p.25)

Mobiliteit

De provincie Gelderland heeft duurzame mobiliteit letterlijk in haar omgevingsvisie staan. Zij omschrijft dat als:

“Een systeem dat een sterke economie, welvaart en welzijn ondersteunt en rekening houdt met de kwaliteit van de leefomgeving.” (p.97)

In concretere termen wordt weergegeven welke effecten duurzame mobiliteit precies moet hebben. Genoemd worden: bereikbaarheid en toegankelijkheid optimaliseren, tijdsduurbetrouwbaarheid van personen- en goederenvervoer verbeteren, vervoer afstemmen op vraag en stromen van mensen en goederen afstemmen op gevolgen digitalisering markt. De eerste drie punten lijken eigenlijk niet af te wijken van de gebruikelijke, faciliterende verkeersplanning, het laatste punt gaat over beïnvloeding van vervoersstromen en kan in die zin bijdragen aan een verduurzaming van mobiliteit. De genoemde tijdsduurbetrouwbaarheid is op het eerste gezicht minder verspillend dan reistijdbeperking. Echter, reistijdbetrouwbaarheid kan ook betekenen: minimaliseren van congestie. Als dat wordt gedaan door middel van uitbreiding van wegcapaciteiten, is er ook weer sprake van

traditionele verkeersplanning.

Ook bij mobiliteit wil Gelderland graag de bestaande sterke stedelijke structuren verder versterken. Dat kan tot gevolg hebben dat het hoeveelheid verkeer rondom de grotere steden gaat toenemen. Als dit echter verkleining van afstanden tot gevolg heeft, kan het een bijdrage leveren aan het verminderen van de verkeersuitstoot. Van een daadwerkelijke vermindering van de behoefte naar verplaatsingen is geen sprake.

4.2 Mobiliteitsbeleid in Overijssel

Ruimtelijke ordening

Overijssel probeert een ‘balans tussen ecologische, economische en sociaal-culturele belangen’ te vinden bij het maken van beleidskeuzes. Een selectie van de beleidsdoelen die met ruimtelijke ordening te maken hebben: (1) ‘zuinig ruimtegebruik door herstructurering van woonwijken en bedrijventerreinen, (2) realisatie van een sterke hoofdinfrastructuur (weg, spoor, fiets, water) om kansen te bieden voor het leefmilieu op andere plaatsen.’ (Provincie Overijssel, 2015, geen paginanummering)

Om de ruimtelijke impact van bebouwing te beperken, dient de activiteit zoveel mogelijk rond infrastructuuraders geconcentreerd te worden. Dat voorkomt spreiding en levert bovendien kortere afstanden op.

Expliciet zet men in binnensteden in op vitale stationsgebieden. Wanneer deze zijn verbonden met aantrekkelijke binnensteden en andere functies in de directe nabijheid ‘dragen zij bij aan het openbaar vervoer als wervend alternatief.’

Mobiliteit

Overijssel ambieert goede verbindingen, want ‘mobiliteit is van essentieel belang voor economische groei en stedelijke ontwikkeling van stedelijke netwerken en streekcentra.’ De doelen voor personenvervoer staan per modaliteit weergegeven. De ambities zijn:

* Auto: goede bereikbaarheid van het autoverkeer van en naar stedelijke netwerken

* Openbaar vervoer: vergroten van kwaliteit en aandeel openbaar vervoer

* Fiets: vergroten aandeel en kwaliteit fietsverkeer

In details komen die doelen neer op een lijst aan infrastructuurmaatregelen om de doorstroming van het autoverkeer te verbeteren en enkele investeringen in spoorweginfrastructuur. Men schrijft de modal split niet verder ten gunste van de auto willen laten veranderen. Om meer mensen op de fiets te krijgen zal er gebruik gemaakt worden van ‘flankerend beleid’.

4.3 Vergelijking

Bekeken vanuit het perspectief van Banisters (2008) sustainable mobility-principes, valt op dat Gelderland en Overijssel op gebied van ruimtelijke ordening allebei ongeveer dezelfde principes aanhangen, verdichting en concentratie rondom bestaande verkeersstructuren. Daarmee kunnen ze de verkeersuitstoot beperkt houden. Op mobiliteitsgebied is bij Gelderland wat te herkennen van de traditionele verkeersplannen, de omgevingsvisie is echter verstandig geformuleerd. Er worden weinig concrete uitspraken gedaan waardoor er interpretatieruimte overblijft en zo kan worden voldaan aan hun principe van verstandige besluitvorming. Bij Overijssel is deze interpretatieruimte grotendeels afwezig op mobiliteitsgebied; Overijssel verliest zich in lange overzichten met te realiseren weginfrastructuur-uitbreidingen, met als enige kanttekening dat het aandeel van de fiets op het platteland wel wat meer mag. Daar waar de Gelderse omgevingsvisie ruimte biedt, daar biedt de Overijsselse vooraf vastgestelde maatregelen.

5 Provinciale bevoegdheden en besluitvorming op spoorweggebied

5.1 Bevoegdheden in het algemeen

Bij het spreken over bevoegdheden was uit de reacties van de respondenten af te leiden dat de gekozen term, *bevoegdheden*, misschien niet de beste keuze was. Respondenten verstonden onder bevoegdheden vooral formele instrumenten, terwijl de onderzoeker op zoek was naar de mogelijkheden die de provincie heeft om invloed uit te oefenen op spoorweggebied. De hoeveelheid bevoegdheden, zo bleek uit de gesprekken, was zeer klein. Wel viel af te leiden dat de provincie vanuit haar positie nu eenmaal veel mogelijkheden bezit om invloed uit te oefenen.

5.2 Besluitvorming in het algemeen

Respondent 1 gaf de meest uitgebreide uitleg van de totstandkoming van een besluit. Diverse onderdelen werden bevestigd door de verhalen van de andere respondenten.

De besluitvorming start vanuit het democratisch proces. De taak van het ambtelijk apparaat is het uitvoeren van het coalitieakkoord en het daaruit voortvloeiende beleid. Het coalitieakkoord komt, zoals de naam al zegt, voort uit een gecreëerde coalitie van meerdere provinciale politieke partijen, die gezamenlijk een meerderheid van de stemmen bezitten. Uit de coalitiepartijen worden gedeputeerden gekozen, die het dagelijkse bestuur van de provincie vormen. De gedeputeerden worden gecontroleerd door Provinciale Staten. Het ambtelijk apparaat is verantwoording schuldig aan de gedeputeerde, de gedeputeerde aan de Provinciale Staten. De opdrachten aan de ambtelijk apparaat komen dus voort uit de politieke keuzes van Overijsselse stemgerechtigden.

Heel anders gaat het in de uitvoering van die opdrachten. Het ambtelijk apparaat is de uitvoeringsinstantie van provincie en het wordt geacht de opdrachten zoveel mogelijk naar eigen inzicht op te lossen, zij het binnen de gestelde kaders. Gericht wordt getracht een effectieve en kostengunstige oplossing te vinden. Eén van de meest terugkerende termen van de respondent is overleg. Bij veel besluiten wordt er overleg gevoerd met belanghebbenden, variërend van bewoners tot experts. Soms tracht het ambtenarenapparaat bepaalde besluitvorming te beïnvloeden; zij geven niet alleen advies aan de gedeputeerde vanuit overleggen en extern opgestelde rapporten, maar ook vanuit hun eigen ervaring. Dat doen zij gevraagd, maar soms ook ongevraagd, ‘als zij daartoe reden zien’ zoals respondent 1 het verwoordde.

Een van de door de respondenten meest in de mond genomen begrippen is ‘overleg’. De OV-

besluiten hebben doorgaans veel raakvlakken en dus veel belanghebbenden. Het ambtenarenapparaat dient bij het realiseren van hun opdrachten veel te overleggen met gemeenten, andere provincies en spoorwegbedrijven om tot een concrete maatregel te komen. Respondent 2 zei dat het meeste van haar werktijd opging aan overleg.

5.3 Exploitatiebevoegdheden

Op gebied van exploitatie werd door alle respondenten de concessieverlening als de bevoegdheid van de provincie benoemd. De provincie kan in een concessiebestek diverse exploitatieve zaken vastleggen om te zorgen dat een vervoerder ze uitvoert. Misschien de meest voor de hand liggende is de dienstregeling. Hoe laat de eerste trein moet rijden, hoe laat de laatste en wat de frequentie overdag en in de spits is; meestal wordt zoiets in een concessie opgenomen. Ook specifiekere details kunnen worden opgenomen. De gevraagde treinpunctualiteit is een veel geziene. In de nieuwe concessie voor de treindienst Zwolle – Enschede dient de vervoerder bijvoorbeeld zijn dienstregeling te baseren op realistische rijtijden; niet onhaalbaar maar ook niet extreem ruim zodat gemakkelijk vertraging kan worden ingehaald om zo een hoge punctualiteitscore te halen.

Ook allerlei vormen van dienstverlening kunnen worden vastgelegd in een concessie. Denk aan het verplicht inzetten van conducteurs, bepaalde eisen voor verkrijgbaarheid van vervoerbewijzen en het comfortniveau van een trein.

Niet altijd worden alle facetten expliciet in een concessie beschreven. Bij te expliciete beschrijving kan het zijn dat de vervoerder te weinig speelruimte heeft om naar eigen inzicht te handelen. Te weinig vastleggen kan er voor zorgen dat de provincie haar taak als opdrachtgever niet goed kan uitvoeren.

“Je kan iets wel helemaal dichttimmeren, maar dan hoeft er maar dit te gebeuren en dan zit je weer met heel ingewikkelde gesprekken [...]; mag het wel binnen het bestek en wie moet dat dan betalen? [...] En als je het te ruim opschrijft, dan raken we de grip weer kwijt. [...] Wat is het goede midden?” (Respondent 2)

De aard van de beschrijvingen kan samenhangen met de wijze waarop de financiële aspecten vastgelegd zijn. In Gelderland is de vervoerder opbrengstverantwoordelijk, dat wil zeggen dat die de opbrengsten krijgt en met de provincie overeen is gekomen dat elk jaar een bepaald bedrag bijgepast wordt. In Overijssel is de provincie opbrengstverantwoordelijk en wordt de

vervoerder in feite ingehuurd voor een vervoersprestatie. Dat geeft verschillende prikkels en daarmee andere behoeften voor het concessiebestek.

“Dat merk je ook heel goed. In [het geval van Gelderland] wil een vervoerder nog wel eens harder lopen. Want die heeft zelf de last of winst van de eventuele verslechtering of verbetering. En in Overijssel [...], dan zie je nog wel eens een vervoerder die denkt van, nou... ik vind het wel goed zo. [...] En dat probeer je natuurlijk wel te ondervangen door wat scherper te eisen van een vervoerder wat hij moet doen.

[...]

[In de Achterhoek heb ik] nergens staan dat zij zwartrijders moeten controleren, [...] dat is hun eigen verantwoordelijkheid. Maar bij Overijssel hebben we het er wel instaan, want anders doen ze het niet. [...] Zo'n BOA, die kost dan alleen maar geld, dus die schrappen ze liever. Dus dan stellen wij de eis [dat] minimaal de helft van de trein gecontroleerd moet worden. [...] En dat hou ik dan weer bij met monitoring.” (Respondent 3)

Hoewel het strikt genomen geen bevoegdheid is, is monitoring wel een middel om invloed te kunnen uitoefenen. Door middel van monitoring houdt de provincie bij of de vervoerder de in de concessie opgenomen afspraken nakomt. De provincie is als concessiehouder financieel in staat om specialistisch onderzoek uit te laten voeren.

“Dat wil zeggen dat wij in ieder geval één bureau, soms meerdere bureaus opdracht geven tot het houden van onderzoeken. Eentje doet dat standaard elk kwartaal door [een] mystery guest de wijde wereld in te sturen. En daarnaast hebben wij [...] ‘de vliegende brigade’. Dat zijn in principe kortlopende opdrachten die we weggeven, [...] waarin iets heel snel uitgezocht moet worden en ook snel resultaat moet hebben. Daarvoor hebben wij een contract met een onderzoeksbureau, dat wij zeggen: over drie dagen moet je dat en dat meten, lever ons de resultaten.” (Respondent 3)

Op basis van monitoring kan het concessiebeheer van de provincie besluiten dat er iets onacceptabels plaatsvindt en optreden. Dit optreden kan een gesprek met de vervoerder zijn, maar in ernstige gevallen kan de provincie boetes opleggen. Het opleggen van boetes werd soms als een aparte bevoegdheid gezien, soms als onderdeel van de bevoegdheid ‘concessie’. Doorgaans wordt boetegebruik in een meer of minder expliciete vorm in de concessie

opgenomen. Alle respondenten noemden het gebruik van boetes bij het beantwoorden van de vraag welke bevoegdheden liever niet gebruikt werden. Een citaat:

“Het liefste zouden wij met vervoerders als partners samenwerken. [Anders] kom je [in een] tegenover-elkaar-situatie. Dat zijn geen leuke trajecten.” (Respondent 2)

Dit overleg werd ook door een praktisch voorbeeld van respondent 3 geïllustreerd. In een bepaald geval had een vervoerder van een Gelderse concessie een treinstel in een Overijsselse concessie ingezet, zonder daarvoor met het concessiebeheer te overleggen. Dit resulteerde uiteindelijk niet in een boete, maar een formalisering van het gebruik van treinen bij een andere concessie. De vervoerder mag een verzoek indienen om treinen te gebruiken en als concessiebeheer geen bezwaren ziet, wordt dat gehonoreerd. Dat heeft geleid tot inzet van Gelderse treinen op Almelo – Mariënberg in de kerstvakantie en Nijmegen – Venray.

Een bonus-/malusregeling is een mildere vorm van invloedsuitoefening en beloont ook de vervoerder wanneer die wenselijk gedrag vertoont. Hoewel boetes niet altijd expliciet in de concessie gespecificeerd zijn, is een bonus-/malusregeling dat wel en die wordt door respondent 3 aangeduid als ‘procedure’. De beslissingen bij een bonus/malus worden genomen op basis van de resultaten van de monitoring.

Alle respondenten gaven in meer of mindere mate aan dat de concessie de belangrijkste bevoegdheid is voor wat betreft exploitatie. Respondent 3 was daarin het stelligst. Over de concessie als bevoegdheid zei hij:

“[...] eigenlijk is dat de enige. Want die staat in de wet verankerd. En andere bevoegdheden zijn meer keuzes die we maken.

[...]

Het draait gewoon om de bevoegdheid [dat] wij [...] een concessie [mogen] verlenen, en daar vloeien heel veel keuzes uit [over] hoe je dat wil inrichten.” (Respondent 3)

5.4 Besluitvorming over exploitatie

Het opstellen van een concessie is een ingewikkelde zaak. Zoals uit de hierboven gegeven voorbeelden afgeleid kan worden, is zijn er veel aspecten die in een concessie opgenomen kunnen worden. Het schrijven van het bestek wordt gedaan door een beleidsafdeling van de

provincie, al geeft respondent 2 aan dat ‘er tegenwoordig wel iemand van beheer aanschuift’. De medewerkers van concessiebeheer zijn goed in staat in te schatten wat het effect van bepaalde regelingen is en of wel gecontroleerd kan worden of aan bepaalde eisen kan worden voldaan. De eisen in het bestek dienen zodanig geformuleerd te worden dat er ook op gemonitord kan worden.

Het concessiebeheer wordt gedaan door het bureau OV-Oost, een samenwerkingverband van de provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel. Elke provincie levert een gedeelte van het personeel, maar binnen de afdeling wordt er gezamenlijk gewerkt. Zo kunnen medewerkers van de ene provincie ook werk voor de ander doen, en van elkaar leren.

“Het is zo dat het lerend vermogen wat groter wordt, en breder gedeeld ook.” (Respondent 2)

Respondent 3 gaf in dit verband aan dat hij officieel in dienst is van de provincie Gelderland, maar ook aan concessie van de provincie Overijssel werkt.

5.5 Spoorweginfrastructuurbevoegdheden

Veel aanpassingen aan de spoorweginfrastructuur op decentrale spoorlijnen worden geïnitieerd en (gedeeltelijk) betaald door de betrokken provincie. De spoorweginfrastructuur op decentrale spoorlijnen is goedkoop aangelegd en doorgaans krap bemeten. Dit is een gevolg uit de tijd dat de Nederlandse Spoorwegen nog een geïntegreerd bedrijf was. De treindienst op die spoorlijnen leverde niet veel op, waardoor er ook weinig in de infrastructuur geïnvesteerd werd. Vanuit de provincie komt vaak de wens de treindienst uit te breiden ten opzichte van de NS-tijd. Door de nauwe verbondenheid van spoorweginfrastructuur en treindienst blijkt het vaak nodig de bestaande infrastructuur aan te passen of uit te breiden om aan die wensen tegemoet te komen.

Op het gebied van infrastructuur zijn de bevoegdheden volgens de respondenten zeer beperkt of zelfs niet aanwezig. Daarbij gaat het vooral om het opdrachtgeverschap en financierder. Feitelijk is de spoorweginfrastructuur in gezamenlijke handen van ProRail en NS, waarbij ProRail de treininfrastructuur beheert (sporen, energievoorziening, seinstelsel) en NS-dochter NS Stations de stationsgebouwen en horecadiensten op stations. Provincies hebben de mogelijkheid als opdrachtgever op te treden bij infrastructuurprojecten, maar geen wettelijke bevoegdheden om een project zelf uit te voeren; de provincie overlegt met ProRail en NS Stations. Zij kunnen hoogstens bezwaar maken als zij menen ten onrechte dwarsgezeten te worden.

“...en dan gaan we met ProRail om de tafel zitten, of met NS. En heel soms gaan we naar I en M (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, MvD) toe, als wij vinden dat we door bijvoorbeeld ProRail niet gehoord worden.” (Respondent 3)

Respondent 3 was van mening dat de concessieverlening de enige bevoegdheid is, zoals hierboven al beschreven. Dat uit zich ook in het beeld dat hij schetst over infrastructuurbevoegdheden:

“Die [gemaakte keuze wordt] vervolgens aan ProRail en NS Stations voorgelegd. En dan hopen dat ze meewerken. Dus ja, dan kan je niet praten van bevoegdheden, dat hebben die partijen weer. Wij zijn gewoon de vragende partij.” (Respondent 3)

Strikt genomen heeft een provincie dus weinig bevoegdheden op het gebied van spoorweginfrastructuur. Wel mag gezegd worden dat de provincie vanuit haar positie allerlei mogelijkheden heeft om invloed uit te oefenen. De beschikbaarheid van budgetten is een belangrijk startpunt voor infrastructuuraanpassingen. Die budgetten zijn niet alleen een kwestie van treindienstuitbreiding. Respondent 1 beschreef dat de openbaar-vervoerbudgetten van Overijssel al enkele jaren onder druk staan, en dat de uitdaging is om kosten te doen afnemen. Ter illustratie van dit punt twee voorbeelden:

Eén van de projecten in uitvoering is de elektrificatie van de spoorlijnen Zwolle – Kampen en Zwolle – Enschede. Uit het rapport van een ingenieursbureau bleek uit de business-case van dit project dat de exploitatie van dieseltreinen zodanig duur is, dat de miljoeneninvestering van elektrificatie en aanschaf van nieuwe (elektrische) treinen zichzelf binnen de vervangingstermijn van de bovenleiding terugverdient.

Een ander voorbeeld is de doortrekking van de treindienst Almelo – Mariënberg naar Hardenberg. Door de toegestane snelheid op Almelo – Mariënberg te verhogen en station Geerdijk te sluiten, wordt tijd gewonnen waardoor er doorgereden kan worden naar Hardenberg zonder extra materieel- en personeelsinzet¹.

¹ Bij de treindienst Almelo – Mariënberg maken trein en personeel vanuit Almelo gezien een retourrit naar Mariënberg. Dat gebeurt in een tijdsduur van 57 minuten. Door de rijtijden te verkorten, kan men binnen dezelfde tijd doorrijden naar Hardenberg. Met hetzelfde materieel en personeel kan een aantrekkelijkere verbinding gerealiseerd worden waardoor, hoopt men, er meer reizigers vervoerd worden en zo meer inkomsten gegenereerd worden.

Met de infrastructuurinvestering kan het OV-budget van de provincie op langere termijn worden ontzien. Uit dit voorbeeld blijkt hoe zeer infrastructuur en treindienst verweven zijn.

Voorts is provincie belanghebbende in allerlei op landelijk niveau gecoördineerde projecten, en heeft daarom de mogelijkheid mee te praten en invloed uit te oefenen. Dat kunnen stationsprojecten zijn als de verbouwing van station Arnhem of station Zwolle, maar ook allerlei andere zaken. Respondent 1 noemde een hele reeks voorbeelden waar hij mee bezig was, onder meer: landelijk verbeterprogramma overwegen en landelijke uitrol van ERTMS². Bij die laatste probeert de provincie vanuit de opgedane kennis ook naar mogelijkheden voor het verbeteren van de decentrale spoorlijnen te kijken.

5.6 Besluitvorming over spoorweginfrastructuur

Door het zeer beperkte instrumentarium voor spoorweginfrastructuur kan een provincie een besluit over spoorweginfrastructuur niet in haar eentje nemen en heeft zij beperkte inbreng. Ook is de provincie afhankelijk van de expertise van externen, zowel adviesbureaus als ProRail, omdat, zoals respondent 1 het omschreef, ‘bij de provincie ervaringsdeskundigen zitten maar bij externen de specialisten’. Het is aan de ambtenaren van de provincie om de adviezen van externe partijen te beoordelen. Volgens alle respondenten zijn de ambtenaren daar doorgaans goed toe in staat en functioneert de huidige structuur goed, al werden er ook enkele kanttekeningen geplaatst.

Een voorbeeld van zo’n kanttekening is dat het kennisniveau afhankelijk is van hoe lang de provincie al als concessiebeheerder optreedt. Respondent 3 vertelde dat de provincie Overijssel zelf minder ervaring heeft met spoorconcessies dan Gelderland, omdat de spoorconcessie op Overijssels gebied tot voor kort door de Regio Twente beheerd werd. Via het samenwerkingsverband Bureau OV-Oost kan Overijssel gebruikmaken van de kennis van

² ERTMS staat voor European Rail Management Traffic System. Deze Europese standaard kan dienstdoen als vervanging voor het treinbeïnvloedingssysteem ATB; de kans op falen is lager. Daarnaast biedt de standaard mogelijkheden voor seingeving in de cabine in plaats van langs de baan, hogere spoorcapaciteit door gebruik van materieel-specifiek remgedrag (nu zijn alle remafstanden nog berekend op de slechtst-remmende trein) en kortere opvolging, betere besturing door de verkeersleiding en informatie over het traject waardoor de machinist zuiniger kan rijden. Mits goed geïmplementeerd zouden er met ERTMS meer treinen veiliger, zuiniger en met minder treindienstverstoringen over bestaande spoorlijnen moeten kunnen rijden (zie voor een eenvoudige, zij het iets verouderde, uitleg van ERTMS Van den Top & Sierts 2009a; 2009b). Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu coördineert dit project. Er is besloten om onder andere de internationale hoofdroute Deventer – Hengelo – Bad Bentheim (D) van dit systeem te voorzien.

Gelderland. Is een dergelijke kennis er niet, dan zijn provincies afhankelijk van externen. Over het inschakelen van adviesbureaus zei hij:

“Op het moment dat je zo ’n rapport hebt, heb je dat rapport, maar de kennis die erachter zat is weg. Daarom dat we ook met dat aanbesteden zeggen: dat doen wij zelf. [...] Inhoudelijke besluiten, het inhoudelijk opstellen van bestekken, programma’s van eisen, dat doen we allemaal zelf. Want in het verleden werd dat ook uitbesteed, met het probleem dat na afloop niemand meer wist waarom iets opgesteld was.” (Respondent 3)

De afhankelijkheid van externe partijen kan de uitvoering van de provinciale plannen soms tegenwerken. In dit licht werd er vooral naar ProRail en NS (Stations) gewezen; respondent 3 leverde regelmatig impliciet en expliciet kritiek op ProRail en NS. Het geven van alle voorbeelden zou te ver gaan; er zou een eenzijdig beeld ontstaan. Ten onrechte, want respondent 1 zei over ProRail dat ze ‘hun werk goed doen’ en respondent 2 was veel minder expliciet in haar kritiek. Toch ziet de onderzoeker in de verhalen van respondent 3 een sterke gelijkenis met ettelijke verhalen afkomstig uit zijn netwerk. Daarom acht de onderzoeker het geschikt bij dit thema stil te staan. Respondent 3 zegt over de besluitvorming:

“...[wij] kunnen snel aangeven: dit zint ons niet, we willen het anders hebben. En dat dan voor elkaar zien te krijgen. Dat lukt niet altijd, want vooral ProRail blijkt een vrij logge organisatie, die ook zijn eigen regels opstelt. En vooral daar hebben we erg veel last van. Want als wij zeggen, we vinden dat het zo en zo moet, [...] dan bedenkt ProRail wel weer een redentje waardoor het anders gaat. Dan zeggen zij: tja, de veiligheid. Er is één artikel in de Netverkaring waardoor ze alles van tafel mogen vegen. Beetje een soort dictatoriaal eigenschapje dat ProRail heeft. Als het ze niet zint pakken ze gewoon de veiligheidsclausule op en slaan ze alles dicht.” (Respondent 3)

Ook respondent 2 noemde een voorbeeld van de ProRail-regelgeving de provincie benadeelt. In dit geval draait de provincie op voor de kosten van gewijzigde ProRail-regelgeving. Terwijl er gesproken werd over kostenramingen door ProRail zei ze:

“En dan krijg je [...] een waarschijnlijkheidsmarge van plus of min veertig procent. [...] En dan nog valt het altijd onderaan weer tegen. Dan ben je een paar jaar verder en dan blijkt dat

de veiligheidseisen zijn aangescherpt, of we moeten toch meer overdag werken dan 's nachts.” (Respondent 2)

Om de uitspraken van de beide respondenten iets breder te trekken nog een voorbeeld vanuit het netwerk van de onderzoeker. In dit voorbeeld komt duidelijk naar voren dat de stedelijke kwaliteit soms lijdt onder de macht van ProRail en NS Stations. Het heeft niet direct met provincies te maken, maar sluit wel aan bij de hierboven gedane uitspraken en doet vermoeden dat die niet verwaarloosbaar zijn. Het verhaal komt van een verkeerskundig medewerker van de gemeente Enschede:

Op dit moment heeft station Enschede aan de noordzijde geen uitgang. Er moet omgelopen worden via een spoorwegovergang, een route die in het slechtste geval voor zo'n 400 meter extra wandelen zorgde. De gemeente Enschede wilde in 2013 een bestaand voetpad voor trein- en schoonmaakpersoneel opwaarderen om zo een noordelijke ingang te creëren. ProRail en NS Station wilden niet meewerken; volgens ProRail stonden de veiligheidsvoorschriften op de plek van het personeelspad geen reizigers(pad) toe, en volgens NS Stations was het onwenselijk dat reizigers het station binnenkwamen zonder langs de horecavoorzieningen te moeten lopen. De noordelijke ingang is nog niet gerealiseerd.

5.7 Ruimtelijke ordening

Het minst is er door de respondenten gesproken over ruimtelijke ordening. Respondent 1 gaf aan dat de provincie Overijssel op dit moment een overstap maakt van verkeersbeleid naar mobiliteitsbeleid. Respondent 2 noemde in dit opzicht het project 'Herijking Omgevingsvisie'. Ze beschreef enkele 'probleemdossiers' zoals bedrijventerreinen en woonwijken, waarbij de betreffende gemeenten niet naar samenhang kijken. Daarover zegt zij:

“Op die dossiers ze je steeds meer dat de provincie in een sturende rol gaat zitten.”
(Respondent 2)

Maar ook hier geldt voor de respondenten dat overleg in dit verband hun beste optie is. De openbaarvervoersafdeling gaat niet over de ruimtelijke ordening, en de gedeputeerde is niet dezelfde. Over een op openbaar vervoer aansluitende ruimtelijke ordening gaat een andere afdeling. Zoals respondent 2 het verwoordt als het over vestigen van scholen gaat:

“Dat is een beleidsproces waar ik te ver vanaf zit.” (Respondent 2)

6 Tot slot

6.1 Discussie

Deze studie geeft een redelijke inkijk in de praktijk van de spoorcategorieën exploitatie en infrastructuur in provincies Gelderland en Overijssel. Vollediger zou het geweest zijn, als er ook nog informatie over de projecten in Gelderland zou zijn gehouden. In het schetsen van een accuraat beeld van de praktijk van ruimtelijke ordening in de betreffende provincies schiet deze studie tekort, vanwege de beperkte opzet zijn geen interviews gehouden met ambtenaren van ruimtelijke ordening. Om het vooraf gewenste beeld te verkrijgen zou eigenlijk aanvullend onderzoek nodig zijn.

6.2 Conclusies

Het voornaamste resultaat uit de beleidsvergelijking is, dat de nieuwe Omgevingsvisie van Gelderland duurzame-mobiliteitsmaatregelen iets meer ruimte geeft dan die van Overijssel. De omgevingsvisie van Overijssel geeft dat niet, maar vanuit de interviews bleek dat het de bedoeling is dat Overijssel dezelfde kant op gaat.

Niet alleen dient de provincie met haar financiële huishouding rekening te houden, zij beschikt ook niet altijd over de bevoegdheid om een beslissing te nemen. In het geval van infrastructuurmaatregelen is zij afhankelijk van de welwillendheid van de spoorbeheerder ProRail en de stationsbeheerder NS Stations. Deze partijen hebben niet per se hetzelfde doel als de provincie, waardoor de provincie soms bepaalde ideeën niet uitgevoerd krijgt, hoewel ze wel bereid is ervoor te betalen. Opvallend aan dit verschijnsel is, dat in zulke gevallen de spoorwegsector voorstellen tegenhoudt waar, als het goed is, de spoorwegen als vervoerswijze aantrekkelijker van zou moeten worden. Kennelijk worden de effecten door de verschillende partijen toch anders ingeschat. Op deze manier is het mogelijk dat de spoorwegsector duurzame mobiliteit tegenwerkt. Opvallend is ook, dat een dergelijk verschijnsel in de literatuur ook al genoemd is (Hull, 2008).

Op het gebied van exploitatie heeft de provincie vele mogelijkheden om, door middel van de

concessieverlening, invloed uit te oefenen. Uit het beeld dat in de interviews geschetst werd, kan afgeleid worden dat het ambtelijk apparaat van de mogelijkheden die dit invloedsmiddel biedt gebruik te maken om de kwaliteit van de dienstverlening te waarborgen. Door middel van de samenwerking in het bureau OV-Oost tracht men niet alleen efficiënter te werken, maar ook effectiever.

De provincies hebben ook bevoegdheden in de ruimtelijke ordening. De ambtenaren die zich met OV bezighielden hebben in hun dagelijks werk echter weinig met ruimtelijke ordening te maken. Het feit dat ruimtelijke ordening door een andere afdeling behandeld wordt, hoeft niet slecht te zijn, maar maakt de communicatie er doorgaans niet makkelijker op. Het geeft wel aan dat de relevante categorieën voor spoorwegvervoer over verschillende afdelingen in het ambtelijk apparaat verspreid zitten. De indruk van complexiteit die door de literatuur gewekt, blijft daardoor bestaan.

Overzicht van gebruikte literatuur:

Banister, D., 2008. The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy* 15 (2008), p. 73 – 80

Banister, D., Hickman, R., 2013. Transport Futures: Thinking the unthinkable. *Transport Policy* 29 (2013), p.283-293

CBS, PBL, Wageningen UR (2015). *Emissies naar lucht door verkeer en vervoer, 2014 (indicator 0129, versie 26, 19 oktober 2015)*. www.compendiumvoordeleefomgeving.nl. CBS, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven en Wageningen UR, Wageningen. Geraadpleegd op woensdag 13 januari 2016 via <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0129-Emissies-naar-lucht-door-verkeer-en-vervoer.html?i=23-69>

Cervero, R., Sullivan, C., 2011. Green TODs: marrying transitoriented development and green urbanism, *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 18:3, 210-218

Dunn, K., 2010. Interviewing. In: Hay, I. (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (p. 101 – 139). Don Mills, Oxford University Press.

Finnveden, G., Åkerman, J., 2014. Not planning a sustainable transport system. *Environmental Impact Review* 46 (2014), p. 53 – 57.

Gössling, S., Cohen, S., 2014. Why sustainable transport policies will fail: EU climate policy in the light of transport taboos. *Journal of Transport Geography* 39 (2014). P. 197-207

Hrelja, R., 2015. Integrating transport and land-use planning? How steering cultures in local authorities affect implementation of integrated public transport and land-use planning. *Transportation Research Part A* 74 (2015), 1 – 13.

Hull, A., 2008. Policy integration: What will it take to achieve more sustainable transport solutions in cities? *Transport Policy* 15 (2008) 94 – 103.

IPCC, 2014. Summary for policymakers: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, Verenigd Koninkrijk en New York, NY, USA, p. 1 – 32.

Jorritsma, P., Baveling, J., 2014. *Niet auto-loos, maar auto later*. Kennisinstituut voor Mobiliteit (KiM). Den Haag, Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Geraadpleegd op 5-2-2016 via <http://kimnet.nl/sites/kimnet.nl/files/niet-autoloos-maar-auto-later.pdf>

Pojani, D., Stead, D., 2014. Ideas, interests, and institutions: explaining Dutch transit-oriented development challenges. *Environment and Planning A 2014*, volume 46, pages 2401 – 2418

Provincie Gelderland 2015. *Omgevingsvisie Gelderland (december 2015)*. Geraadpleegd op 1 februari 2016 via [http://www.gelderland.nl/4/Home/Omgevingsvisie-Gelderland-\(december-2015\),-Visie.html](http://www.gelderland.nl/4/Home/Omgevingsvisie-Gelderland-(december-2015),-Visie.html) Arnhem: Provincie Gelderland

Provincie Overijssel 2015. *Omgevingsvisie Overijssel. Visie en uitvoeringsprogramma voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van de provincie Overijssel. Geconsolideerd tot en met de herziening van de Kaderrichtlijn Water en de Kaderrichtlijn Overstromingsrisico's van 21 oktober 2015*. Geraadpleegd op 3 december 2015 via www.overijssel.nl/publish/pages/151329/omgevingsvisie_overijssel_geconsolideerd_tot_en_met_21_oktober_2015.pdf . Zwolle: Provincie Overijssel.

Van den Boomen, T., Venhoeven, T., 2012. *De mobiele stad. Over de wisselwerking van stad, spoor en snelweg*. Eerste druk. Rotterdam: nai010 uitgevers.

Van den Top, J., Sierts, A., 2009a. Railverkeer veilig én economisch regelen. *Op de Rails* 2009-1 (77^e jaargang), p.23 - 32

Van den Top, J., Sierts, A., 2009b. ERTMS in Nederland. *Op de Rails* 2009-3 (77^e jaargang), p.133 - 140

Wilde, M., 2015. Die Re-Organisation der Verkehrssysteme; Warum sich die städtische Verkehrsplanung zu einer Mobilitätsplanung weiterentwickeln sollte. *Standort*, 39, p. 22 – 25.

Zemp, S., Stauffacher, M., Lang, D.J., Scholz, R.W., 2010. Generic functions of railway stations – A conceptual basis for the development of common system understanding and assessment criteria. *Transport Policy*, 18 (2011) p. 446-455

Bijlage A:

Lijst van interviewvragen:

Introductie:

- Informeren over opnemen interview, uitspraken geanonimiseerd weergegeven, aangeven dat de respondent te allen tijde het interview mag stoppen.

Beginvragen:

- Hoe lang werkt u hier al?
- Waaruit bestaat uw dagelijks werk?

Spoorwegen:

- Welke doelen worden nagestreefd met het spoor-OV?
- Hoe wordt getracht dat doel te bereiken?

Besluitvorming:

- Hoe komt beslissing tot stand? Wie praten er mee?
- Is er snel sprake van consensus? Is er soms sprake van tegenwerking en zo ja, door wie?
- Welke bevoegdheden worden gebruikt om een beslissing te implementeren of een doel na te streven?
- Zijn er bevoegdheden die (vrijwel) nooit gebruikt worden?