

Bachelorthesis

Gedecentraliseerd multimodaliteitbeleid rondom de Ring Zuid



Student: Frank Brander (1453963)
Ba Sociale Geografie & Planologie
Rijksuniversiteit Groningen
Bachelorproject Multimodaliteit
Versie: 3.2 - eindversie
Docent: dr. F. Niekerk
Tweede beoordelaar: ir. G.H. Heins
Groningen, 28 juni 2011

Samenvatting

In deze bachelorthesis staat onderzoek naar decentralisatie van infrastructuurbeleid centraal. Er is specifiek naar één thema en één project gekeken om een duidelijk beeld te krijgen van de precieze uitwerking van decentralisatie. Aanleiding is de hernieuwde aandacht voor decentralisatie in de nieuwe Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Hierin wordt tevens veel aandacht geschonken aan multimodaliteit, wat onderdeel is van één van de ambities die het Rijk zich heeft gesteld voor 2040. In de Structuurvisie wordt enerzijds gesteld dat ruimtelijk en infrastructuurbeleid meer aan de lagere overheden wordt overgelaten (decentralisatie). Anderzijds streeft het Rijk naar een optimale bereikbaarheid middels multimodaliteit. Het centraal stellen van multimodaliteit lijkt paradoxaal als het Rijk ook zegt te decentraliseren.

Decentralisatie van multimodaliteitbeleid vormt het thema, het onderzoek spitst zich toe op de Aanpak Ring Zuid in Groningen. Aan de hand van hoofd- en deelvragen is onderzocht of er daadwerkelijk sprake is van decentralisatie van infrastructuurbeleid, hoe multimodaliteit en infrastructuurprojecten zich verhouden met betrekking tot bereikbaarheid, of er sprake is van multimodaliteitbeleid op de drie overheidslagen en in hoeverre er rekening wordt gehouden met multimodaliteit in de Aanpak Ring Zuid. Op deze manier is onderzocht of er sprake is van gedecentraliseerd multimodaliteitbeleid, conform de decentralisering in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

Met behulp van het theoretisch kader, welke zich enerzijds richt op decentralisatie en anderzijds op multimodaliteit, zijn verschillende rijks-, provinciale en gemeentelijke beleidsdocumenten geanalyseerd. Door middel van de kenmerken uit de literatuur van decentralisatie en multimodaliteit is bepaald of er daadwerkelijk sprake is van decentralisatie van multimodaliteit, en op welke manier gedecentraliseerd multimodaliteitbeleid wordt toegepast in de Aanpak Ring Zuid.

Geconcludeerd is dat er sprake is van centraal en decentraal multimodaliteitbeleid. Op alle schalen van de overheid wordt multimodaliteit gezien als een belangrijke oplossing voor het verbeteren van de bereikbaarheid. Op rijksniveau is sprake van een hernieuwde aandacht voor multimodaliteit en geen centralisatie van multimodaliteitbeleid, aangezien de verschillende kenmerken van decentralisatie (zoals beleidsvervlochtening en integraal en locatiespecifiek beleid) hierop wijzen. Ook in de Aanpak Ring Zuid is in de voorbereiding aandacht geschonken aan multimodaliteit. Het werd afgewezen als alleenstaande oplossing voor de bereikbaarheidsproblematiek. Thans komt het terug in de plannen voor de verbouwperiode wanneer P+R-locaties worden geïntensiveerd. Deze multimodale punten worden beschouwd als *pull*-factoren om het gedrag van de mens te veranderen: overstappen van de auto in de bus of trein om de bereikbaarheid van de stad te vergroten.

Inhoudsopgave

	Samenvatting	2
	Inhoudsopgave	3
Hoofdstuk 1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Doelstelling	5
1.3	Probleemstelling	5
1.4	Vraagstelling	5
1.5	Opbouw van de thesis	6
Hoofdstuk 2	Theorie	7
2.1	Definities en afbakening	7
2.1.1	Decentralisatie	7
2.1.2	Multimodaliteit	7
2.1.3	Ring Zuid	8
2.2	Theoretisch kader	9
2.2.1	Decentralisatie	9
2.2.2	Investeren in multimodaliteit	12
2.3	Conceptueel model	14
Hoofdstuk 3	Methodologie	15
3.1	Onderzoeksmethode	15
3.2	Instrumenten	15
3.3	Ethische vraagstukken	19
Hoofdstuk 4	Resultaten	21
4.1	Decentralisatie van ruimtelijk en infrastructuurbeleid	21
4.2	Verbetering bereikbaarheid	26
4.3	Multimodaal beleid	30
4.4	Multimodaliteit en de Ring Zuid	40
Hoofdstuk 5	Conclusie	45
5.1	Conclusies	45
5.2	Aanbevelingen	47
5.3	Reflectie	48
Hoofdstuk 6	Bronnen	49
Hoofdstuk 7	Bijlagen	52

1.1 Aanleiding

In Nederland en Europa hebben steden en de planning van steden een zeer lange geschiedenis. Waar dit in eerste instantie nog lokaal gebeurde werd deze professie steeds verder uitgebreid tot een nationale en soms tot een internationale schaal, zoals de Europese Unie. Steden bleven tot aan de industriële revolutie zeer compact, maar met deze revolutie ontstond ook een groter wordende populatie. Steden groeiden met de populatie mee. Met de opkomst van de auto kreeg men steeds meer mogelijkheden om de plaats van wonen en werken te scheiden. Zodoende groeiden steden in oppervlakte en de drukte op wegen nam exponentieel toe. De roep om beperkende maatregelen nam daarom toe. De overheid heeft zich daarom als taak gesteld files te bestrijden. Echter, de Nederlander is moeilijk uit de auto te krijgen. Daarom richt het beleid van de Rijksoverheid zich steeds meer op het dééls uit de auto krijgen van mensen, in plaats van de Nederlander helemaal uit de auto te krijgen. Dit beleid krijgt onder andere vorm in het thema ‘multimodaliteit’. De ambitie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu is het verbeteren van de bereikbaarheid, zo stelt ze in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte: “[Daarbij] wordt sterk gelet op het samenspel tussen alle modaliteiten in samenhang met ruimtelijke ontwikkeling. [...] Het gaat daarbij ook om de ‘schakels’ tussen verschillende vormen van transport en vervoer, zoals transferia en multimodale overslagpunten” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I en M), 2012a, p.7).

Tegelijkertijd is er een verschuiving in het ruimtelijk beleid waar te nemen. Waar de Rijksoverheid de planning van Nederland in de vorige eeuw steeds verder naar zich toe trok, is er tegenwoordig sprake van decentralisering. In dezelfde structuurvisie komt dit goed naar voren: “het Rijk [brengt] de ruimtelijke ordening zo dicht mogelijk bij diegene die het aangaat (burgers en bedrijven) en laat het meer over aan gemeenten en provincies (‘decentraal, tenzij...’). [...] Het Rijk kiest voor een selectievere inzet [...] op slechts 13 nationale belangen” (Ministerie van I en M, 2012a, p.10).

In de Structuurvisie komt decentralisatie sterk naar voren. Daarnaast heeft de Rijksoverheid zich een optimale bereikbaarheid als doel gesteld, onder andere door gebruik van multimodale knooppunten en investeren in infrastructuur. Is dit een vorm van paradoxaal beleid: zowel decentralisatie als de (her)ontwikkeling van centraal beleid? Aan de hand van één project en één thema is onderzocht of er inderdaad sprake is van paradoxaal beleid. Dit resulteert in de vraagstelling: is er sprake van gedecentraliseerd multimodaliteit-beleid in het geval van de aanpak van één van de bereikbaarheidsknelpunten: de Zuidelijke Ringweg in Groningen?

1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is te onderzoeken (middels het theoretisch kader) of bij de Aanpak Ring Zuid Groningen sprake is van gedecentraliseerd multimodaliteitbeleid, conform de decentralisering in de recent (13 maart 2012) uitgebrachte Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

1.3 Probleemstelling

Het thema ‘multimodaliteit’ bestaat al jaren op lokale schaal. Ondertussen is het thema onderdeel geworden van de visie op infrastructuur in Nederland. Het is één van de landelijke maatregelen voor betere benutting van de infrastructuur: “aanbod van alternatieven voor de auto, [zoals] extra fietsstallingen bij stations, [...] of de aanleg van P+R-plaatsen, waardoor de reiziger meer keuze- en overstapmogelijkheden heeft.” (Rijksoverheid, 2012a). Blijkbaar is er sprake van centraal gestuurd nationaal beleid, terwijl in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte wordt gepretendeerd dat het ministerie decentralisatie als prioriteit heeft. Deze schijnbare paradox is de veronderstelling van waaruit dit onderzoek plaatsvindt. Hiervoor ligt juist op een decentraal project dat nog niet is gerealiseerd, de focus. Decentraal om te ‘controleren’ of er sprake is van decentralisatie, en prerealiseren omdat juist in de planningsfase het huidige beleid mee zal worden genomen. Het infrastructuurproject waarop het onderzoek zich richt betreft de Aanpak Ring Zuid in Groningen, want “het Rijk, regio’s en het bedrijfsleven [nemen] meer maatregelen om de bereikbaarheid te verbeteren in de regio’s” (Rijksoverheid, 2012a). De regio Groningen-Assen is één van deze regio’s waar de bereikbaarheid verbeterd dient te worden – de Ring Zuid is één van de bereikbaarheidsknelpunten. Duidelijk is dat zowel het verbeteren van de bereikbaarheid in de regio Groningen-Assen als investeren in multimodale knooppunten maatregelen zijn voor het verminderen van files. Nu is het echter de vraag of dit bereikbaarheid- en multimodaliteitbeleid wordt ingebed in de Aanpak Ring Zuid, en of er daadwerkelijk sprake is van decentralisatie zoals men in de Structuurvisie beoogd.

1.4 Vraagstelling

Hoofdvraag

In hoeverre is er sprake van decentralisering van centraal beleid – multimodaliteit – in een lokaal infrastructuurproject – Ring Zuid, Groningen - ?

Deelvragen

1. Wat houdt de decentralisatie van ruimtelijk en infrastructuurbeleid in?
2. Hoe verhouden infrastructuurprojecten en multimodaliteit zich tot elkaar in relatie tot het verbeteren van de bereikbaarheid?
3. Wat is multimodaliteitbeleid volgens de verschillende overheidslagen, en is er sprake van zowel nationaal als lokaal multimodaal beleid?
4. In hoeverre, waarom, door wie en hoe wordt er rondom de Aanpak Ring Zuid, als infrastructuurproject, rekening gehouden met multimodaliteit?

1.4 Opbouw van de thesis

Voor de beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen is allereerst een theoretische basis nodig. In hoofdstuk 2 (Theorie) zijn eerst de definities die in dit onderzoek zijn gehanteerd gegeven van ‘decentralisatie’, ‘multimodaliteit’ en ‘Aanpak Ring Zuid’. Vervolgens biedt het theoretisch kader meer inzicht in de wetenschappelijke achtergrond van ‘decentralisatie’ en ‘multimodaliteit’. Hierin worden de kenmerken duidelijk waaraan in de analyse wordt gerefereerd. Het conceptueel model vat dit theoretisch kader bondig samen. In hoofdstuk 3 (Methodologie) is uitgebreid over de gehanteerde onderzoeksmethodes binnen deze *case study*: er is gebruik gemaakt van documentanalyses, kaartanalyses en interviews met *key-informants*. Vervolgens zijn de instrumenten benoemd die zijn gebruikt bij de analyses. Het hoofdstuk besluit met een reflectie op ethische vraagstukken. Voordat er in hoofdstuk 5 geconcludeerd en gereflecteerd is, worden de resultaten uitvoerig besproken in hoofdstuk 4. Per deelvraag is uitgebreid ingegaan op de gevonden resultaten, is een analyse gemaakt en zijn de bevindingen gekoppeld aan het theoretisch kader.

2.1 Definities en afbakening

2.1.1 Decentralisatie

“Decentralisatie is geen doel op zich, maar een middel om de doelen die de overheid zich stelt te kunnen verwezenlijken. Decentralisatie wordt bij uitstek bedreven binnen het politiek-bestuurlijke proces van planning. Het heeft onder meer tot gevolg dat verantwoordelijkheden tussen overheden voortdurend aan verandering onderhevig zijn.” (De Roo en Voogd, 2007, p.101) Echter, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012a, p.10) stelt in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte dat “het Rijk de ruimtelijke ordening zo dicht mogelijk bij diegene die het aangaat (burgers en bedrijven) [brengt] en laat het meer over aan gemeenten en provincies (‘decentraal, tenzij...’).” Het lijkt erop dat het ministerie decentralisatie wel als doel stelt. Decentralisatie betekent de verplaatsing van taken van de Rijksoverheid naar de lagere overheden (gemeente, provincie, waterschap) – territoriale decentralisatie.

Er is echter een onderscheid te maken tussen de verschillende te decentraliseren overheidstaken. Het ruimtelijk beleid wordt overgedragen aan de provincie, het Rijk houdt zich enkel bezig met de *mainports*. Nationale en regionale belangen komen op deze manier samen. “In het MIRT [Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport] wordt [...] de samenhang met decentrale belangen en regionale opgaven besproken. Dit doet het Rijk met de regio voor alle ruimtelijke en mobiliteitsonderwerpen in de bestuurlijke overleggen MIRT aan de hand van de gezamenlijke gebiedsagenda’s van Rijk en regio.” (Ministerie van I en M, 2012a, p.29) Daarnaast overschrijden sommige beleidsterreinen bepaalde grenzen: fysiek, bestuurlijk of juridisch. Het Rijk is dan verantwoordelijk voor “[e]en onderwerp [die] provincie- of landsgrensoverschrijdend is en ofwel een hoog afwentelingsrisico kent ofwel in beheer bij het Rijk is. Bijvoorbeeld het hoofdnetwerk voor mobiliteit [...]” (Ministerie van I en M, 2012a, p.12) Van een uniform gedecentraliseerd infrastructuurbeleid is dus geen sprake.

2.1.2 Multimodaliteit

Multimodaal betekent volgens het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012a, pp.128-129) “[h]et samenkomen en de integratie van verschillende vervoerswijzen.” Hier sterk mee verbonden is de ketenmobiliteit: “Mobiliteit waarbij verschillende vervoersmodaliteiten gecombineerd worden en waarbij tijdens de verplaatsing kan worden overgestapt van de ene naar de andere modaliteit.” Deze overstapmogelijkheid is een multimodaal knooppunt.

Een strikte definitie van multimodaal vervoer wordt omschreven door MuConsult (2001, in: Rietveld, 2002, p.2): “vervoer waarbij van herkomst tot bestemming minimaal twee verschillende modaliteiten zijn benut; daarbij wordt lopen niet als een aparte modaliteit beschouwd”. Echter, en dit geeft Rietveld ook aan, is dit enerzijds een zeer strikte en anderzijds een zeer brede definitie. Een fietsrit naar het station om vervolgens op de trein te stappen wordt als multimodaal gezien, een overstap van trein naar tram ook, maar een busoverstap is vervolgens unimodaal.

Kern in deze bachelorthesis is het multimodaliteitbeleid dat een middel is om files te doen verminderen. De aanwezigheid van vervoer met de auto en openbaar vervoer staan dus centraal. Rietveld koppelt multimodaliteit expliciet aan openbaar vervoer, met of zonder overstap, waar voor- en natransport lopend, met de fiets, en voornamelijk met de auto plaatsvindt. Uiteraard zijn dan juist de overstappunten van groot belang: “[z]onder transportknooppunten is multimodaal vervoer ondenkbaar” (Rietveld, 2002, p.8). “Overstappunten zijn in het leven geroepen om ervoor te zorgen dat de automobilist niet met de auto tot aan zijn eindbestemming rijdt” (CROW, 2012). De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn transferia, P+R en stationsgebieden. Multimodaliteit veronderstelt dus een knooppunt, een overstappunt. Investerings in multimodaliteit en multimodaliteitbeleid houden dus expliciet, zo ook in deze bachelorthesis, het creëren van een overstappunt in.

2.1.3 Ring Zuid

Vanuit de Rijksoverheid is er speciale aandacht voor het Stedelijk Netwerk Groningen-Assen, de belangrijkste economische concentratie in Noord-Nederland. Binnen het MIRT is de opgave dat “[d]e bereikbaarheid en verkeersveiligheid van het nationaal stedelijk netwerk Groningen-Assen onder druk [staat]. De belangrijkste oorzaak hiervan is de Zuidelijke Ringweg Groningen, met de gelijkvloerse kruising van de A7 met de A28 op het door verkeerslichten geregelde Julianaplein.” (Ministerie van I en M, 2012b) In Groningen is de A7 onderdeel van de Ring Groningen en heet het N7. Het Julianaplein – de kruising met de A28 – is het belangrijkste autoknooppunt in Noord-Nederland en kampt al jaren met grote drukte. Na een aantal verkenningen in 2007 en 2009 is er op 18 december 2009 besloten definitief met het project te starten. In 2011 is een Bestuurlijk voorkeursalternatief en een Voorlopig Ontwerp ontwikkeld. In 2012 bevindt het project zich in de planstudiefase. Voor 1 januari 2014 moet echter een besluit genomen worden. De verwachting is dat er in het derde kwartaal van 2012 een definitief Ontwerp Tracébesluit (OTB)/Milieueffectrapport (MER) ontwikkeld is.

Het plangebied (figuur 1) omvat zowel de A7, van Hoogkerk (1) tot knooppunt Euvelgunne (8), als de A28 van knooppunt Julianaplein (4) tot de afslag Ketwich Verschuurlaan (9). Het Voorlopig Ontwerp ziet een oplossing in het ongelijkvloers maken van

het Julianaplein (4), een vergroting van het aantal rijstroken, een vermindering van het aantal op- en afritten en een verdiepte ligging van het tracé tussen Julianaplein (4) en het Europaplein (6), en een toevoeging van een aantal op- en afritten tussen Europaplein (6) en knooppunt Euvelgunne (8). Door de verdiepte ligging worden een aantal wijken (weer) verbonden met behulp van een drietal ‘deksels’ (5). De planning is dat in 2020 de werkzaamheden zijn afgerond.



Figuur 1: Overzichtskartaal plangebied Aanpak Ring Zuid (Aanpak Ring Zuid, 2012b)

2.2 Theoretisch kader

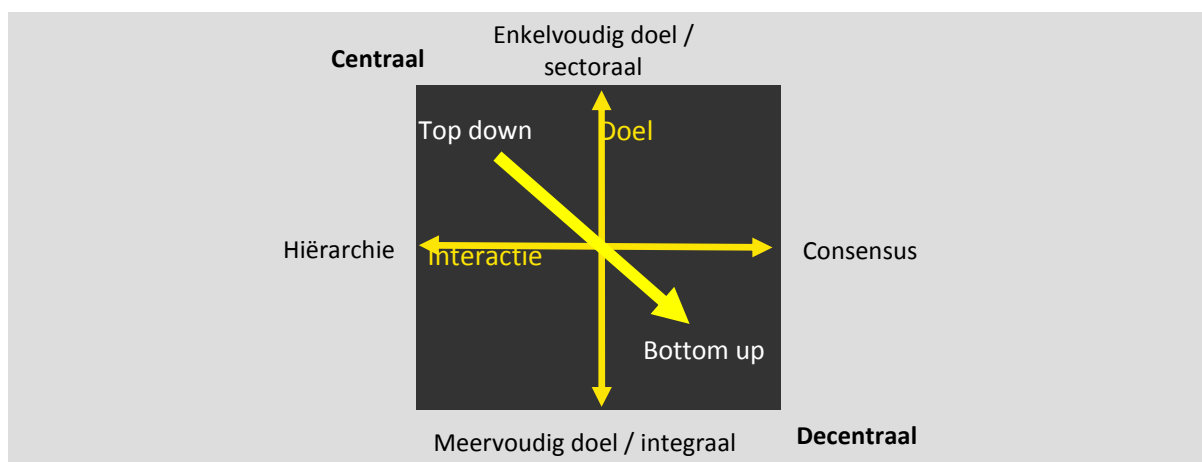
2.2.1 Decentralisatie

Decentralisatie is zoals gesteld één van de doelstellingen van de Rijksoverheid. Echter, volgens De Roo en Voogd (2007, p.101) zou decentralisatie geen doel op zich mogen zijn. Er bestaan verschillende opvattingen over decentralisatie. Volgens de Commissie Geelhoed (in: De Roo en Voogd, 2007, p.101) betekent een decentralisering en deregulering van beleid een andere en juist sterkere rol van de Rijksoverheid op de thema's waar ze zich op gaat concentreren. Vervolgens is er een onderscheid te maken in de decentralisatie van beslissingsbevoegdheden (delegatie) en uitvoeringsbevoegdheden (deconcentratie) (De Leeuw, 1982, in: De Roo en Voogd, 2007, p.102). De Roo en Voogd stippen verder nog aan dat bij decentralisatie sprake is van een verschuiving van macht en afhankelijkheid, en dat lagere overheden wat betreft bekwaamheid en bereidheid niet altijd aan de verwachtingen van het rijk voldoen.

Een relevante benadering van decentralisatie komt van De Roo en Voogd (2007, p.105), ze betogen “vooral goed te kijken naar de mate van complexiteit die een maatschappelijk vraagstuk wordt toegedicht. De mate van complexiteit wordt grotendeels bepaald door de inschatting van of de ideeën over de invloed van de specifieke regionale of

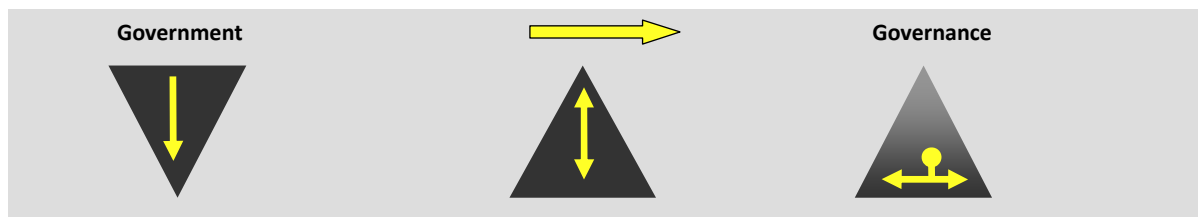
lokale context waarbinnen het maatschappelijk vraagstuk is gelegen.” Dit houdt in dat er pas gedecentraliseerd dient te worden als de mate van lokale complexiteit daar om vraagt. Bij een complex vraagstuk in een lokale context ligt een situatiespecifieke aanpak voor de hand, waarbij de verantwoordelijkheid bij de lagere overheid ligt. Eenvoudige vraagstukken vragen om een heldere, eenduidige en generieke blauwdruk. Hierin is een duidelijk onderscheid tussen generiek (centraal) en locatiespecifiek (decentraal) te kenmerken.

Enkele consequenties van decentralisatie die De Roo (2010) noemt, zijn verschuivingen van kwantitatief naar kwalitatief beleid, van kaderstellend naar voorwaarden-scheppend beleid en van wetmatig naar planmatig beleid. Deze veranderingen komen samen terug in de verandering van *top-down* naar *bottom-up*. Volgens Donovan (2006) is de benadering van *bottom-up* “concerned with the dynamism that bureaucrats and street-level service providers bring to the policy process. [...] Bottom-up approaches examine the active impact of public servants on whether a policy is successfully realized and demonstrate that policy making does not stop once a policy is approved because it is continually being remade as it is administered.” Een andere consequentie die De Roo noemt is de verschuiving van sectoraal naar integraal beleid, welke is op te vatten als een verandering in de doelstelling: van enkelvoudig naar meervoudig. Deze verticale processen van decentralisatie zijn in figuur 2 ingebed.



Figuur 2: Decentralisatie – verticaal proces (De Roo, 2010)

Bovendien is er naast deze verticale processen volgens De Roo en Voogd (2007) sprake van horizontale processen: integratie, participatie en strategische planontwikkeling – van *government* naar *governance*. Bevir (2006) stelt dat *governance* met name is opgekomen tijdens de privatiseringen in de jaren '80 en '90. *Governance*, volgens Bevir, “expresses a widespread belief that the state increasingly depends on other organizations to secure its intentions, deliver its policies, and establish a pattern of rule. [...] [G]overnance also can be used to describe any pattern of rule that arises either when the state is dependent upon others or when the state plays little or no role.” Dit proces van decentralisatie vat De Roo (2010) samen in figuur 3.



Figuur 3: Decentralisatie – horizontaal proces (De Roo, 2010)

Voor het onderzoek zijn deze beleidskenmerken van decentralisatie, zowel de verticale als de horizontale processen, samen te vatten in de volgende vijf kenmerken:

Centraal		Decentraal
hiërarchie	← →	consensus
generiek	← →	locatiespecifiek
top-down	← →	bottom-up
sectoraal	← →	integraal
government	← →	governance

Deze redenering van decentralisatie is sterk beleidgericht. De Ridder (2008, p.248) gaat in op het bestuurlijke aspect van decentralisatie. Centraal beleid wordt gekenmerkt door hiërarchie, decentraal beleid gaat juist uit van een relatieve autonomie van de lagere overheden. De Ridder stelt dat er vier argumenten of voordelen bestaan voor deze autonomie, oftewel decentralisatie. Ten eerste kan een lagere overheid maatwerk leveren: er zijn korte afstanden tussen de gemeente en de burger, waardoor activiteiten beter afgestemd kunnen worden op de specifieke behoeften. Ten tweede speelt participatie een rol: door de korte afstanden kunnen burgers makkelijk opkomen voor belangen en deelnemen aan beleidsvorming. Ten derde geldt het argument dat lagere overheden doelmatiger en efficiënter functioneren. Als laatste stelt De Ridder dat er sprake is van onpartijdige deskundigheid door de afwezigheid van belangenstrijd en politieke afwegingen. Dit laatste argument is met name relevant voor functionele decentralisatie: de overdracht van taken naar zelfstandige bestuursorganen.

Autonomie of decentralisatie kan volgens De Ridder ook problemen geven. Het eerste probleem houdt ongelijke kwaliteit in. Een taak wordt op verschillende manieren uitgevoerd, en kan zo ook verschillen in kwaliteit. Hieraan verwant is het beginsel van rechtsgelijkheid. Als een wet door verschillende organen wordt uitgevoerd kan dit onder druk komen te staan. Er is dus een spanning tussen eenheid en autonomie. Het tweede probleem betreft interdependentie: onderlinge afhankelijkheid van instanties bij het maken of uitvoeren van beleid. Dit doet zich voor door externe effecten: een negatief of positief effect van beleid van de ene instantie op de andere. Een andere vorm is beleidsvervlechting. Beleid heeft op verschillende lagen raakvlakken en werkt hier ook door. De Ridder noemt een goed en

relevant voorbeeld: het mobiliteitsbeleid speelt op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Decentralisatie heeft dus zowel voordelen als nadelen:

Voordelen	Nadelen
maatwerk	ongelijke kwaliteit
participatie	rechtsongelijkheid
doelmatigheid	interdependentie
(onpartijdige deskundigheid)	beleidsvervlechting

2.2.2 Investeren in multimodaliteit

De Raad voor Verkeer en Waterstaat (2010, p.4) heeft zich in het advies ‘Wie ik ben en waar ik ga’ geconcentreerd op de (veranderende) behoeften van de mens en geprobeerd van hieruit slimme oplossingen te bedenken voor mobiliteitsproblemen: “Door zo goed mogelijk aan te sluiten bij de wensen, beweegredenen en belevingswaarden van de mobiele mens en de juiste prikkels op het juiste moment te geven kunnen mensen worden bewogen om hun mobiliteitspatronen aan te passen”. Anderzijds redeneert de VROM-raad (2009, p.3) in een advies vanuit het perspectief van de bestaande infrastructuur, om van hieruit de omgeving zo slim mogelijk in te richten: “Knooppunten zijn de toegangspoorten tot de hoofdstructuur en vormen vanwege hun uitstekende bereikbaarheid een aantrekkelijke vestigingslocatie voor vele functies. [D]e rijksoverheid moet [zich] richten op deze multimodale knooppunten”.

Dit laatste perspectief hanteren ook Bertolini en Le Clercq (2003, pp.578-579). Hun concept is dat de kwaliteit van bereikbaarheid van een locatie gekoppeld moet worden aan de soort activiteit die daar plaatsvindt. Dit noemen ze “*multimodal urban-regional development*”, waarin zowel het ruimtelijke bereik van een functie als de intensiteit van het gebruik van belang zijn. “*Given these two dimensions, the features of the available transport modes determine the preferred location of an activity.*” Dit idee komt overeen met het perspectief van de VROM-raad. Echter, waar de VROM-raad zich primair richt op efficiëntie, komt het concept van Bertolini en Le Clercq voort uit het dilemma tussen duurzaamheid en bereikbaarheid. Ze stellen dat de beste oplossing een combinatie is van duurzaamheid en bereikbaarheid. Hun normatieve hypothese luidt dat elke omgeving eigenschappen met de hoogste bereikbaarheid en de laagste afhankelijkheid van de auto moet uitbuiten. Transportmogelijkheden anders dan de auto moeten in zulke situaties worden versterkt volgens Bertolini en Le Clercq (2003).

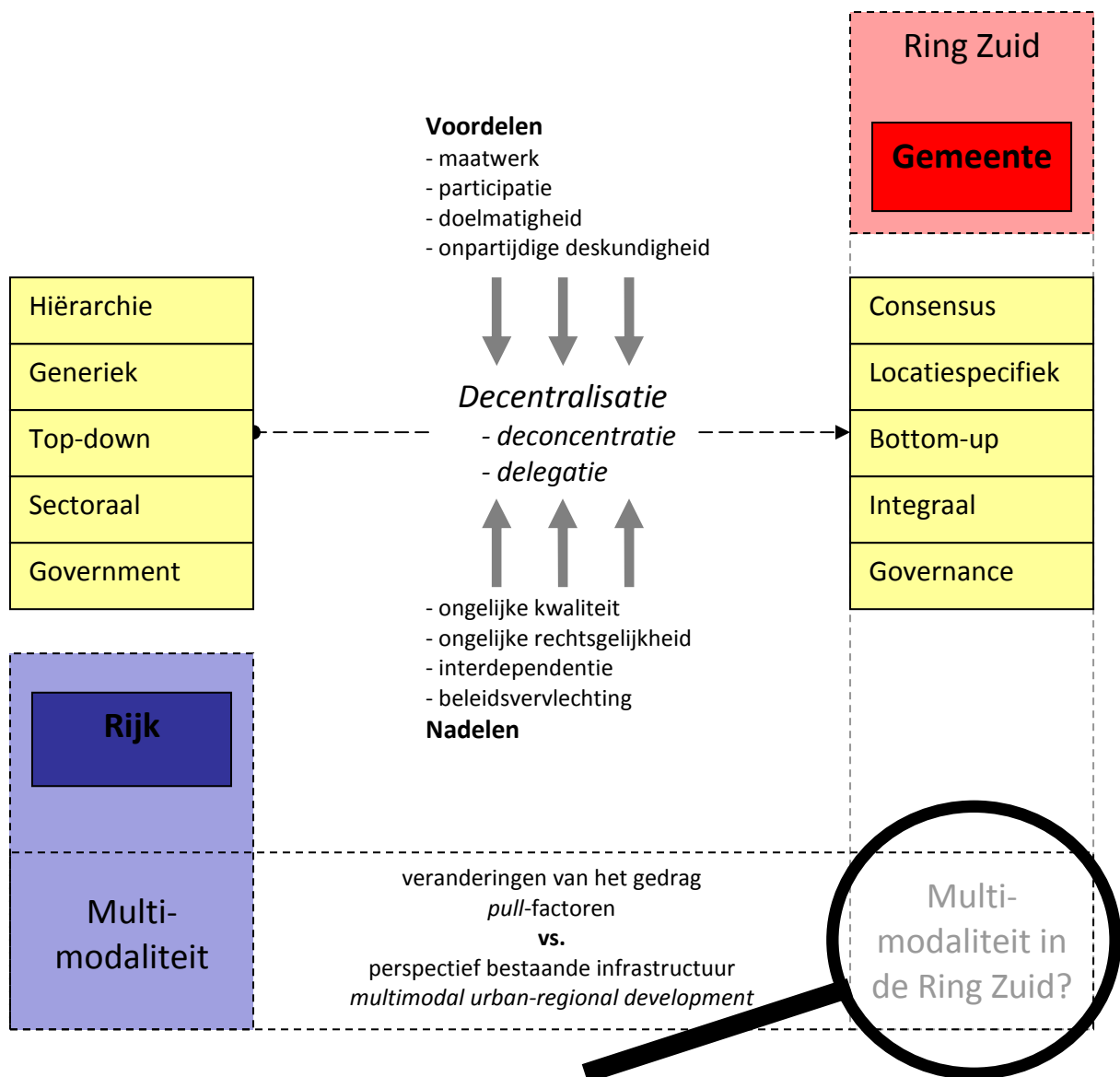
Rietveld (2002) schetst met name een kader over de multimodale inrichting in Nederland. Vanuit dit oogpunt stelt hij onderbouwend verschillende mogelijkheden over de multimodale inrichting voor. Belangrijk is dat er zowel sprake is van concurrentie als complementariteit, met name tussen de auto en het openbaar vervoer. Daarnaast spelen in

het beleid *push* en *pull*factoren een rol, oftewel het ontmoedigen van autogebruik en het aantrekkelijker maken van het openbaar vervoer en multimodale knooppunten. In die zin is dit artikel vergelijkbaar met het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat, aangezien beide uitgaan van veranderingen van het gedrag van de mens ten behoeve van multimodaliteit.

Samenvattend dienen multimodale knooppunten volgens Bertolini en Le Clercq passend bij hun kenmerken ingericht te worden. Rietveld veronderstelt eerder een aanpassing van het menselijk gedrag door overheidsbeleid als resultaat. Beide hebben uiteindelijk als doel openbaar vervoer te bevorderen en autogebruik te ontmoedigen middels multimodaliteit.

2.3 Conceptueel model

Het conceptueel brengt de meest relevante en toegepaste benaderingen uit het theoretisch kader samen. Enerzijds worden de kenmerken van decentralisatie – zowel de verschuivingen (De Roo en Voogd, 2007; De Roo, 2010) als de voor- en nadelen (De Ridder, 2008) en de onderverdeling naar deconcentratie en delegatie (De Leeuw, 1982 in De Roo en Voogd, 2007) – in beeld gebracht. Anderzijds worden de twee benaderingen van multimodaliteitbeleid benoemd (Bertolini en Le Clercq, 2003; Rietveld, 2002). Uit de aanwezigheid van deze kenmerken moet blijken of er sprake is van decentralisering van multimodaliteit in een lokaal infrastructuurproject.



3.1 Onderzoeksmethode

In de onderzoeksvraag wordt het proces van decentralisatie specifiek uit één thema en één project achterhaald: hoe een schijnbaar centraal beleid als multimodaliteit wordt ingebed in een lokaal infrastructuurproject als de Ring Zuid. De methodologie die bij deze *case study* komt kijken past in de kwalitatieve traditie. Volgens O’Leary (2010, pp.113-114) accepteert de kwalitatieve traditie subjectiviteit, verschillende perspectieven en realiteiten, en houdt het rekening met machtsverhoudingen en politieke agenda’s. *“It also strongly argues the value of depth over quantity and at delving into social complexities in order to truly explore and understand the interactions, processes, lived experiences, and belief systems that are a part of individuals, institutions, cultural groups, and even the everyday.”* Het doel van kwalitatief onderzoek is volgens haar het verkrijgen van een goed inzicht in onder andere plaatsen, structuren en situaties en door engagement en ‘onderdompeling’ in de realiteit.

Door de focus op één project – Aanpak Ring Zuid – is er impliciet gekozen voor een *case study*. O’Leary (2010, p.174) definieert een *case study* als *“a method of studying elements of the social through comprehensive description and analysis of a single situation or case”*. Aangezien de doelstelling is het nagaan of er sprake is van decentralisering van multimodaliteitbeleid, en de primaire doelstelling dus niet de *case* zelf betreft is bijvoorbeeld een vergelijking tussen *cases*, hoewel het meer inzicht kan geven, niet noodzakelijk.

3.2 Instrumenten

Het onderzoek omvat een grondige bestudering en veelomvattende beschrijving en analyse van een enkele *case* met als doel antwoord te krijgen op de hoofdvraag. De deelvragen focussen elk op een apart aspect van de hoofdvraag: decentralisatie, investeren in infrastructuur, multimodaliteit en de Aanpak Ring Zuid. Dit vraagt allereerst om een grondige bestudering van beleidsstukken betreffende deze vier onderwerpen. Vervolgens wordt hierop gereflecteerd en aangevuld middels een kaartanalyse binnen de verschillende beleidsstukken. Uiteindelijk vullen interviews met *key-informants* de analyse van de *case study* aan zodat een triangulatie van methodes is ontstaan. De document- en kaartanalyse is te omschrijven als een secundaire methode van dataverzameling, de interviews als primaire dataverzameling. Op deze manier is op drie verschillende manieren naar de beschikbare data gekeken zodat de mate van objectiviteit verhoogd is. O’Leary noemt interviewen, observeren en documentanalyse specifiek als methoden voor kwalitatief onderzoek. De documenten voor de document- en kaartanalyse zijn allen afkomstig van de overheid, zowel de rijksoverheid al

lagere overheden en worden daarom beschouwd als betrouwbaar. De *key-informants* uit de interviews zijn daarnaast ook in dienst van de overheid, en vullen daarom een betrouwbare aanvulling op de document- en kaartanalyse.

Deelvragen 1 en 2

De eerste documentanalyse focust op verschillende beleidsstukken omtrent decentralisatie en ruimtelijke en infrastructuurprojecten, en hoe deze laatste zich verhouden tot multimodaliteit, wat betreft verbetering van de bereikbaarheid. Centraal staat de nieuwe Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Op 13 maart 2012 is het vaststellingsbesluit van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte door de minister van Infrastructuur en Milieu ondertekend. Daarmee is het nieuwe ruimtelijke en mobiliteitsbeleid van kracht geworden. De Rijksoverheid (2012c) beschrijft deze nieuwe structuurvisie als volgt: “In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) staan de plannen voor ruimte en mobiliteit. Zo beschrijft het kabinet in de Structuurvisie in welke infrastructuurprojecten het de komende jaren wil investeren. Provincies en gemeentes krijgen meer bevoegdheden bij ruimtelijke ordening. De Rijksoverheid richt zich op nationale belangen, zoals verbetering van de bereikbaarheid.”

In deze omschrijving zijn indirect de *case* (Ring Zuid) en de twee thema's (decentralisatie en multimodaliteit) benoemt. De SVIR vervangt onder andere de Nota Ruimte en Nota Mobiliteit en is daarom te kenmerken als een aspect van de integratie van verschillende ruimtelijke beleidsterreinen en wetten. Bovendien reflecteert dit de dynamiek van beleidsdocumenten. Elk document heeft zijn eigen levenscyclus, maar weerspiegelt slechts een enkel moment in de werkelijkheid, welke zeer dynamisch is. Waar in de structuurvisie met name de ambitie voor 2040 wordt geschetst is het van belang dat de doelstellingen zijn gericht op 2028: “Uitgaande van de verantwoordelijkheden van het Rijk zijn de ambities uitgewerkt in rijksdoelen tot 2028 en is aangegeven welke nationale belangen daarbij aan de orde zijn” (Ministerie van I en M, 2012a). Uit deze doelstellingen en de omschrijving van deze doelstellingen blijkt in hoeverre er ten eerste sprake is van decentralisatie en ten tweede van verbetering van de bereikbaarheid middels infrastructuurprojecten en multimodaliteit.

Aangezien de SVIR zeer recent is, en al in 2009 is besloten met het project Aanpak Ring Zuid te starten, zijn ook de voorgaande nota's geanalyseerd. Op een zelfde manier als de SVIR zijn de doelstellingen van de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit over decentralisatie en verbetering van de bereikbaarheid geanalyseerd. De secundaire dataverzameling voor beantwoording van deelvragen 1 en 2 bestaat kortom uit documentanalyses van:

- Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
- Nota Ruime
- Nota Mobiliteit

Deelvraag 3

Deelvraag 3 focust op het aspect multimodaliteit en de decentralisatie van multimodaliteit-beleid. De doelstellingen in de drie voorgaande documenten zijn ook voor deze deelvraag geanalyseerd. Daarnaast zijn provinciale en lokale nota's en beleidsstukken omtrent ruimte en mobiliteit geanalyseerd. Deze analyse dient om na te gaan of er sprake is van lokaal, en dus decentraal, multimodaliteitbeleid. Allereerst is het beleid van de Provincie Groningen bestudeerd met behulp van het Provinciaal Omgevingsplan (POP) (2009). Het POP omvat het beleid voor de fysieke leefomgeving in de provincie Groningen voor de periode 2009-2013. Hierin wordt onder andere de ambitie omtrent het mobiliteitsbeleid duidelijk gemaakt. Aan de hand van het POP worden de doelstellingen van de provincie omtrent multimodaliteit vastgesteld.

Daarnaast zijn de 'Structuurvisie 2008-2020, Groningen, Stad op Scherp' en beleidsprogramma's van de Gemeente Groningen geanalyseerd. In de structuurvisie, vastgesteld door de gemeenteraad op 25 maart 2009, schetst de Gemeente Groningen (2009b, p.10) "voor een periode van zo'n 10 à 15 jaar in grote lijnen de toekomst van de stad. En wat we moeten doen om dit toekomstbeeld te verwezenlijken. Die grote lijnen zijn kenmerkend voor een structuurvisie." Voor een concretisering van het gemeentelijke ruimtelijk en infrastructuurbeleid zijn ook vijf gemeentebegrotingen, van 2007 tot en met 2011, geanalyseerd. Deze omvatten de periode vanaf wanneer sprake is van de Aanpak Ring Zuid. De doelstellingen, activiteiten en nieuw beleid van de structuurvisie en het (deel)programma-plan Verkeer die in de begrotingen zijn vermeld, worden op eenzelfde wijze geanalyseerd als het POP. De analyse van decentrale beleidsstukken resulteert in het beantwoorden van de vraag of er sprake is van decentraal multimodaliteitbeleid.

Voor de verhoging van de objectiviteit is een tweede methode toegevoegd voor de beantwoording van deelvraag 3. Middels een kaartanalyse is op een andere manier naar de beschikbare data gekeken. De kaartanalyse focust tevens op het aspect multimodaliteit in de genoemde documenten van Rijk, Provincie en Gemeente. Per schaal, van nationaal tot lokaal, is bekeken in hoeverre er sprake is van multimodaliteit en of er dientengevolge sprake is van gedecentraliseerd multimodaliteitbeleid. De kracht van kaarten wordt benadrukt door Harleys (1989, in: Aitken, 2005, p.240) '*Deconstructing the Map*', waarin hij stelt dat de zogenaamde waarheid en onpartijdigheid van kaarten gedeconstrueerd kunnen worden. Kaarten zijn volgens hem culturele teksten met veel verschillende betekenissen. Het belang wat een overheid hecht aan een bepaald thema kan worden versterkt door de benoeming ervan in kaarten. Het betekent echter niet dat als iets niet genoemd wordt, er niet in wordt geïnvesteerd. Kaarten zijn immers maar een sterk gesimplificeerde representatie van de werkelijkheid.

Samengevat bestaat de secundaire dataverzameling voor deelvraag 3 uit documentanalyses en kaartanalyses van:

- Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
- Nota Ruime
- Nota Mobiliteit
- Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013, Provincie Groningen
- Structuurvisie 2008-2020, Groningen, Stad op scherp
- Begrotingen 2007-2011 van de Gemeente Groningen

Deelvraag 4

Deelvraag 4 focust op de implementatie van gedecentraliseerd multimodaliteitbeleid rondom de Aanpak Ring Zuid. Of er sprake is van gedecentraliseerd multimodaliteitbeleid of niet, in beide gevallen is specifiek op de Ring Zuid gefocust. Een eerste stap betreft wederom een documentanalyse, hieruit blijkt of er tijdens de huidige planstudiefase rekening wordt gehouden met multimodaliteit. In achtereenvolgens het Tracébesluit (2002), de Verkenning (2007), het Projectplan Verlengde verkenning (2008), het Bestuurlijk Voorkeurs Alternatief (juli 2009), rapportage Verlengde verkenning Zuidelijke Ringweg Groningen (sept. 2009), de Aanvangsbeslissing en Bestuursvereenkomst (nov. 2009), en de Ontwerpnota (2011) is geanalyseerd of er sprake is van een multimodaliteitaspect.

Aangezien het project zich thans in de planstudiefase bevindt is beleid omtrent de Aanpak Ring Zuid continue in ontwikkeling. Daarom is niet alle data in documenten beschikbaar. Het onderzoek richt zich na deze documentanalyse op primaire dataverzameling middels interviews met *key-informants*. Het werken met *key-informants* veronderstelt volgens O’Leary (2010) het verzamelen van *insider*informatie en expertise. Ze definieert een *key-informant* als een persoon wiens rol of ervaring resulteert in het hebben van relevante informatie of kennis die hij of zij wil delen met een onderzoeker. Aangezien deelvraag 4 voortbouwt op de voorgaande deelvragen is het van belang in de interviews gedecentraliseerd multimodaliteitbeleid bevestigd te krijgen of te achterhalen waarom dit er niet is. O’Leary stelt dat de *key-informant* verschillende *input* kan leveren. Ten eerste het bevestigen van de accuraatheid van de verzamelde data, ten tweede het genereren van primaire data. Deze rollen komen exact overeen met de rol die is weggelegd voor de *key-informant* in dit onderzoek.

De uitvoerder van de planuitwerking is de projectorganisatie Aanpak Ring Zuid. In deze organisatie bevinden zich de *key-informants* (*insiders* en experts) “De projectorganisatie handelt namens het Rijk, de provincie Groningen en de gemeente Groningen. [...] Er werken medewerkers van rijk, provincie, gemeente en externe bureaus” (Aanpak Ring Zuid, 2012a). Er is met een adviseur projectmanagement infrastructuur van de project-

organisatie gesproken. Hij vertelde dat de intensieve samenwerking van gemeente, provincie en rijk (Rijkswaterstaat) in één projectorganisatie en op één locatie redelijk uniek is in Nederland. Vaak worden zulke projecten (investeringen in rijksinfrastructuur) enkel ondernomen door Rijkswaterstaat zelf. Daarnaast is met een beleidsadviseur Verkeer en Vervoer van de dienst Ruimtelijke Ordening van de Gemeente Groningen gesproken over de inbedding van multimodaliteit in de gemeente en rondom de Aanpak Ring Zuid. Beide medewerkers vertegenwoordigen het standpunt van respectievelijk de projectorganisatie en de gemeente. Een door de geïnterviewden teruggekoppeld verslag van de interviews is te vinden in de bijlagen.

Doel van de interviews is het genereren van primaire data voor de beantwoording van deelvraag 4. Daarnaast zijn de interviews van belang als spiegel voor de (bevestiging van de) accuraatheid van de secundaire data die gegenereerd zijn voor de beantwoording van deelvragen 1, 2 en 3 en voor de beantwoording van de hoofdvraag. Zodoende zorgen de documentanalyses, kaartanalyses en interviews voor de bevestiging en verificatie van elkaars uitkomsten.

3.3 Ethische vraagstukken

Binnen een onderzoek spelen altijd bepaalde ethische overwegingen, waarvan de belangrijkste te maken hebben met de interviews. Interviews dienen vaak als bron voor zowel de sociale geografie als de planologie. Waar interviews in de sociale geografie gekenmerkt kunnen worden door bepaalde machtsverschillen tussen onderzoeker en onderzochte is hiervan in de planologie veel minder sprake. In de sociale geografie is de geïnterviewde het object van studie. De onderzoeker is in deze relatie de professional. In de planologie liggen deze verhoudingen anders. Dit komt enerzijds doordat vaak met professionals wordt gesproken – dus een evenwichtige verhouding – en anderzijds omdat de geïnterviewde niet de onderzochte is: het beleid is het object van onderzoek. Zodoende zijn machtsverhoudingen in dit onderzoek minder aan de orde.

Positionaliteit is een ander ethisch vraagstuk welke een rol speelt in dit onderzoek. Ik beschouw mijzelf als een goed geïnformeerde *outsider* vanwege de bekendheid met het project. De institutionele context speelt in dit onderzoek wel een grote rol. Volgens Van Hoven en Meijering (2011) zou een onderzoeker niet zozeer als individu maar als werknemer of student van een instelling aanschouwd kunnen worden. Dit om te benadrukken hoeveel invloed een instituut als een universiteit op de onderzoeker heeft. Bovendien valt een dergelijke universiteit in een regionaal, nationaal en internationaal perspectief. De onderzoeker wordt gestuurd in het perspectief waarin de instelling zich bevindt. In dit onderzoek speelt deze institutionele context een rol. Het theoretisch kader is afkomstig van

hoogleraren aan de Rijksuniversiteit Groningen. Enerzijds vormt en stuurt dit het onderzoek en de onderzoeker, anderzijds faciliteert het: de bekendheid met de theorie en de literatuur.

Een laatste aspect van positionaliteit zijn de belangen die een rol spelen. Uiteraard zijn er de politieke belangen aangezien de *case study* een lopend project betreft welke zich nog in de planningsfase bevindt. Bovendien zijn er de eventuele belangen van mijzelf: het project heeft zowel een persoonlijke als professionele interesse. Aangezien ik verwacht over ruim een jaar afgestudeerd te zijn ben ik mij ook aan het richten op mijn carrière. Ik hoop dat deze situatie positief uitwerkt ten opzichte van mijn carrière en mijn onderzoek.

4.1 Decentralisatie van ruimtelijk en infrastructuurbeleid

4.1.1 Inleiding

Een eerste stap ter beantwoording van de hoofdvraag is een analyse omtrent decentralisatie van ruimtelijk en infrastructuurbeleid. Deelvraag 1 stelt deze analyse centraal: “Wat houdt de decentralisatie van ruimtelijk en infrastructuurbeleid in?” Hiervoor bieden enkele beleidsdocumenten, te weten Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Nota Ruime en Nota Mobiliteit, inzicht in de doelstellingen van het Rijk omtrent decentralisatie. In de volgende paragraaf wordt gefocust op deze doelstellingen en wordt een koppeling gemaakt met het theoretisch kader van De Roo (2010), De Roo en Voogd (2007) en De Ridder (2008) omtrent decentralisatie.

Centraal		Decentraal
hiërarchie	← →	consensus
generiek	← →	locatiespecifiek
top-down	← →	bottom-up
sectoraal	← →	integraal
government	← →	governance
Voordelen		Nadelen
maatwerk		ongelijke kwaliteit
participatie		rechtsongelijkheid
doelmatigheid		interdependentie
(onpartijdige deskundigheid)		beleidsvervlechting

4.1.2 Documentanalyse

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) hanteert het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012a, pp.9-10) de volgende filosofie:

“Deze Structuurvisie geeft een nieuw, integraal kader voor het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid op rijksniveau en vormt de ‘kapstok’ voor bestaand en nieuw rijksbeleid met ruimtelijke consequenties. [...] [H]et Rijk [brengt] de ruimtelijke ordening zo dicht mogelijk bij diegene die het aangaat (burgers en bedrijven), laat meer over aan gemeenten en provincies (‘decentraal, tenzij...’) en komt de gebruiker centraal te staan. Dit betekent minder nationale belangen en eenvoudigere regelgeving”

Verderop in de SVIR kiest het Rijk voor het volgende:

“een selectievere inzet van rijksbeleid op slechts 13 nationale belangen. Voor die belangen is het Rijk verantwoordelijk en wil het resultaten boeken. [...] Buiten deze 13 belangen hebben decentrale overheden beleidsvrijheid. [...] Provincies voeren, rekening houdend met de rijksdoelstellingen, de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang. [...] Door hun regionale kennis en onderlinge samenwerkingsverbanden zijn gemeenten en provincies in staat om de opgaven integraal, doeltreffend en met kwaliteit aan te pakken.”

In deze introductie van de SVIR blijkt dat het Rijk decentralisatie *an sich* niet als doel heeft, maar dit wel als middel gebruikt om te komen tot haar doelstellingen. In deze omschrijving komen direct een aantal kenmerken van decentralisatie naar voren: maatwerk, participatie en kwalitatief en integraal beleid. Anderzijds doet deze introductie echter sterk kaderstellend aan, en worden planmatigheid en doelmatigheid niet genoemd.

In de SVIR heeft het Rijk drie doelen gesteld om Nederland “concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te houden voor de middellange termijn”. In deze doelen staan de 13 nationale belangen centraal waarvoor het Rijk verantwoordelijk is en waar het resultaten op wil boeken. Om tot realisatie te komen zal het Rijk een gebied- of project-specifieke afweging maken, waarbij het Rijk bepaald welke nationale belangen voorgaan. Tevens is er samenwerking met decentrale overheden: “In het MIRT wordt ook de samenhang met decentrale belangen en regionale opgaven besproken. Dit doet het Rijk met de regio voor alle ruimtelijke en mobiliteitsonderwerpen in de bestuurlijke overleggen MIRT aan de hand van de gezamenlijke gebiedsagenda’s van Rijk en regio.” (Ministerie van I en M 2012a, p.29) De drie rijksdoelen en 13 nationale belangen worden gebiedsgericht vertaald naar nationale opgaven per MIRT-regio.

Er ligt dus een sterke nadruk op centraal beleid omtrent deze 13 nationale belangen. Het overige ruimtelijk en infrastructuurbeleid wordt ingegeven door decentralisering. Het Rijk stelt dat het, buiten deze nationale belangen, de ruimtelijke ordening meer over laat aan gemeenten en provincies: er is geen sprake van hiërarchie, de decentrale overheden hebben hierin beleidsvrijheid. Zo bezien decentraliseert het Rijk al het ruimtelijk beleid wat buiten de

13 nationale belangen valt. In de omschrijvingen in de SVIR wordt dit ondersteund door de termen ‘maatwerk’, ‘participatie’ en ‘*governance*’, ‘gebiedsgericht’ ‘geen hiërarchie’ en ‘integraal’, welke overeenkomen met een aantal kenmerken van decentralisatie (De Roo, 2010; De Roo en Voogd, 2007; De Ridder, 2008).

In de 13 nationale belangen hanteert het Rijk een aanpak binnen het kader van de bestuurlijke overleggen MIRT. De centrale doelstellingen worden hiermee intergouvernementeel aangepakt, ze krijgen een gebied- of projectgerichte invulling. Dit gebeurt echter wel binnen het kader van de nationale belangen. Deze kaderstelling is ook terug te vinden in de Provinciale regievoering van ruimtelijk beleid: er dient rekening te worden gehouden met de rijksdoelstellingen.

Nota Ruimte

Eén van de voorgangers van de SVIR is de Nota Ruimte (Ministerie van VROM et al., 2006). Ook hier wordt gesproken over decentralisatie:

“[De Nota Ruimte beperkt] het aantal regels dat het rijk aan anderen oplegt en vergroot de ruimte voor decentrale overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen en burgers. Zo wordt ruimte gemaakt voor maatwerkoplossingen in lokale en regionale kwesties en wordt de verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij burgers en betrokken partijen gelegd. Algemene uitgangspunten voor deze nota zijn: ontwikkelingsplanologie, decentralisatie, deregulering en uitvoeringsgerichtheid.” (Ministerie van VROM et al., 2006, p. 21)

“Hiermee sluit het aan bij de eigenlijke uitgangspunten van het ruimtelijk beleid, die onder meer tot uiting komen in het decentrale planningsstelsel. [...] Het accent verschuift ook van gedetailleerde Haagse sturing [...] naar sturing op hoofdlijnen. [...] Het rijk gaat minder ‘zorgen voor’ anderen en meer ‘zorgen dat’ anderen eigen afwegingen kunnen maken en daarbij collectieve waarden borgen.” (Ministerie van VROM et al., 2006, p.24)

In de Nota Ruimte wordt een verschil gemaakt tussen de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk voor alle onderwerpen in de nota (de procesarchitectuur), en de resultaat- of eindverantwoordelijkheid waarin het Rijk sterk sturend is. Van belang is dat het Rijk vaak kiest voor een decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor de realisatie van rijksdoelen, er is sprake van deconcentratie en *governance*. Anderzijds is het Rijk direct betrokken bij concrete ruimtelijke inrichtingsopgaven binnen de (voormalige) nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur.

Deze omschrijving van decentralisatie komt sterk overeen met de opvolger SVIR. Net als in de SVIR is in de Nota Ruimte decentralisatie geen doelstelling, maar een middel om

andere doelstellingen te bereiken. In de Nota Ruimte komen kenmerken van decentralisatie uit de literatuur naar voren: ‘maatwerk’, ‘participatie’, ‘*governance*’ en ‘locatiespecifiek’. Echter, ook in deze nota blijven andere kenmerken van decentralisatie achterwege, zoals integraal en doelmatig beleid.

Nota Mobiliteit

De Nota Mobiliteit (Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V en W), 2004) is de uitwerking van de Nota Ruimte.

“De Nota Mobiliteit is [...] vooral ook een nota van samenwerking. De decentrale overheden krijgen meer verantwoordelijkheden én geld om een goed mobiliteitsbeleid te voeren dat past binnen deze Nota. [...] Uitgangspunt zijn niet de hiërarchische verhoudingen tussen partijen, maar ieders specifieke verantwoordelijkheden, belangen en mogelijkheden om bij te dragen aan een betere bereikbaarheid, veiligheid of leefomgeving in het gebied.” (Ministerie van V en W, 2004, pp.4-21)

“De Nota Mobiliteit geeft aan welke nationale belangen moeten doorwerken in het decentrale verkeers- en vervoerbeleid. [...] In de Nota Mobiliteit worden nationale doelen en kaders geformuleerd. Deze zijn opgenomen in de essentiële onderdelen van het beleid en zijn te zien als een taakopdracht voor alle overheden. Het rijk voert de regie, maar de uitwerking vindt grotendeels decentraal en gebiedsgericht plaats. Hierbij werken alle overheden, bedrijfsleven en andere belanghebbenden samen. [...] In het uiterste geval kan het rijk een aanwijzing geven.” (Ministerie van V en W, 2004, pp.11-20)

Opvallend aan de omschrijving van decentralisatie in de Nota Mobiliteit is dat slechts een enkel kenmerk uit de theorie terugkomt: ‘participatie’, ‘*bottom-up*’ en ‘consensus’ in het uitgangspunt van geen hiërarchische verhoudingen. Aannemelijk is dat deze Nota verder dezelfde uitgangspunten heeft als de Nota Ruimte, het is echter voorbarig om dit zo te stellen. In de tweede omschrijving zet het ministerie namelijk de kaders waarbinnen decentrale overheden dienen te werken. De doorwerking van nationale belangen is vereist, eventueel middels een stringente aanwijzing. Ook in de Nota Mobiliteit ontbreekt het dus aan een volledige decentralisatie van ruimtelijk beleid volgens de theorie, er is eerder sprake van deconcentratie.

4.1.3 Conclusie

Om antwoord te geven op de vraag “Wat houdt de decentralisatie van ruimtelijk en infrastructuurbeleid in?” blijkt dat in de drie beleidsdocumenten omtrent ruimte en infrastructuur gezamenlijk geen eenduidig en compleet beeld naar voren komt omtrent

decentralisatie. Feit is dat decentralisatie als middel wordt gezien om de nationale belangen te bewerkstelligen. Voordelen van decentralisatie, zoals De Ridder (2008) noemt, als 'participatie' en 'maatwerk' komen naar voren in de omschrijving. Daarnaast worden 'locatiespecifiek', 'bottom-up', 'integraal', 'governance' en 'geen hiërarchie' genoemd. Waar kenmerken in de voorgangers ontbreken in de SVIR een verduidelijking en aanvulling van decentralisatie naar voren gekomen. Meer aspecten van decentralisatie worden genoemd. Kenmerkend is dat 'doelmatigheid' niet genoemd wordt als aspect van decentralisatie. Al met al is er in de SVIR een duidelijke decentralisatie overeenkomstig het theoretisch kader. Men zou kunnen stellen dat in vergelijking met de voorgangers de SVIR een hogere mate van decentralisatie kent. Echter, het centrale beleid is bovenal sterk kaderstellend voor het decentrale beleid, evenals in de voorgangers. Dit wordt door De Roo (2010) gezien als een kenmerk van centraal beleid. Hiermee komt één van de nadelen van decentralisatie naar voren: men heeft te maken met een sterke interbestuurlijke interdependentie en een zekere mate van beleidsvervlechting. Hoewel dit nadelen zijn, kunnen ze wel bestempeld worden als kenmerken van decentralisatie.

4.2 Verbetering bereikbaarheid

4.2.1 Inleiding

Om de koppeling tussen de Ring Zuid als infrastructuurproject en multimodaliteit duidelijk te onderbouwen, is deelvraag 2 van belang: “Hoe verhouden infrastructuurprojecten en multimodaliteit zich tot elkaar in relatie tot het verbeteren van de bereikbaarheid?”. Voor beantwoording van deze deelvraag bieden documentanalyses van drie nationale beleidsdocumenten houvast: de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit. In deze analyse staan de doelstellingen en belangen centraal.

4.2.2 Documentanalyse

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

In de SVIR (Ministerie van I en M, 2012a, p.29) heeft het Rijk drie doelen gesteld om Nederland “concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te houden voor de middellange termijn”. Eén daarvan richt zich specifiek op infrastructuur: “Het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid waarbij de gebruiker voorop staat”. Deze doelstellingen moeten in het licht bezien worden van de gestelde ambities voor 2040 (Ministerie van I en M, 2012a, p.25). Twee ambities die hier van belang zijn, zijn de volgende:

- In 2040 is de internationale bereikbaarheid van stedelijke regio’s optimaal
- In 2040 beschikken gebruikers over optimale ketenmobiliteit door een goede verbinding van de verschillende mobiliteitsnetwerken via multimodale knooppunten en door een goede afstemming van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling

Ter ondersteuning van deze doelstellingen en ambities heeft het Rijk dit vertaald naar in totaal dertien nationale belangen. Vier hiervan zijn van belang voor de bereikbaarheid:

1. Een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio’s met een concentratie van topsectoren.
5. Een robuust hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen rondom en tussen de belangrijkste stedelijke regio’s inclusief de achterlandverbindingen
6. Betere benutting van de capaciteit van het bestaande mobiliteitssysteem
7. Het in stand houden van het hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen om het functioneren van het mobiliteitssysteem te waarborgen (Ministerie van I en M, 2012a, p.107)

Uit de ambities, doelstellingen en de daaruit voortvloeiende nationale belangen staat bereikbaarheid voor de gebruiker centraal. Het Rijk stelt dat deze bereikbaarheid thans

onvoldoende is. “Robuustheid en samenhang, met inzet van alle beschikbare modaliteiten, zijn noodzakelijk om een goede bereikbaarheid te kunnen garanderen. [...] Het Rijk wil die robuustheid en samenhang bereiken door op basis van daadwerkelijke vraag de verschillende modaliteiten (weg, openbaar vervoer, vaarwegen) ieder voor zich te versterken en beter met elkaar te verknopen (inzet op ketenmobiliteit en multimodale knopen).” (Ministerie van I en M, 2012a, p.38) Deze integrale aanpak – het versterken, verknopen en beter benutten van alle modaliteiten – geeft aan dat het Rijk inzet op zowel investeren in infrastructuur als investeren in multimodale knooppunten. Beide worden gezien als middel om de bereikbaarheid te bevorderen.

Nota Ruimte

De Nota Ruimte (Ministerie van VROM et al., 2006, p.22) richt zich specifiek op vier doelen:

1. versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland
2. bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland
3. borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden
4. borging van de veiligheid

In de omschrijving van deze doelen wordt bereikbaarheid als randvoorwaarde voor deze ontwikkelingen gezien: “een goed functionerende verkeers- en vervoersinfrastructuur en een betrouwbare bereikbaarheid [is] een belangrijke randvoorwaarde voor groeibevordering”. Verbetering van de bereikbaarheid is hiermee verworpen tot één van de operationele doelstellingen in de Nota Ruimte. Relevante uitvoeringsdoelstellingen die hieraan zijn gekoppeld zijn (Ministerie van VROM et al., 2006, pp.182-183):

1. prioriteit voor aanpak van knelpunten op de hoofdverbindingssassen
2. basiskwaliteit voor de gehele hoofdinfrastructuur
3. optimale benutting van bestaande infrastructuur en potenties van vervoers-knooppunten
4. bundeling van infrastructuur
5. integrale, gebiedsgerichte aanpak bereikbaarheidsprobleem
6. ruimte voor verdere uitbreiding langs hoofdinfrastructuur
7. een integraal gebiedsgericht ruimtelijk ontwerp bij aanleg nieuwe / verbreding bestaande infrastructuur

Ondanks de lagere prioriteitstelling als in de SVIR wordt ook in de Nota Ruimte het verbeteren van bereikbaarheid als doelstelling nagestreefd. Hiertoe zijn verscheidene operationele doelstellingen gesteld om dit te bereiken. Bereikbaarheid is in die zin eerder een middel om te komen tot de eerder genoemde doelen van de Nota Ruimte. Indirect betreft het

in de Nota Ruimte een gebiedsgerichte aanpak van investeren en optimaal benutten van de verschillende modaliteiten. Een verdere uitwerking van deze aanpak wordt gegeven in de Nota Mobiliteit.

Nota Mobiliteit

Naast de specifieke uitwerking per infrastructuurnetwerk worden in de Nota Mobiliteit (Ministerie van V en W, 2004, pp.136-138) de essentiële onderdelen van de nota belicht. Hierin wordt de volgende prioriteit gesteld:

“Een goed functionerend systeem voor het vervoer van personen en goederen is een essentiële voorwaarde voor de economische ontwikkeling. [...] De overheid streeft naar behoud en verbetering van (betrouwbaarheid van) bereikbaarheid. [...] [Voor het wegverkeer is] [d]e ambitie het realiseren van een betrouwbare en vlotte reistijd in 2020 over de gehele reis. [...] Het doel is de betrouwbaarheid te verhogen en de reistijd te verminderen. Bouwen is voor het rijk een optie als benutten ook op lange termijn onvoldoende oplossing biedt en wanneer het economisch wenselijk is.”

Door de sterke onderverdeling naar verschillende infrastructuren is duidelijk dat een multimodale visie op bereikbaarheid ontbreekt in de Nota Mobiliteit. Dit wordt eerder in de nota (Ministerie van V en W, 2004, p.17) onderbouwd: “Elke vervoerwijze heeft zijn eigen markt en doelgroep. De uitwisselbaarheid tussen de typen vervoer is gering, zeker bij het personenverkeer. [...] Iedere modaliteit heeft zijn sterke kanten. Deze eigen marktkansen moeten juist beter worden benut. [...] Daarom voert het kabinet ook geen generiek beleid gericht op de verandering van vervoerwijze.” Verderop wordt echter wel het belang van voor- en natransport voor treinreizigers benoemd, maar volgens het ministerie is “[v]oor de reiziger het onderscheid naar vervoermiddel in principe niet relevant.” (Ministerie van V en W, 2004, p.51).

4.2.3 Conclusie

In de verhouding tussen infrastructuurprojecten en multimodaliteit in relatie tot het verbeteren van de bereikbaarheid heeft er mettertijd een opmerkelijke verschuiving plaatsgevonden in de aanpak van het bereikbaarheidsprobleem. De Nota Ruimte en Nota Mobiliteit, welke in feite dezelfde doelstellingen delen, zien bereikbaarheid enkel als middel, of operationele doelstelling, om tot een optimale concurrentiepositie te komen. Bereikbare infrastructuur biedt de randvoorwaarde om tot een positieve economische ontwikkeling te komen. Oplossingen voor een betere bereikbaarheid worden gezien in een unimodale of sectorale aanpak: investeren en het optimaal benutten van los van elkaar staande infrastructuurnetwerken.

In de SVIR is bereikbaarheid tot algemene doelstelling verheven en worden optimale bereikbaarheid en een multimodaal mobiliteitsnetwerk genoemd als ambities voor 2040. Investeren in infrastructuur, zowel het uitbreiden, koppelen als beter benutten van de multimodale netwerken, zijn middelen om te komen tot deze verbeterde bereikbaarheid. In de SVIR is men gekomen tot een integrale aanpak van het bereikbaarheidsprobleem, waarin alle modaliteiten worden geïntegreerd om tot de doelstellingen te komen.

Deze kentering zal zeker zijn ingegeven door de adviezen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad. Vanuit twee verschillende perspectieven onderbouwen zij de multimodale aanpak van het bereikbaarheidsprobleem. De Raad voor Verkeer en Waterstaat (2010) enerzijds stelt dat mensen kunnen worden bewogen om mobiliteitspatronen aan te passen, door goed aan te sluiten bij de vraag van de mens. Anderzijds redeneert de VROM-raad (2009) vanuit het perspectief van de bestaande infrastructuur: “[Multimodale] [k]nooppunten zijn de toegangspoorten tot de hoofdstructuur en vormen vanwege hun uitstekende bereikbaarheid een aantrekkelijke vestigingslocatie voor vele functies”.

Duidelijk is dat multimodaliteit in de zin van multimodale knooppunten een prominente plaats heeft verworven naast de reguliere investeringen in infrastructuur voor het oplossen van het bereikbaarheidsprobleem. Het Rijk is er van overtuigd geraakt dat de verschillende modaliteiten niet los van elkaar gezien kunnen en moeten worden. In het huidige beleid worden daarom zowel investeringen in infrastructuur als investeringen in multimodale knooppunten als oplossing gezien voor het bereikbaarheidsprobleem.

4.3 Multimodaal beleid

4.3.1 Inleiding

Voor het onderzoek naar decentralisatie van multimodaliteitbeleid is het van belang het infrastructuurbeleid van de drie overheidslagen te analyseren. Deze documentanalyse zal voorzien in het beantwoorden van deelvraag 3: “Wat is multimodaliteitbeleid volgens de verschillende overheidslagen, en is er sprake van zowel nationaal als lokaal multimodaal beleid?”. Wederom zijn de SVIR, de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit geanalyseerd, maar om te achterhalen of er sprake is van decentralisatie is provinciaal (Provinciaal Omgevingsplan, Provincie Groningen) en lokaal beleid (Begrotingen 2007-2011; Structuurvisie 2008-2020, Gemeente Groningen) geanalyseerd. Naast de documentanalyse biedt een kaartanalyse een tweede benadering van dezelfde documenten.

De definitie van multimodaliteit is uitvoerig besproken in 2.1.2: “[h]et samenkomen en de integratie van verschillende vervoerswijzen” (Ministerie van I en M, 2012a, pp.128-129). Rietveld (2002, p.8) koppelt deze definitie aan knooppunten: “[z]onder transportknooppunten is multimodaal vervoer ondenkbaar”. Multimodaliteitbeleid houdt dus impliciet het investeren in multimodale knooppunten in. Bovendien worden in 2.2.1 de kenmerken van decentralisatie aangekaart (De Roo, 2010; De Roo en Voogd, 2007).

Centraal		Decentraal
hiërarchie	← →	consensus
generiek	← →	locatiespecifiek
top-down	← →	bottom-up
sectoraal	← →	integraal
government	← →	governance

Uit de analyse blijkt of deze (gecombineerde) definitie van multimodaliteit overeenkomt met de benadering van de verschillende overheidslagen en of de uitwerking op het lokale niveau overeenkomt met de benoemde kenmerken van decentralisatie

4.3.2 Documentanalyse

SVIR

In de SVIR wordt de volgende ambitie uitgesproken: “In 2040 beschikken gebruikers over optimale ketenmobiliteit door een goede verbinding van de verschillende mobiliteitsnetwerken via multimodale knooppunten en door een goede afstemming van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling” (Ministerie van I en M, 2012a, p.25). De vier nationale belangen die hieruit voortvloeien om dit te bewerkstelligen zijn, zoals eerder genoemd:

1. Een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren.
5. Een robuust hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen rondom en tussen de belangrijkste stedelijke regio's inclusief de achterlandverbindingen
6. Betere benutting van de capaciteit van het bestaande mobiliteitssysteem
7. Het in stand houden van het hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen om het functioneren van het mobiliteitssysteem te waarborgen (Ministerie van I en M, 2012a, p.107)

Het Rijk wil de bereikbaarheid verbeteren door in te zetten op versterking van de verschillende modaliteiten en deze te verknopen: inzet op ketenmobiliteit en multimodale knopen. “Meer samenhang tussen de modaliteiten en het robuust maken van het mobiliteitssysteem maakt dat het systeem toekomstbestendiger wordt” (p.38).

Multimodaliteit wordt in deze vier nationale belangen ingepast. Nationaal belang 1 is de meest algemene en focust, in samenwerking met het bedrijfsleven, kennisinstellingen en decentrale overheden, op de ontwikkeling van negen topsectoren. Deze topsectoren concentreren zich volgens het Rijk (Ministerie van I en M, 2012a, p.31) in de stedelijke regio's van onder andere de *mainports*, waarin het belang van multimodaliteit terugkomt. Ingepast in nationaal belang 5 blijkt het *governance* karakter die het Rijk dit beleid meegeeft:

“De ambitie is om [de bereikbaarheidskwaliteit] zo veel mogelijk multimodaal te bedienen, zodat verschillende alternatieve reismogelijkheden ontstaan. Dat vraagt om investeringen in de modaliteiten afzonderlijk en in het goed verbinden van deze modaliteiten onderling in bijvoorbeeld multimodale knooppunten. [...] Door de investeringen in de diverse modaliteiten als een integraal pakket te beschouwen, ontstaan kansen voor verbeteringen in het mobiliteitssysteem als geheel en versterking van multimodale knooppunten daarbinnen. Samenwerking tussen het Rijk, decentrale overheden, en het bedrijfsleven is essentieel om deze knooppunten te realiseren.”
(Ministerie van I en M, 2012a, p.41)

Multimodaliteit in nationaal belang 6 is ingebed in de verbetering van het benutten van het infrastructuursysteem: “[V]ersterking van de schakels en knooppunten tussen de verschillende systemen zijn onderdeel van het programma Beter benutten.” (Ministerie van I en M, 2012a, p.44) Dit programma richt zich expliciet op multimodale maatregelen. Wat betreft nationaal belang 7 krijgen met name essentiële knooppunten en drukke corridors de aandacht.

Zowel in de ambities van het Rijk als in de nationale belangen komt multimodaliteit sterk terug. Concreter wordt het in de realisatieparagraaf (Ministerie van I en M, 2012a, pp.95-105), waarin staat wat het Rijk ter realisatie doet. Hierin worden drie bestuurlijke prestatieafspraken gemaakt die een investering in multimodaliteit betekenen:

- Het versterken van multimodale en logistieke knooppunten en het goed verbinden van modaliteiten voor personenvervoer
- In bestuurlijke overleggen MIRT afspraken maken over: afstemming tussen mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling (multimodale en logistieke knooppuntontwikkeling)
- Bijdragen aan nieuwe en opwaarderen oude P+R-terreinen en mede bijdragen aan uitbreiding fietsenstallingen bij stations.

Afgezien van de ambities van het Rijk, het prioriteit geven aan 13 nationale belangen en de concretisering in prestatieafspraken is de rolverdeling van verantwoordelijkheden van belang. Buiten de nationale belangen hebben provincies en gemeenten beleidsvrijheid. Echter:

“[h]et Rijk blijft verantwoordelijk voor het systeem van ruimtelijke ordening. Daarnaast kan een rijksverantwoordelijkheid aan de orde zijn indien: Een onderwerp nationale baten en/of lasten heeft en de doorzettingsmacht van provincies en gemeenten overstijgt. Bijvoorbeeld [...] opgaven in stedelijke regio's rondom de *mainports* [...]. Een onderwerp provincie- of landsgrensoverschrijdend is en ofwel een hoog afwentelingsrisico kent ofwel in beheer bij het Rijk is. Bijvoorbeeld de hoofdnetten van weg [en] spoor [...]. Deze [...] criteria zijn leidend voor het formuleren van ruimtelijk beleid.” (Ministerie van I en M, 2012a, p.12)

Het Rijk neemt dus de verantwoordelijkheid voor multimodale knooppunten, zoals de *mainports* Schiphol en de Rotterdamse haven, en rijkswegen (zoals de Ring Zuid, Groningen). Dit laatste punt wordt in een interview (bijlage 12) ondersteund door Timmermans: In de Aanpak Ring Zuid staan boven het directeurenoverleg en de stuurgroep nog Rijkswaterstaat Dienst Noord-Nederland en het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Bij de laatste liggen uiteindelijk de beslissingsbevoegdheden. Naar het onderscheid wat De Leeuw (1982 in: De Roo en Voogd, 2007) maakt in decentralisatie tussen delegatie en deconcentratie is hier dus hoogstens sprake van deconcentratie aangezien de beslissingsbevoegdheden bij het Rijk liggen.

Samenvattend is het huidige multimodaliteitbeleid van het Rijk te kenmerken door het volgende: “Het Rijk wil samen met decentrale overheden het openbaar vervoersysteem zowel verticaal (van internationaal tot lokaal openbaar vervoer) als horizontaal (met andere modaliteiten) vanuit de behoefte van de reiziger inrichten. Hiervoor moeten de verschillende systemen [...] en het voor- en natransport beter worden geïntegreerd.” (Ministerie van I en

M, 2012a, p.44) Het Rijk stelt in de visie de gebruiker centraal. De Raad voor Verkeer en Waterstaat (2010, p.3) stuurt ook aan op een vraaggerichte benadering: “Door zo goed mogelijk aan te sluiten bij de wensen, beweegredenen en belevingswaarden van de mobiele mens en de juiste prikkels op het juiste moment te geven kunnen mensen worden bewogen om hun mobiliteitspatronen aan te passen”. Rietveld (2002) onderbouwt dit door te stellen dat de multimodale inrichting geleid moet worden middels *push* en *pull*factoren in beleid, oftewel de sturing van menselijk gedrag. De inbedding van multimodaliteit in nationale belangen 5, 6 en 7 komt overeen met deze benadering. Nationaal belang 1 heeft echter een algemener karakter waarin met name de bereikbaarheid van *mainports* van belang is. De *mainports* als multimodale knooppunten worden hierin benaderd als ideale vestigingslocaties, volgens het perspectief van de VROM-Raad (2009) en Bertolini en Le Clerq (2003).

Nota Ruimte

De Nota Ruimte (Ministerie van VROM et al., 2006) schenkt geen aandacht aan multimodaliteitbeleid. Voor het verbeteren van de bereikbaarheid (één van de operationele doelstellingen) worden verschillende uitvoeringsdoelstellingen aangehaald, zonder opties in de multimodaliteit te noemen.

Nota Mobiliteit

De Nota Mobiliteit richt zich, zoals reeds gesteld in 4.2.2, niet op multimodaliteit. Typerend is dat ‘Multimodale knooppunten’ wel genoemd is in de index, maar er geen paginanummer bij wordt genoemd. Kenmerkend voor de decentralisering van multimodaliteitbeleid is het noemen van de rol van de provincie en gemeente: “[Deze] beschrijven [...] hoe de verschillende netwerken en modaliteiten optimaal worden verknoopt en benut én in samenhang en kosteneffectief worden ingezet en houden daarbij rekening met de aansluiting van de verschillende netwerken.” (Ministerie van V en W, 2004, p.137)

Provinciaal Omgevingsplan (POP)

Één van de ambities van de Provincie Groningen is het bijdragen aan een goede bereikbaarheid, dat uitmondt in drie algemene doelstellingen: verbetering van de bereikbaarheid; veilig verkeer; en duurzaam vervoer (Provincie Groningen, 2009, p.120). Met name het aspect van bereikbaarheid is van belang als basisvoorwaarde voor een sterke economie. De Provincie werkt hierin samen met het Rijk:

“[De] strategie houdt in dat de regio samen met het Rijk inzet op een integraal maatregelenpakket voor auto, openbaar vervoer, fiets en goederenvervoer. Zowel verbetering van de weginfrastructuur als een kwaliteitsslag in het openbaar vervoer is absoluut noodzakelijk, aangevuld met maatregelen voor prijsbeleid, mobiliteitsmanagement en een betere benutting van de bestaande infrastructuur.” (Provincie Groningen, 2009, p.122)

In het POP noemt de Provincie (2009, p.127) de mogelijkheden van knooppunten en transferia: “[de mogelijkheid] om over te stappen, van bus naar bus, van basisnet naar hoogwaardig openbaar vervoer, of vanuit de eigen auto naar snelle bus, tram of trein.” Ze plaatst de fiets daarnaast als belangrijke modus: “De fiets speelt een belangrijke rol in de vervoersketen, met name in het voor- en natransport naar en van de stations, OV-knooppunten en belangrijke bushaltes. Kwalitatief hoogwaardige stallingvoorzieningen zijn integraal onderdeel van het hoogwaardige openbaar vervoerssysteem” (p.128). Naast deze algemene bewoordingen neemt de Provincie deel aan een uitgebreid toekomstgericht project, in samenwerking met de Provincie Drenthe en verschillende gemeenten in deze twee provincies in het Nationaal Stedelijk Netwerk (NSN) Groningen-Assen:

“Onder de naam ‘Kolibri OV-netwerk’ werken wij [...] aan een compleet stelsel van hoogwaardige openbaarvervoerverbindingen, overstappunten en transferia, gericht op de bereikbaarheid van Groningen en Assen. De toekomstige regiotram is daar een onderdeel van, evenals de Q-liners en het regionale spoor. [...] Met dit netwerk leveren we een belangrijke bijdrage aan duurzame mobiliteit.” (Provincie Groningen, 2009, p.128)

De rol die de provincie krijgt toebedeeld vanuit het Rijk wordt omschreven in de SVIR: “De provincie heeft een sterke positie in het domein van de ruimtelijke ontwikkeling en de fysieke omgeving. Daar liggen haar kerntaken en is ze wettelijk bevoegd. [...] De provincie fungeert als gebiedsregisseur door het ontwikkelen van integrale ontwikkelingsvisies, het afwegen en afstemmen van belangen en het bewaken en bevorderen van complementariteit tussen steden en tussen regio’s binnen de provincie.” (Ministerie van I en M, 2012a, p.11) De provincie is “verantwoordelijk voor een goed netwerk van provinciale wegen voor grote verkeersstromen binnen de provincie” (Provincie Groningen, 2009, p.122). Daarnaast faciliteert het de concessieverlening van het openbaar vervoer en is daardoor direct verantwoordelijk voor het aanbieden van openbaar vervoer. Waar deze twee netwerken samenkomen, dus op het gebied van multimodaliteit, is echter de regisserende rol van de provincie terug te vinden in de omschrijving van de rollen en instrumenten van de Provincie Groningen. Middels bestuurlijke overleggen, convenanten en cofinanciering ontwikkelt de provincie hoogwaardig openbaar vervoer en onderzoekt het samen met het Rijk naar

oplossingen rondom de knelpunten in de Ring Zuid. Hier vormt de provincie de kaders en heeft het geen uitvoeringsbevoegdheden

Structuurvisie 2008-2020; Begrotingen 2007-2011, Gemeente Groningen

De centrale beleidsdoelstelling van de gemeente in de structuurvisie luidt als volgt:

“We willen de woon- en leefomstandigheden van alle Stadgers en ook die van toekomstige generaties verbeteren, onze positie als Hoofdstad van het Noorden versterken, en ons als stad én als nationaal stedelijk netwerk Groningen-Assen in de (inter)nationale context positioneren als stad en regio met economische kansen en potenties in met name de kennissector. [...] We stellen dan ook [...] bereikbaarheid als randvoorwaarde voor ruimtelijke ontwikkelingen.” (Gemeente Groningen, 2009b, p.18)

De omschrijving van de doelstelling van het programmaplan verkeer en vervoer past in deze centrale doelstelling van de structuurvisie en is in de jaren weinig veranderd:

“Goede bereikbaarheid is essentieel voor de stad. [...] Daarbij is ons uitgangspunt met de fiets of het openbaar vervoer als het kan, met de auto als het moet. Omdat Groningen een compacte stad is, [...] is er een stevig draagvlak voor openbaar vervoer en P+R.” (Gemeente Groningen, 2010, p.162)

Uit deze doelstelling blijkt de nadruk op multimodaliteit in de zin van openbaar vervoer en P+R. Een heldere beargumentering en definiëring van multimodaliteit ontbreekt echter

In de centrale doelstelling wordt bereikbaarheid als randvoorwaarde beschouwd en komt overeen met de doelstellingen uit de Nota Mobiliteit en Nota Ruimte. De doelstellingen passen in de brede ambities van het Rijk in de SVIR. In een interview (bijlage 12) stelt Oedekerk het volgende: “Het rijk stimuleert lagere overheden met subsidies om invulling aan de door haar geformuleerde ambitie te geven. Het daagt gemeenten en andere lagere overheden uit om op hun eigen manier hier invulling aan te geven. Randvoorwaardelijk is dat het moet passen binnen de voorwaarden van de subsidie.” Er is dus sprake van kaderstelling vanuit het Rijk.

Om de groei van het autoverkeer op te vangen kiest de gemeente enerzijds voor uitbreiding van de capaciteit van de ringwegen. Anderzijds zijn binnen de stad de grenzen bijna bereikt. Daar is het devies van de Gemeente Groningen (2007, p.49): “regionaal openbaar vervoer tot in de stad en ketenmobiliteit (P+R)”. Dit wordt ook verwoord in de structuurvisie: “We willen de doorstroming op de zuidelijke ringweg [...] verbeteren met een herinrichting waarmee we bestemmingsverkeer en doorgaand verkeer scheiden. [...] Ook [...] de aanleg van P+R-locaties aan toevoerwegen dragen hieraan bij.” (Gemeente Groningen, 2009b, p.28) Dit zijn volgens Oedekerk de twee doelstellingen van het verkeer- en vervoerbeleid van de Gemeente Groningen: “Voor de hoofdwegen (ringwegenstelsel) zetten

we in op een uitbreiding van de capaciteit. [...] Om de stad bereikbaar (en leefbaar) te houden is een sterke inzet op alternatieven zoals hoogwaardig openbaar vervoer en P+R vooral de inzet.” Beide doelstellingen zijn te onderscheiden naar de doelgroep. Middels investeringen in ringwegen wordt beoogt het doorgaande verkeer te verbeteren. Met behulp van multimodale knooppunten wordt het bestemmingsverkeer verminderd.

Wat betreft bereikbaarheid is de regionale schaal belangrijk voor de Gemeente Groningen (2007, p.50): “Het realiseren van P+R-voorzieningen is een speerpunt in het regionale beleid”. Volgens Oedekerck wordt er samen beleid opgesteld en is er een regionale P+R-nota in ontwikkeling. De goedkeuring ligt echter wel bij de Provinciale Staten en de Gemeenteraad. Deze regionale samenwerking komt tot uiting in het Kolibri OV-netwerk van de Regio Groningen-Assen. Multimodaliteit komt in de structuurvisie terug in één van de elementen van dit OV-netwerk: “Ontwikkeling van transferia, in de regio bij OV-knooppunten (herkomsttransferia) en aan de stadsrand (bestemmingstransferia). Op transferia aan de stadsrand, ontsloten door regionale buslijnen, kan worden overgestapt op snel stedelijk OV.” (Gemeente Groningen, 2009b, p.23)

De gemeente heeft kortom een sterk initiërende en uitvoerende rol omtrent multimodaliteit. Daarbij werkt ze echter wel samen in de regio: op het gebied van bereikbaarheid wordt in de Regio Groningen-Assen beleid opgesteld. De beslissings-bevoegdheid ligt echter wel bij de gemeente zelf. Er is dus zowel sprake van deconcentratie als delegatie.

Volgens Oedekerck lenen de multimodale knooppunten in de vorm van P+R-locaties zich niet voor gebiedsontwikkelingen zoals beoogd door Bertolini en Le Clercq (2003). Het belangrijkste knooppunt van de stad (het hoofdstation) vervult deze functie volgens hem echter wel, net als de zogenaamde dynamo's¹:

“Essentieel voor verdere ontwikkeling van de dynamo's zijn bereikbaarheid en omgevingskwaliteit. Daar zijn gerichte investeringen voor nodig. Alle dynamo's hebben bijvoorbeeld een directe relatie met het Stationsgebied, de hoogwaardige OV-assen en de zuidelijke ringweg/A7.” (Gemeente Groningen, 2009b, p.45)

“De Centrale Zone wordt de komende 20 jaar hét ontwikkelgebied voor stad en regio. [...] [D]ie direct ontsloten wordt vanaf het vervoersknooppunt (Hoofdstation) en door de A7/zuidelijke ringweg. Het is de best bereikbare zone in Noord-Nederland en een ideaal gebied om de openbaar vervoer- en autoverbindingen aan elkaar te verbinden. Vijf van de zes dynamo's liggen in de zone.” (Gemeente Groningen, 2009b, p.57)

¹ De Groningse topvoorzieningen en locaties (dynamo's) zijn de binnenstad, het Stationsgebied, het UMCG, Europapark/Kempkensberg, het Martiniziekenhuis en omgeving en Zernike. (Gemeente Groningen, 2009b, p.44)

De dynamo's worden niet concreet bestempeld als multimodale knooppunten. In de omschrijving komt echter duidelijk naar voren dat de dynamo's multimodaal bereikbaar moeten zijn en dat OV- en autonetwerken daar verbonden moeten worden. Er is dus wel degelijk sprake van multimodale knooppunten. Desondanks is van belang dat het 'compacte stadbeleid' van de gemeente zich niet leent voor veel knooppunten met gebiedsontwikkeling "en de realiteit is ook dat er onvoldoende markt is om gebiedsontwikkelingen rondom alle multimodale knooppunten te faciliteren", aldus Oedekerkerk. Er is in de stad dus een zelfde onderscheid te maken in multimodale knooppunten zoals ook in de literatuur terug te vinden is. Enerzijds wordt er gestreefd naar een goede bereikbaarheid van de binnenstad, waarvoor P+R-locaties zijn en worden ontwikkeld. Dit is op te vatten als een *pull-factor* van multimodaliteit zoals Rietveld (2002) dit stelt. Anderzijds zijn er de dynamo's in de stad waar zich de belangrijkste ontwikkelingen concentreren en welke daarnaast multimodaal bereikbaar dienen te zijn. Dit komt sterk overeen met de visie van Bertolini en Le Clercq (2003).

4.3.3 Kaartanalyse

De kaartanalyse biedt een verhelderende blik ten aanzien van de aandacht voor multimodaliteit van de verschillende overheidslagen. Het plaatsen van termen op kaartmateriaal geeft aan hoeveel waarde aan een thema als multimodaliteit wordt gehecht. Het betekent uiteraard niet dat als een thema niet op de kaart voorkomt er niet in wordt geïnvesteerd. Zoals in de documentanalyse blijkt wordt het thema multimodaliteit in de Nota Ruimte en Nota Mobiliteit niet genoemd. Ook in het beschikbare kaartmateriaal van deze nota's komt multimodaliteit niet voor.

Dat multimodaliteit in de SVIR met name in de ambitie van het Rijk naar voren komt blijkt uit de kaarten van deze structuurvisie. Enkel in de kaart 'Ambitie Nederland 2040' (bijlage 2) wordt het multimodale knooppunt genoemd, terwijl dit thema in de doelstellingen wel wordt genoemd. Noemenswaardig is de aandacht voor de *mainports* Schiphol en Rotterdam. Ondanks dat ze niet omschreven worden als multimodale knooppunten in de documenten zijn ze dit wel. Het Rijk, zo blijkt uit de documentanalyse, neemt zelf de verantwoordelijkheid voor deze twee *mainports*. Ook uit het kaartmateriaal blijkt dit belang van de *mainports*, op alle kaarten gericht op de totale infrastructuur van Nederland worden ze vermeldt (bijlage 1, 2 en 3).

Op decentrale schaal laten de kaarten in het Provinciaal Omgevingsplan zien dat naarmate de schaal kleiner wordt, multimodaliteit concreter wordt. Op drie kaarten komt multimodaliteit sterk naar voren: zowel omtrent het openbaar vervoer (bijlage 5), de infrastructuur (bijlage 6) als de economische kernzones in de provincie (bijlage 4). De laatste twee noemen respectievelijk 'transferia' en 'multimodale knooppunten' in de legenda. De kaart omtrent openbaar vervoer laat zien dat multimodaliteit van groot belang is voor de

provincie. Er worden verscheidene vormen ‘transferpunten’ en ‘HOV-knooppunten’ (Hoogwaardig Openbaar Vervoer) genoemd. Daarnaast wordt op de kaart per knooppunt het belang ervan aangeduid. De provincie hecht dus zeer veel belang aan multimodaliteit.

Enkel de Structuurvisie Groningen, Stad op scherp biedt kaartmateriaal voor de lokale schaal. Zoals ook uit de documentanalyse blijkt is er een onderscheid te maken tussen de twee benaderingen van multimodaliteit op de kaarten. Er wordt veel aandacht besteed aan de dynamo’s, deels onderdeel van de ‘Centrale Zone’, die het aspect van multimodaliteit in zich hebben. Op bijna alle kaarten komen deze plekken sterk naar voren. Dit is uiteraard te verklaren doordat ze bestempeld worden als de belangrijkste ontwikkelingsgebieden in de stad. Naast de dynamo’s worden ook de Ring Zuid (bijlage 8 en 10) en het Kolibri OV-netwerk (bijlage 11) genoemd op de kaarten. P+R-locaties en transferia komen alleen terug op de kaart over verkeer- en vervoerstructuren (bijlage 10). Het perspectief van multimodale knooppunten als *pull*-factor voor de verbetering van de bereikbaarheid lijkt in het kaartmateriaal minder sterk naar voren te komen als het andere perspectief.

4.3.4 Conclusie

Om deelvraag 3 (“Wat is multimodaliteitbeleid volgens de verschillende overheidslagen, en is er sprake van zowel nationaal als lokaal multimodaal beleid?”) te beantwoorden blijkt dat op de verschillende overheidslagen multimodaliteit ingezet wordt als middel voor een betere bereikbaarheid. Er is echter wel een verschuiving te zien in het rijksbeleid. In de Nota Ruimte en Nota Mobiliteit wordt multimodaliteit amper tot niet benoemd. In de Nota Mobiliteit wordt het belang van de decentrale overheden benoemd in de verknoping van de verschillende modaliteiten. Thans ambieert het Rijk in de SVIR echter een integrale visie van optimale ketenmobiliteit door een goede verbinding van netwerken via multimodale knooppunten. Er is sprake van een herleving van aandacht voor multimodaliteit, niet van centralisatie. Nog steeds benadrukt het Rijk het belang van de decentrale overheden: “Het Rijk wil samen met decentrale overheden het openbaar vervoersysteem [...] vanuit de behoefte van de reiziger inrichten” (Ministerie van I en M, 2012a, p.44). Tegelijkertijd blijkt dat het Rijk de verantwoordelijkheid naar zich toe trekt voor de *mainports*, welke als multimodale knooppunten beschouwd kunnen worden, en de rijkswegen. Het Rijk kent dus een onderverdeling naar multimodaliteitbeleid. Waar ze de ambities en doelstellingen stelt heeft multimodaliteit het karakter van een *pull*-factor: het verbeteren van bereikbaarheid zoals gesteld door Rietveld (2002). Daarnaast heeft het Rijk de verantwoordelijkheid voor de *mainports* waar ze de belangrijkste gebiedsontwikkelingen voorziet, wat in lijn is met het perspectief van Bertolini en Le Clercq (2003).

Op decentrale schaal is er sprake van een uitgebreid multimodaliteitbeleid. Zowel in de Provincie als in de Gemeente Groningen wordt multimodaliteit gezien als één van de

belangrijkste oplossingen voor het verbeteren van de bereikbaarheid van met name de stad Groningen. Investerings in transferia, P+R-terreinen en HOV-knooppunten moeten zorgen voor een toename van het gebruik van openbaar vervoer. De gemeente stelt de concrete plannen op, met een sterk gebiedsgericht en integraal karakter. Ondertussen schept de provincie voorwaarden in beleid om dit mogelijk te maken. Het Rijk ziet de provincie als regisseur en ontwikkelaar van integrale visies. Ze zet samen met het Rijk een integraal maatregelenpakket op voor alle modaliteiten. Daarbij heeft de provincie de verantwoordelijkheid voor haar provinciale wegen en het aanbesteden van openbaar vervoer.

De meest concrete verantwoordelijkheid op het gebied van multimodaliteit ligt echter bij de gemeente. Deze is in de mogelijkheid om en initieert, binnen de richtlijnen en doelstellingen van het Rijk, investeringen in multimodale knooppunten zoals P+R-terreinen en transferia. De Provincie Groningen heeft dus geen directe investeringen in multimodaliteit, maar ziet het voornamelijk als een middel tot verbeteren van de bereikbaarheid, zoals Rietveld (2002). De Gemeente Groningen hanteert ook dit perspectief voor haar P+R-locaties. Ze focust echter ook op het andere perspectief: de dynamo's in de stad Groningen zijn de gebieden waar gebiedsontwikkelingen plaatsvinden en die multimodaal bereikbaar dienen te zijn: de dynamo's als multimodale knooppunten.

Multimodaliteitbeleid komt kortom op elke overheidslaag voor. De beslissings- en uitvoeringsbevoegdheden zijn hiermee navenant over deze verantwoordelijkheden verdeeld. Om echter in aanmerking te komen voor subsidies moeten de investeringen van de gemeente wel binnen de kaders van de provincie, en van de gemeente en provincie binnen de kaders van het Rijk passen. Het initiatief ligt echter bij de lagere overheid. Het *governance* karakter komt hierdoor sterk naar voren: overheden werken samen, zowel onderling als met andere (markt)partijen. Daarnaast zijn investeringen in multimodaliteit locatiespecifiek en worden ze integraal benaderd, door de sterke onderverdeling van verantwoordelijkheden – elke overheid heeft de verantwoordelijkheid voor een beperkte hoeveelheid aan multimodaliteitbeleid.

4.4 Multimodaliteit en de Ring Zuid

4.4.1 Inleiding

In de vorige deelvragen blijkt dat er op elke overheidslaag multimodaliteitbeleid bestaat. Er is dus wel degelijk sprake van decentraal maar ook van centraal multimodaliteitbeleid. Met name op de schaal van de gemeente wordt er veel aandacht aan multimodaliteit besteed. Om nog concreter en projectmatig de uitwerking van dit beleid te achterhalen zijn verschillende documenten geanalyseerd omtrent de Aanpak Ring Zuid. Daarnaast leveren twee interviews (bijlage 12) primaire data voor de bevestiging van de accuraatheid van de documentanalyse. Dit alles om deelvraag 4 beantwoord te krijgen: “In hoeverre, waarom, door wie en hoe wordt er rondom de Aanpak Ring Zuid, als infrastructuurproject, rekening gehouden met multimodaliteit?”. Middels het Tracébesluit (2002), de Verkenning (2007), het Projectplan Verlengde verkenning (2008), het Bestuurlijk Voorkeurs Alternatief (juli 2009), rapportage Verlengde verkenning Zuidelijke Ringweg Groningen (sept. 2009), de Aanvangsbeslissing en Bestuurs-overeenkomst (nov. 2009), en de Ontwerpnota (2011) is geanalyseerd of er sprake is van een multimodaliteitaspect. Dit aspect kan op projectniveau op twee verschillende manieren gekenmerkt worden. Enerzijds dienen volgens Bertolini en Le Clercq (2003) multimodale knooppunten passend bij hun kenmerken ingericht te worden, zij volgen het perspectief van de bestaande infrastructuur. Anderzijds stelt Rietveld (2002) dat het menselijk gedrag aangepast moet worden met behulp van multimodaliteit als *pull* factor om de bereikbaarheid te verbeteren.

4.4.2 Documentanalyse

In de ‘Verkenning Zuidelijke Ringweg’ (Rijkswaterstaat, 2007) worden drie opties voor de Aanpak Ring Zuid gedetailleerd besproken.

“Sinds de jaren '90 is gestudeerd op mogelijke oplossingen voor de problematiek op de Zuidelijke Ringweg Groningen [...] Recent is het oplossend vermogen van maatregelen op het gebied van ruimtelijk beleid, prijsbeleid, mobiliteitsmanagement, openbaar vervoer, benutting, aanpassing en aanleg van nieuwe infrastructuur onderzocht. De uitkomsten van dit onderzoek zijn neergelegd in de netwerkanalyse Groningen-Assen. [...] De conclusie is, dat ondanks de gecombineerde inzet op mobiliteitsmanagement, openbaar vervoer en prijsbeleid de belangrijkste knelpunten blijven bestaan.” (Rijkswaterstaat, 2007, pp.9-10)

Om het belang van multimodaliteit te achterhalen binnen een infrastructureel project als de Aanpak Ring Zuid, zijn met name het aspect van openbaar vervoer en de overstapmogelijkheden daartoe cruciaal. In de genoemde netwerkanalyse is met behulp van de

‘Zevensprong van Verdaas’ naar verschillende mogelijkheden gekeken om het bereikbaarheidsprobleem op te lossen. In dit model wordt per stap – met een toenemende impact op de ruimte en bereikbaarheid – bekeken of dit het bereikbaarheidsprobleem oplost:

1. ruimtelijke visie of programma;
2. prijsbeleid (anders betalen voor mobiliteit);
3. mobiliteitsmanagement;
4. optimalisatie van openbaar vervoer;
5. benutting;
6. aanpassing bestaande infrastructuur;
7. onderbouwing noodzaak nieuwe infrastructuur.

Maatregelen omtrent mobiliteitsmanagement en openbaar vervoer (stap 3 en 4) bieden mogelijkheden voor multimodaliteit. Voor stap 3 haalt de netwerkanalyse (Rijkswaterstaat, 2007, p.42) het volgende aan: “De bereikbaarheid van deur-tot-deur in het NSN (Nationaal Stedelijk Netwerk) Groningen-Assen wordt sterk bepaald door de kwaliteit van de keten-verplaatsingen. De gebiedskarakteristiek van de regio maakt, dat verdere uitbouw van het P+R-concept hiervoor essentieel is. Hierbij gaat het om zowel bestemmings- als herkomst-transferia en overstappunten.” Juist in deze regio zouden transferia een grote bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de bereikbaarheid, aldus de netwerkanalyse. Voor stap 4 onderbouwt de netwerkanalyse het belang van deze multimodale knooppunten:

“De belangrijkste functie van het openbaar vervoer is het bereikbaar houden van de ruimtelijk-economische kerngebieden in met name het stedelijk gebied van Groningen. Daarnaast kan het in de spitsperiode en op zwaar belaste corridors een alternatief bieden als aanvulling op de autobereikbaarheid. [...] Het openbaar vervoer levert daarmee een belangrijke bijdrage en heeft een eigen functie voor de bereikbaarheid van het NSN Groningen-Assen. [...] De verbindende schakel tussen het netwerk voor de auto en het netwerk voor het openbaar vervoer wordt gevormd door de transferpunten (P+R).” (Rijkswaterstaat, 2007 p.43)

Het aspect multimodaliteit is meegenomen in de netwerkanalyse om dit doel te bereiken. De optie is van groot belang, maar het biedt geen volledige oplossing voor het probleem. In de rapportage Verlengde Verkenning wordt echter wederom het belang van multimodaliteit benadrukt. Een ruimtelijke verkenning van een stedenbouwkundig adviesbureau rapporteert aan de stuurgroep dat “[b]elangrijk is ook dat ruimtelijke optimalisatie op bestaand tracé mogelijkheden biedt om de omgevingskwaliteit, leefbaarheid en overstap van auto naar andere vervoerswijzen (multimodale ontwikkelingen) rondom de ring fors te verbeteren.” (Projectorganisatie Zuidelijke Ringweg Groningen, 2009, p.4) In het zelfde rapport wordt een analyse gemaakt ten behoeve van het Bestuurlijk Voorkeurs

Alternatief. Hierin wordt gesteld dat ondanks de voorgenomen investeringen in het openbaar vervoer de toename van het verkeer nog aanzienlijk zal zijn (pp.8-9). Verderop adviseert het kwaliteitsteam het volgende:

“Bij de uitwerking van de plannen voor de ring zou gestreefd moeten worden naar een integraal plan. Een plan dat verbetering oplevert voor niet alleen autobereikbaarheid, maar ook een verbetering biedt voor multimodaliteit, leefbaarheid, omgevingskwaliteit, ecologie en ruimtelijke kwaliteit. [...] Het verbeteren van fietsrelaties en van het OV-netwerk zullen randvoorwaarden moeten zijn bij de planuitwerking. [...] Wellicht ligt een (nog sterkere) koppeling met openbaar vervoer en fietsbereikbaarheid voor de hand.” (Projectorganisatie Zuidelijke Ringweg Groningen, 2009, pp.28-29)

Ondanks de analyses en adviezen omtrent multimodaliteit wordt dit aspect niet meegenomen in de Bestuursovereenkomst en Aanvangsbeslissing. Daarin stelt de minister dat “Ten behoeve van de planstudie beschouw ik een verbetering van de verkeersafwikkeling en veiligheid op de A7 Zuidelijke Ringweg Groningen als de voorgenomen activiteit. Het project moet bijdragen aan het realiseren van een goede, veilige en duurzame autobereikbaarheid van de regio Groningen.” (Eurlings, 2009) De Bestuurlijke Voorkeurs Variant omschrijft de oplossing van het bereikbaarheidsprobleem als een technische aanpassing van de rijbanen. Dit blijkt ook uit de twee interviews (bijlage 12), Oedekerk van de Gemeente Groningen en Timmermans van de projectorganisatie bevestigen dat investeringen in multimodaliteit geen onderdeel van de opgave zijn.

De Aanpak Ring Zuid moet volgens Oedekerk gezien worden als één van de noodzakelijke maatregelen voor verbetering van de bereikbaarheid van de (dynamo's in de) stad, met een nadruk op het doorgaande verkeer. Er is een behoorlijk praktische en strikte scheiding tussen de Aanpak Ring Zuid en investeringen in multimodaliteit. Er worden geen nieuwe P+R-locaties ontwikkeld op kruisingen met de Ring Zuid: deze zijn al aanwezig op de invalswegen en worden nog verder ontwikkeld. Deze twee manieren van investeren door de Gemeente en de regio zijn complementair en noodzakelijk, aldus Oedekerk.

De doelstelling van de Aanpak Ring Zuid is, volgens Timmermans, tweeledig. Ten eerste dient het de bereikbaarheid van de stad te verbeteren, zoals ook genoemd in de Bestuursovereenkomst. Ten tweede beoogt de nieuwe inrichting van de Ring Zuid de stad weer te verbinden, onder andere door de verdiepte ligging en de plaatsing van deksels. De infrastructuur wordt op een nieuwe manier in de omgeving ingepast en heeft hiermee een sterk locatiespecifiek en integraal karakter. In de opgave wordt multimodaliteit dus niet meegenomen. Uiteraard wordt er wel rekening gehouden met de aansluiting van de afritten op P+R-locaties, zoals in de Ontwerpnota staat vermeld (Projectorganisatie Aanpak Ring Zuid, 2011, pp.16-17). Van wezenlijk belang is echter de aandacht voor multimodaliteit tijdens

de verbouwperiode, aldus Timmermans: Een apart deelproject van de Aanpak Ring Zuid richt zich op de bereikbaarheid van de stad tijdens deze periode. Een team houdt zich bezig met een ‘minder hinder plan’ waarin onder andere P+R-locaties worden geïntensiveerd. Daarnaast is onlangs het plan ‘Grip op bereikbaarheid’ gepresenteerd waarin overheden en bedrijven in de bereikbaarheidsorganisatie ‘Groningen Bereikbaar!’ gaan samenwerken om tot 2020 Groningen bereikbaar te houden tijdens verschillende infrastructurele projecten, waaronder de Aanpak Ring Zuid (Gemeente Groningen, 2012).

Net zoals in de projectorganisatie waarin Rijkswaterstaat, provincie en gemeente samenwerken aan één project op één locatie, is deze onlangs aangekondigde samenwerkingsorganisatie een goed voorbeeld van *governance*, waarin verschillende overheidslagen en marktpartijen samenwerken. Binnen de projectorganisatie komt deze multigouvernementele benadering duidelijk terug. Elke overheidslaag heeft medewerkers in de projectorganisatie vertegenwoordigd die, volgens Timmermans, tevens hun belangen dienen te benadrukken. Het Rijk is echter kaderstellend: er bestaan verschillende richtlijnen en kaders waarbinnen gewerkt moet worden. Bovendien dient het Rijk akkoord te gaan met voorstellen: uiteindelijk is het de minister van Infrastructuur en Milieu die eindverantwoordelijk is. Dit is terug te koppelen aan de 13 nationale belangen van het Rijk, deze worden gebiedsgericht vertaald naar nationale opgaven per MIRT. De Aanpak Ring Zuid is onderdeel van dit MIRT. (Ministerie van I en M 2012a, p.29) Overigens is dit van toepassing op het object van de Aanpak Ring Zuid (de rijksweg A7) en niet op het onderliggende weggennet noch op multimodale knooppunten rondom de Ring Zuid. Hier ligt de beslissingsbevoegdheid bij de gemeente en de provincie.

4.4.3 Conclusie

Doel van de Aanpak Ring Zuid is het oplossen van het bereikbaarheidsprobleem. Hiervoor zijn verschillende middelen onder de loep genomen, waaronder een investering in multimodaliteit en openbaar vervoer. Geconcludeerd is dat enkel deze investeringen niet voldoende zijn om een oplossing te bieden. Daarom treft men thans de voorbereidingen om de bestaande infrastructuur aan te passen. Dit beantwoordt deels deelvraag 4: “In hoeverre, waarom, door wie en hoe wordt er rondom de Aanpak Ring Zuid, als infrastructuurproject, rekening gehouden met multimodaliteit?”. In de vaststelling en officiële documentatie rondom besluitvorming wordt er geen rekening gehouden met multimodaliteit: het is geen onderdeel van de opgave.

Hoewel multimodaliteit geen onderdeel is van de doelstellingen van de Aanpak Ring Zuid, is er een deelproject voor de bereikbaarheid tijdens de verbouwperiode. Uitbreiding van de P+R-locaties in de stad behoort tot de opties om de bereikbaarheid zo goed mogelijk te houden. Ook hierin is het perspectief van Rietveld (2002) terug te vinden: multimodale

knooppunten als *pull-factor*. Multimodaliteit wordt gezien als een mogelijkheid mensen van de auto in het openbaar vervoer te krijgen als oplossing voor het bereikbaarheidsprobleem. Het advies van het kwaliteitsteam legt echter nadruk op het vestigingsbeleid van de gemeente: “Uitwerking van de plannen voor de ring daagt de stad Groningen uit om kritisch te kijken naar haar vestigingsbeleid en de locaties voor intensivering in de stad, vooral haar dynamo’s (o.a. station, Europapark, UMCG). Wellicht ligt een (nog sterkere) koppeling met openbaar vervoer en fietsbereikbaarheid voor de hand.” (Projectorganisatie Zuidelijke Ringweg Groningen, 2009, pp.28-29) Deze benadering is terug te vinden in het beleid van de Gemeente Groningen (zie 4.3.2): ze legt grote nadruk op het belang en de bereikbaarheid van de verschillende dynamo’s in de stad en rondom de ‘Centrale Zone’. Niet toevallig ligt deze ‘Centrale Zone’ rondom de Ring Zuid. In dit beleid wordt de koppeling gemaakt tussen multimodale knooppunten en de omgeving, naar het perspectief van Bertolini en Le Clercq (2003).

Hoewel multimodaliteit geen onderdeel is van de opgave van de Aanpak Ring Zuid zal er ten eerste tijdens de verbouwperiode wel in P+R-locaties worden geïnvesteerd en is het ten tweede ook letterlijk terug te vinden rondom de Ring Zuid: zowel in P+R-locaties voor bestemmingsverkeer voor het verbeteren van de bereikbaarheid, als in dynamo’s rondom de Ring Zuid die zijn aangewezen als de belangrijkste plekken voor gebiedsontwikkeling. In beide perspectieven is de Gemeente Groningen de beleidsvoerende en beslissingsbevoegde actor.

5.1 Conclusies

In de beantwoording van de vier deelvragen blijkt dat er een zekere mate van decentralisatie van ruimtelijk en infrastructuurbeleid is. Decentralisatie wordt als middel gezien om nationale belangen te bewerkstelligen. Juist in de recente SVIR wordt decentralisatie duidelijker benoemd. Desondanks is het centrale beleid sterk kaderstellend voor de decentrale overheden, één van de kenmerken van centraal beleid. Ook blijkt dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden in de benadering van het bereikbaarheidsprobleem. Waar bereikbaarheid voorheen een middel was en het Rijk een unimodale benadering had, wordt thans in de SVIR een optimale bereikbaarheid en een multimodaal mobiliteitsnetwerk als doelstelling beschouwd. Multimodaliteit wordt nu gezien als één van de belangrijkste oplossingen voor het bereikbaarheidsprobleem. Het Rijk ambieert een integrale visie van optimale ketenmobiliteit door een goede verbinding van netwerken via multimodale knooppunten. Decentrale overheden worden hierin betrokken: “Het Rijk wil samen met decentrale overheden het openbaar vervoersysteem [...] vanuit de behoefte van de reiziger inrichten” (Ministerie van I en M, 2012a, p.44).

In de Provincie en Gemeente Groningen wordt multimodaliteit gezien als één van de belangrijkste oplossingen voor het verbeteren van de bereikbaarheid van met name de stad Groningen. De gemeente stelt de concrete plannen op, met een sterk gebiedsgericht en integraal karakter. Ondertussen schept de provincie voorwaarden in beleid om dit mogelijk te maken. Het Rijk ziet de provincie als regisseur en ontwikkelaar van integrale visies. De integrale aanpak van de gemeente is terug te vinden in de Aanpak Ring Zuid, waarin de doelstelling tweërlei is. Investeren in multimodaliteit komt echter niet terug in de opgave van de projectorganisatie Aanpak Ring Zuid. Desondanks wordt in het deelproject dat zich richt op bereikbaarheid tijdens de verbouwperiode wel rekening gehouden met intensivering van P+R-locaties. Daarnaast zijn P+R-locaties volop te vinden rondom de Ring Zuid, en is de Ring Zuid de as van de ‘Centrale Zone’ waarin zich de dynamo’s van de stad bevinden: de belangrijkste plekken voor gebiedsontwikkeling in de stad Groningen.

Deze concrete aanpak van multimodale knooppunten is terug te vinden in de rolverdeling over de verschillende overheden. Het Rijk ambieert zowel een optimale ketenmobiliteit met behulp van multimodale knooppunten als meer overlaten aan de lagere overheden. Toch trekt het Rijk de verantwoordelijkheid omtrent de rijkswegen en *mainports* naar zich toe. De provincie heeft volgens het Rijk een regisserende rol en ze streven samen een integrale aanpak van alle modaliteiten na. Zelf is de provincie verantwoordelijk voor provinciale wegen en de aanbesteding van het openbaar vervoer. In het beleid van de Gemeente Groningen wordt het belang van de dynamo’s benadrukt en is er ondertussen een

stevig draagvlak voor openbaar vervoer en P+R. Hoewel elke overheidslaag het belang van multimodale knooppunten benadrukt zijn de beslissings- en uitvoeringsbevoegdheden en concrete investeringen in multimodale knooppunten terug te vinden bij het Rijk en de gemeente in de vorm van *mainports* respectievelijk dynamo's en P+R-locaties. Door deze gedeelde verantwoordelijkheid is er sprake van delegatie.

Het multimodaliteitbeleid heeft in Nederland daarom een tweërlei karakter. De nadruk ligt op multimodaliteit als middel tot oplossen van het bereikbaarheidsprobleem. Er is een sterke neiging naar het perspectief van verandering van gedrag van mensen, zoals beargumenteerd door Rietveld (2002) en de Raad voor Verkeer en Waterstaat (2010): multimodaliteit als *pull-factor*. Dit wordt duidelijk door de sterke nadruk in het multimodaliteitbeleid op P+R-locaties en transferia, zowel op de schaal van het rijk, de provincie als de gemeente. Anderzijds is indirect ook de benadering van Bertolini en Le Clercq (2003) en de VROM-raad (2009) terug te vinden: vanuit het perspectief van de bestaande infrastructuur multimodale ontwikkelingen mogelijk maken. Zowel het Rijk als de Gemeente Groningen hanteren dit perspectief, hoewel niet als zodanig benoemd, in de vorm van *mainports* en dynamo's. Volgens Rijk en Gemeente Groningen moeten juist hier de belangrijkste ontwikkelingen plaatsvinden.

Op de schaal van lokale infrastructuurprojecten wordt multimodaliteit meegenomen als optie voor het oplossen van het bereikbaarheidsprobleem. Dat in de besluitvorming van de Aanpak Ring Zuid multimodaliteit niet wordt genoemd doet niets af aan het feit dat in de aanloop enkel multimodaliteit wel degelijk als optie is onderzocht. Ook wordt men nadrukkelijk geadviseerd te blijven investeren in multimodaliteit. Daarnaast houdt men in de ontwerpfasen rekening met multimodaliteit en wordt er geïnvesteerd in P+R-locaties tijdens de verbouwperiode.

Er is dus sprake van een inbedding van multimodaliteitbeleid op de schaal van het Rijk, de provincie en de gemeente. Op rijksniveau blijkt er een hernieuwde aandacht voor multimodaliteit te bestaan. Multimodaliteit is zelfs onderdeel van de ambities voor 2040: een (hernieuwde) centrale prioriteitstelling van multimodaliteit. Men kan echter niet van een centralisatie van multimodaliteitbeleid spreken: de aandacht voor multimodaliteit op decentraal niveau blijkt namelijk onverminderd groot.

Aan de hand van de kenmerken van De Roo (2010) en De Roo en Voogd (2007) blijkt dat er wel degelijk sprake is van decentraal multimodaliteitbeleid. De Aanpak Ring Zuid is uiteraard locatiespecifiek, en men hanteert een integrale gebiedsgerichte benadering om tot oplossingen te komen van het bereikbaarheidsprobleem. In de projectorganisatie werken Rijkswaterstaat, provincie en gemeente samen. Daarnaast is er volgens Timmermans een goede en intense samenwerking met belanghebbenden: zowel individuen, organisaties en bedrijven. Men spreekt hier van een duidelijke *governance* benadering. Rondom het project

gelden echter wel strikte kaders en richtlijnen, van een eenduidige *bottom-up* benadering is hier dus geen sprake, consensus is echter wel van belang. De voor- en nadelen van decentralisatie zoals De Ridder (2008) deze benoemt blijken minder duidelijk uit dit project. *Governance* houdt onder andere participatie in, maar de overige voordelen worden niet benoemd. Door de samenwerking is de mate van interdependentie hoog en heeft men te maken met belangen van drie verschillende overheidslagen. Deze interdependentie en beleidsvervlechting komt duidelijk naar voren in de initiërende rol van de gemeente: eigen beleid kan wel degelijk uitgevoerd worden, als het maar binnen de kaders van de bovenstaande overheden past.

Concluderend en antwoordend op de hoofdvraag (In hoeverre is er sprake van decentralisering van centraal beleid – multimodaliteit – in een lokaal infrastructuurproject – Ring Zuid, Groningen - ?) kan gesteld worden dat er geen sprake is van een paradox in multimodaliteitbeleid. Er is zeker wel sprake van decentraal multimodaliteitbeleid, maar ook van centraal multimodaliteitbeleid. De hernieuwde aandacht op rijksniveau voor multimodaliteit betekent niet dat er centralisatie heeft plaatsgevonden. Door deze aandacht komt er juist een sterker interdependent *governance*-beleid op: karakteristiek voor decentralisatie.

5.2 Aanbevelingen

Dat beleid omtrent multimodaliteit geen eenduidige en simpele uitwerking heeft moge duidelijk zijn. Elke overheidslaag heeft zijn aparte verantwoordelijkheden. Decentralisatie van multimodaliteitbeleid is daarom niet zo paradoxaal als in de probleemstelling is gesuggereerd. Wat echter wel interessant is, is de bron van deze schijnbare tegenstelling: de SVIR. Hierin wordt multimodaliteit sterk onder de aandacht gebracht. De uitwerking van dit beleid blijkt echter minder direct door te werken bij de lagere overheden. Gemeenten en provincies hebben een initiërende rol omtrent multimodaliteit. Willen ze in aanmerking komen voor subsidies dan dienen de lagere overheden binnen de door de Rijksoverheid gestelde kaders te werken. Deze sturende rol van de Rijksoverheid is erg interessant, met name door haar motto 'centraal wat moet, decentraal wat kan'. In hoeverre deze sturing op het gebied van multimodaliteitbeleid doorwerkt op decentraal niveau is onderzoekswaardig. Uit dit onderzoek blijkt dat de Gemeente Groningen de verantwoordelijkheid heeft voor haar eigen multimodaliteitbeleid. Interessant zou zijn hoe dit per gemeente verschilt en hoe sturend en kaderstellend beleid van de Rijksoverheid doorwerkt. In dit onderzoek is deze vraag doorgetrokken naar een infrastructuurproject waarin het Rijk grote invloed heeft en waarin multimodaliteit onderdeel was van de netwerkanalyse. In toekomstig onderzoek zou geanalyseerd kunnen worden wat voor rol rijksbeleid heeft op gemeentelijke multimodaliteit-projecten.

5.3 Reflectie

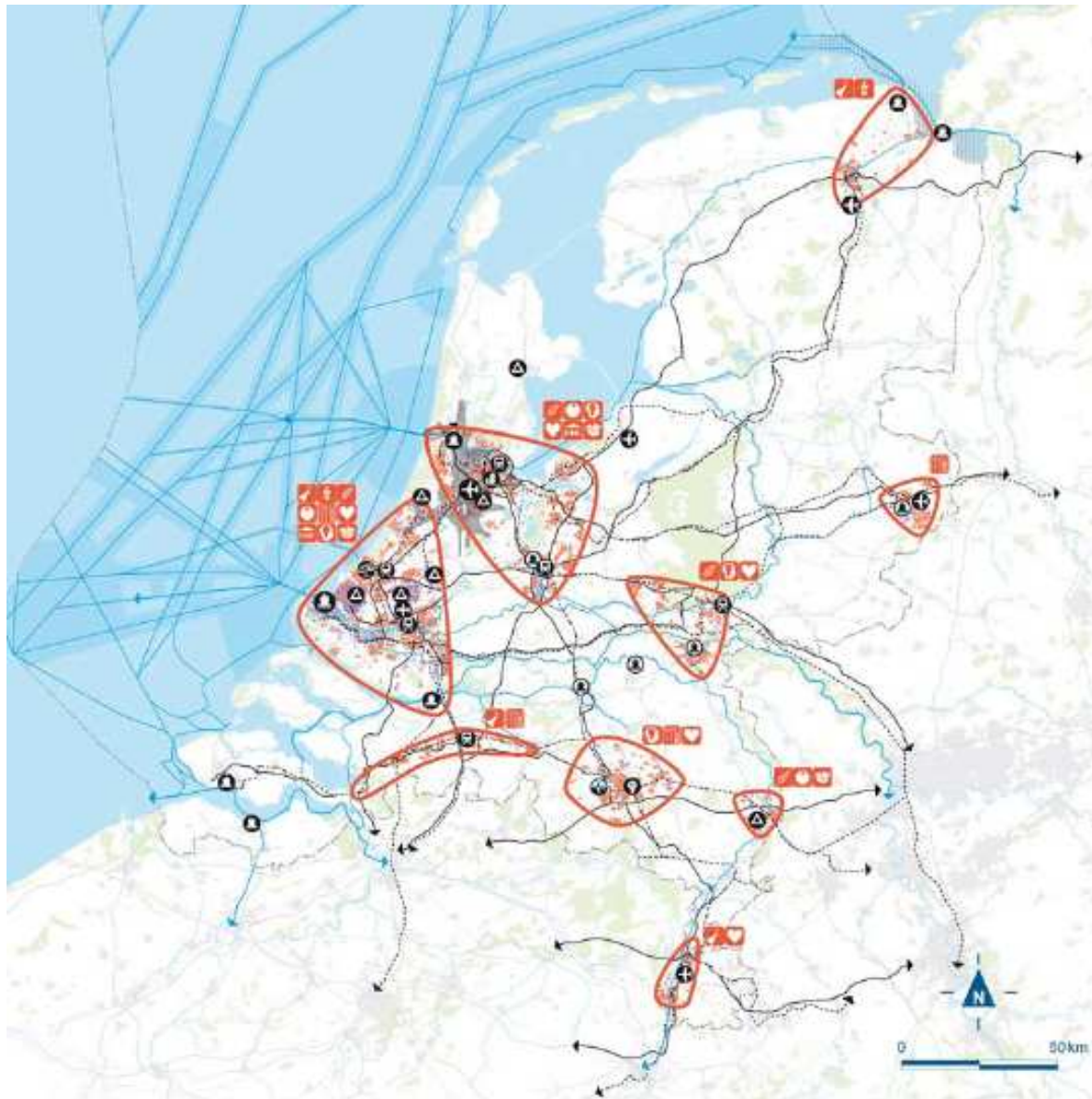
Uit dit onderzoek blijkt dat er wel degelijk sprake is van multimodaliteitbeleid op elke overheidslaag en niet zoals in de probleemstelling werd gesteld dat er een paradox in de SVIR wordt verkondigd. Deze conclusie is waardevol in die zin dat de stellingname weerlegd is. Echter, de laatste stap die is gemaakt in dit onderzoek blijkt niet geheel overtuigend voor de uitwerking van het onderzoek. Dit betreft de stap naar een infrastructuurproject. De argumentering omtrent deze keuze is legitiem aangezien multimodaliteit en infrastructuurprojecten beide worden gezien als middel voor het bereikbaarheidsprobleem. Uit het onderzoek blijkt dat al in een vroeg stadium van de Aanpak Ring Zuid multimodaliteit als optie is onderzocht en is afgefallen. Daarna is geen sprake meer geweest van multimodaliteit, het is geen onderdeel van de opgave. Daarom is deze stap achteraf minder logisch dan van tevoren verwacht. In het onderzoeksproces is echter, dankzij de onderverdeling in deelvragen, wel tot een beantwoording van de hoofdvraag gekomen. Voor een verdieping van de beantwoording van de verschillende deelvragen was idealiter met nog meer *key-informants* gesproken. Juist een onderverdeling naar gouvernementele achtergrond van de *key-informants* zou interessant zijn. Zodat van elke overheidslaag een triangulatie van methoden kon ontstaan. Dit was in eerste instantie de bedoeling bij het projectbureau. Echter, het projectbureau was minder overtuigd van de toegevoegde waarde van deze manier van interviewen en of het de aangewezen actor is om antwoord te kunnen geven. Ook was het van aanvullende waarde geweest om een gesprek te voeren bij de Rijksoverheid en de Provincie. Door de beperkte tijd voor dit onderzoek was dit echter niet meer mogelijk. Desondanks ben ik blij met het verlopen proces en de uitkomsten. Ondanks dat er geen bevestiging van de veronderstelling is uitgekomen blijkt dat ook in dit geval kennis en vaardigheden vergaard zijn.

- Aitken, S.C., 2005. Visual methodologies: what you see is not always what you get. In: R. Flowerdew en D. Martin, (red.) *Methods in Human Geography*. 2nd ed. Harlow, Engeland: Pearson. H.14.
- Aanpak Ring Zuid, 2012a. *Aanpak Ring Zuid*. [online] Beschikbaar via: <http://www.aanpakringzuid.nl/organisatie/aanpak-ring-zuid/> [24 maart 2012].
- Aanpak Ring Zuid, 2012b. *Het hele tracé*. [online] Beschikbaar via: <http://www.aanpakringzuid.nl/over-het-project/hoe-het-gaat-worden/het-hele-trace/> [7 juni 2012].
- Bertolini, L. en F. le Clercq, 2003. Urban development without more mobility by car? Lessons from Amsterdam, a multimodal urban region. *Environmental and Planning A*, vol. 35, pp. 575-589.
- Bevir, Mark, 2006. Governance. In: *Encyclopedia of Governance*. Thousand Oaks, CA: SAGE, pp. 365-382. [online] <http://www.sage-reference.com/view/governance/n220.xml?rskey=WpLQEb&result=8&q=governance> [20 juni 2012].
- CROW, 2012, *Overstappunten*. [online] Beschikbaar via: http://www.crow.nl/nl/Online_Kennis_en_tools/Parkeren/Auto/Overstappunten.html [10 maart 2012].
- Donovan, Claire, 2006. Bottom-Up Approach. In: *Encyclopedia of Governance*. Thousand Oaks, CA: SAGE, pp. 50-51. [online] <http://www.sage-reference.com/view/governance/n30.xml?rskey=eznMCe&result=1&q=bottom-up> [20 juni 2012].
- Eurlings, C.M.P.S., 2009. *Aanvangsbeslissing A7 Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2*. In: Staatscourant, 2006. [pdf] Beschikbaar via: http://www.aanpakringzuid.nl/index.php/download_file/view/38/115/ [23 maart 2012].
- Eurlings, C.M.P.S., M.J. Jager, en C.T. Dekker, 2009. *Bestuursovereenkomst Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2*. [pdf] Beschikbaar via: http://www.aanpakringzuid.nl/index.php/download_file/view/39/115/ [23 maart 2012].
- Gemeente Groningen, 2006. *Gemeentebegroting 2007 van de Gemeente Groningen*. Groningen: Bestuursdienst.
- Gemeente Groningen, 2007. *Gemeentebegroting 2008 van de Gemeente Groningen*. Groningen: Bestuursdienst.
- Gemeente Groningen, 2008. *Gemeentebegroting 2009 van de Gemeente Groningen*. Groningen: Bestuursdienst.
- Gemeente Groningen, 2009a. *Begroting 2010 Gemeente Groningen*. Groningen: Bestuursdienst.
- Gemeente Groningen, 2009b. *Groningen, Stad op scherp Structuurvisie 2008-2020*. Groningen: Gemeente Groningen, dienst RO/EZ.
- Gemeente Groningen, 2010. *Begroting 2011 Gemeente Groningen*. Groningen: Bestuursdienst.

- Gemeente Groningen, 2012. Overheden en werkgevers werken samen in Groningen Bereikbaar. [online] beschikbaar via: <http://gemeente.groningen.nl/mobiliteit/overheden-en-werkgevers-werken-samen-in-groningen-bereikbaar> [22juni 2012].
- Hoven, B. van en L. Meijering, 2011. On the Ground. In: V.J.Jr. Decasno, M.E. Thomas, P. Croke & R. Panelli, eds. 2011. *A Companion to Social Geography*. Chichester: Wiley-Blackwell. H.10.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a. *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag: Ministerie van I en M.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012b. A7 Zuidelijke Ringweg Groningen, fase 2. In: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012. *MIRT Projectenboek* [pdf] beschikbaar via: http://mirt2012.mirtprojectenboek.nl/Images/547_tcm322-307281.pdf [11 maart 2012].
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat en VROM, 2004. *Nota Mobiliteit*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006. *Nota Ruimte*. Den Haag: Ministerie van VROM, LNV, VenW en EZ.
- Netelenbos, T., 2002. *Tracébesluit Rijksweg 7, Zuidelijke Ringweg Groningen, Langmanmaatregelen*. [pdf] Leeuwarden: Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Beschikbaar via: http://www.aanpakringzuid.nl/index.php/download_file/view/11/120/ [23 maart 2012].
- O'Leary, Z., 2010. *The essential guide to doing your research project*. London: Sage.
- Projectorganisatie Aanpak Ring Zuid, 2011. *Ontwerpnota Voorlopig Ontwerp Aanpak Ring Zuid*. [pdf] Beschikbaar via: http://www.aanpakringzuid.nl/files/2813/2741/9834/Ontwerpnota_VO_ZRG2_na_vaststelling_Stuurgroep_en_BO-MIRT.pdf [23 maart 2012].
- Projectorganisatie Zuidelijke Ringweg Groningen, 2009. Werkdocument: rapportage Verlengde verkenning Zuidelijke Ringweg Groningen (ZRG 2e fase). [pdf] Beschikbaar via: http://www.aanpakringzuid.nl/index.php/download_file/view/41/115/ [10 juni 2012].
- Provincie Groningen, 2009. *Provinciaal Omgevingsplan*. [pdf] http://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Downloads/pop2009-2013.pdf [7 juni 2012].
- Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2010. *Wie ik ben en waar ik ga*. Den Haag: Drukkerij Damen.
- Ridder, J. de, 2008. Bestuursinstrumenten. In: A. Hoogerwerf en M. Herweijer, eds. 2008. *Overheidsbeleid – een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Rietveld, P., 2002. *Multimodaliteit, knooppunten en complementariteit; Grenzen aan de concurrentie*. Amsterdam: Vrije Universiteit [pdf] Beschikbaar via: <ftp://zappa.uvu.vu.nl/20020030.pdf> [24 februari 2012].
- Rijksoverheid, 2012a. *Infrastructuur beter benutten*. [online] Beschikbaar via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-bereikbaarheid/verbeteren-van-de-bereikbaarheid/infrastructuur-beter-benutten> [21 maart 2012].
- Rijksoverheid, 2012b. *Decentralisatie overheidstaken* [online] Beschikbaar via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-overheidstaken> [11 maart 2012].

- Rijksoverheid, 2012c. *Wat is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)?* [online] Beschikbaar via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordering-en-bereikbaarheid/vraag-en-antwoord/wat-is-de-structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte-svir.html> [23 maart 2012].
- Rijkswaterstaat, 2007. *Verkenning Zuidelijke Ringweg Groningen 2^e fase*. [pdf] Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Beschikbaar via: http://www.aanpakringzuid.nl/index.php/download_file/view/13/117 [23 maart 2012].
- Rijkswaterstaat, 2008. *Projectplan Verlengde verkenning Zuidelijke Ringweg Groningen*. [pdf] Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Beschikbaar via: http://www.aanpakringzuid.nl/index.php/download_file/view/16/116 [23 maart 2012].
- Roo, G. de, en H. Voogd, 2007. *Methodologie van planning*. Bussum: Coutinho.
- Roo, G. de, 2010. Planning: tussen beleid en rationaliteit, *GERP3 Ruimtelijke Planning 3: Governance Dynamiek*. Rijksuniversiteit Groningen, niet gepubliceerd.
- Stuurgroep Zuidelijke Ringweg Groningen, 2009. *Bestuurlijk Voorkeursalternatief*. [pdf] Beschikbaar via: http://www.aanpakringzuid.nl/index.php/download_file/view/42/115/ [10 juni 2012].
- VROM-raad, 2009. *Acupunctuur in de hoofdstructuur. Naar een betere verknoping van verstedelijking en mobiliteit*. Den Haag: OBT.

Bijlage 1: SVIR – kaart ‘(inter)nationale bereikbaarheid van stedelijke regio’s met topsectoren’



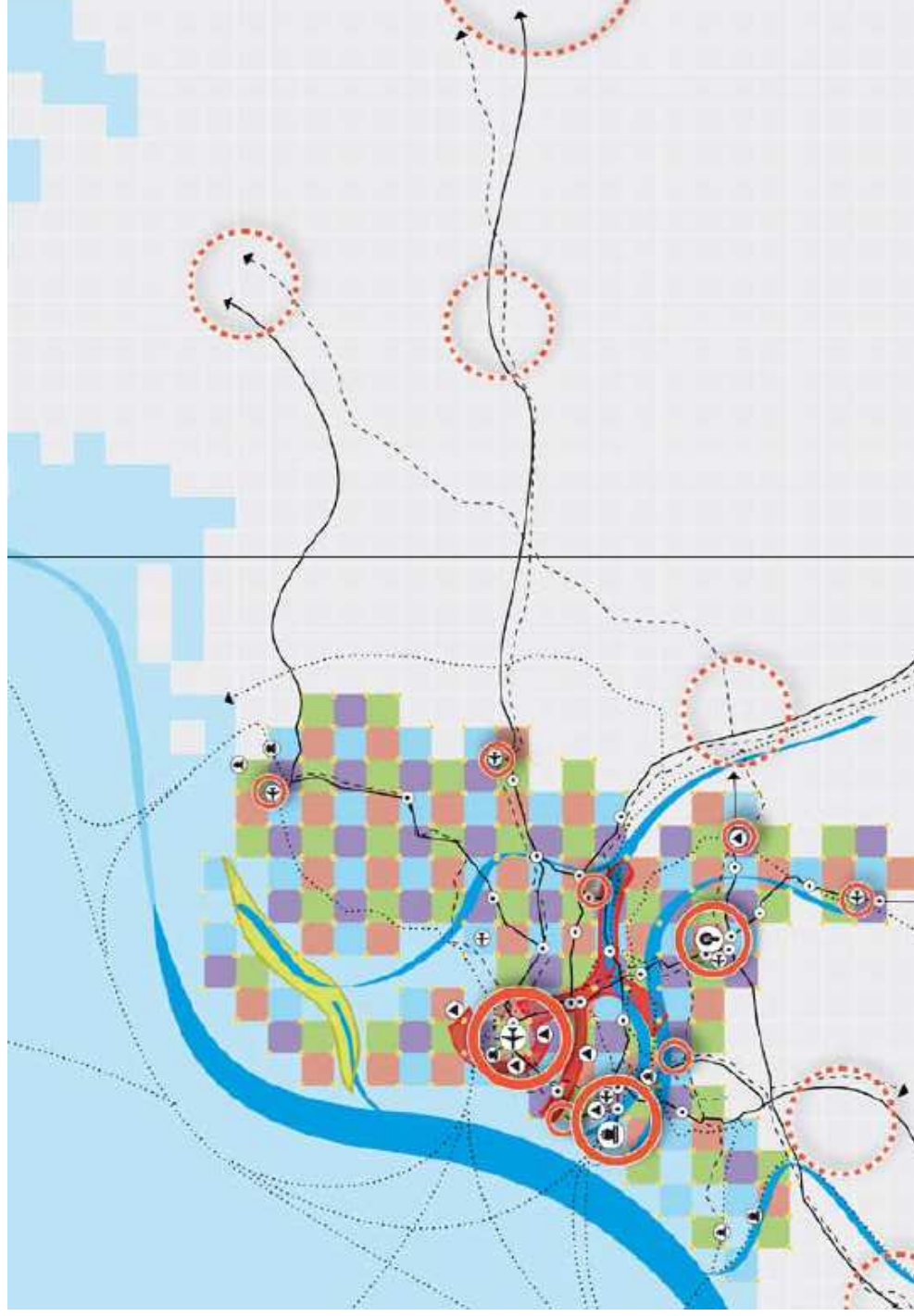
Kaart (inter)nationale bereikbaarheid van stedelijke regio's met topsectoren

- | | | |
|---|--|--|
| Stedelijke regio met een concentratie van topsectoren | Mainport en HSL-station Schiphol | HSL/ICE station |
| Agro & Food | zoKe Geluidscontour* | Burgerluchthaven van nationale betekenis |
| Chemie | Mainport Rotterdam | Militaire luchthaven met burgermedegebruik |
| Creatieve Industrie | Brainport Zuidoost-Nederland | Zeehaven van nationale betekenis |
| Energie | Greenport | Binnenhaven van nationale betekenis |
| High Tech Systemen en Materialen | Zuidas | Verkeersschiedingstelsel |
| Hoofdkantoren | Stad van internationaal recht, vrede en veiligheid | |
| Life Sciences & Health | (Inter)nationaal hoofdwegennet | |
| Logistiek (enkel internationaal weergegeven) | (Inter)nationaal hoofdspoorwegenet | |
| Tuinbouw en Uitgangsmaterialen | (Inter)nationaal hoofdvaarwegenet | |

* te actualiseren en juridisch te verankeren in de AMvB LIB 2015.

Bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a

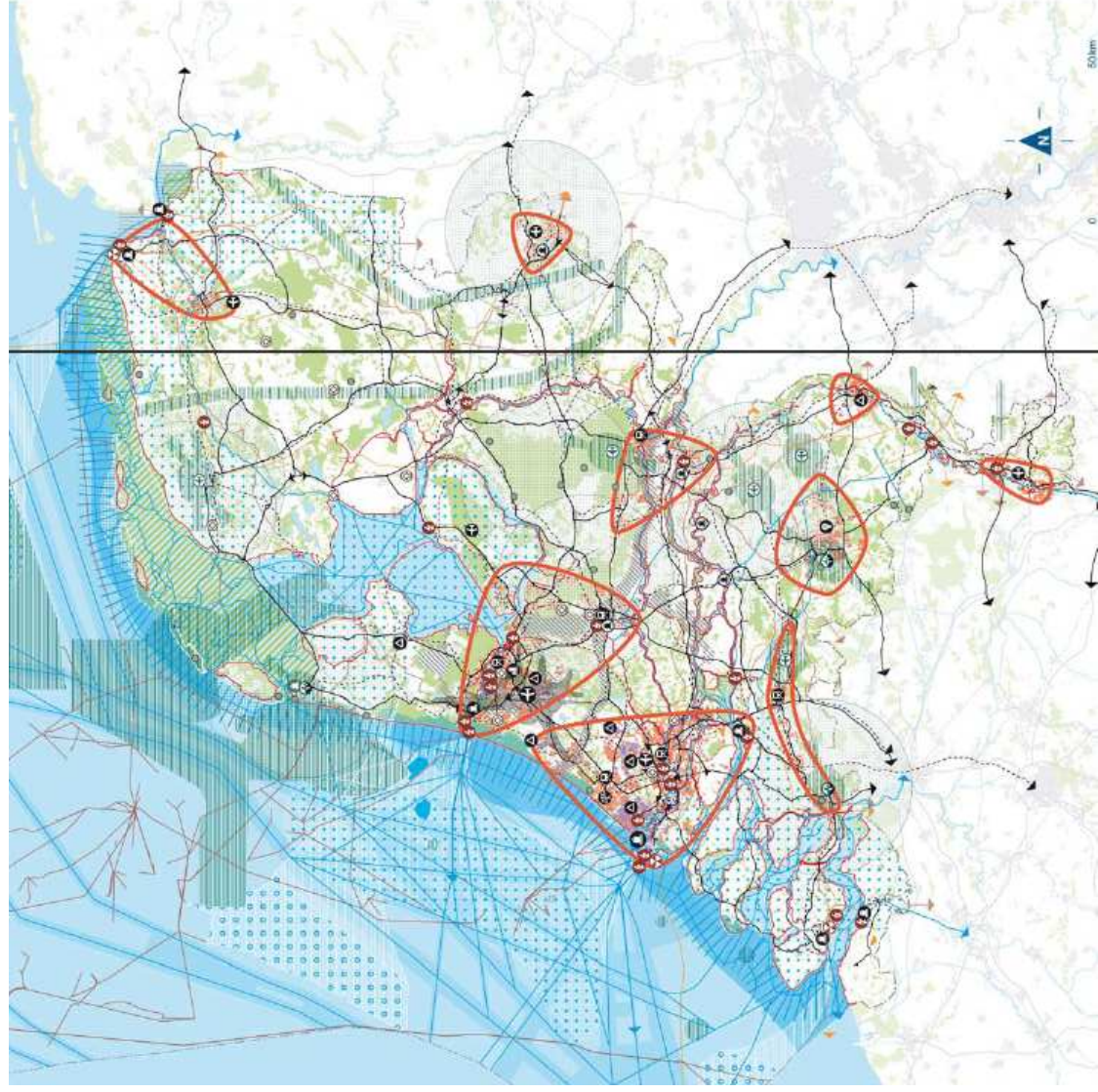
Bijlage 2: SVIR – kaart ‘Ambitie Nederland 2040’



- Concurrerend**
- Streekwijze regio met een concentratie van topsectoren
 - Mainport Schiphol
 - Mainport Rotterdam
 - Brainport Zuidoost-Nederland
 - Greenport
 - Burgervluchthaven van nationale betekenis
 - Zeehaven van nationale betekenis
 - Economisch centrum in het buiteland
 - Robuust energienetwerk
- Bereikbaar**
- (inter)nationaal hoofdwegennet
 - (inter)nationaal hoofdspoorwegennet
 - (inter)nationaal hoofdvaarwegennet
 - Multimodaal knooppunt en ketenmobiliteit
- Leefbaar en veilig**
- Veilige en gezonde woon- en werkgeving, voldoende zoetwater in droge periodes, behoud van biodiversiteit en energietransitie
 - Waterveiligheid
 - Werelderfgoed

Bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a

Bijlage 3: SVIR – kaart 'Nationale ruimtelijke hoofdstructuur'

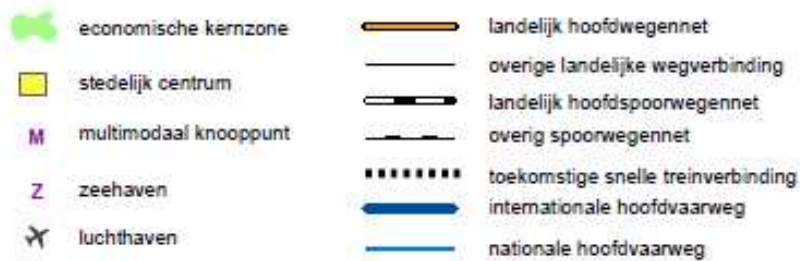


kaart nationale ruimtelijke hoofdstructuur

- Centrum**
 - Stedelijke regio met een concentratie van topsectoren
 - Milieu en HSL-station Schiphol
 - rode-Geluidscilinder
 - Naipart Rotterdam
 - Buurtport Eindhoven-Metroland
 - Greenport
 - Zuidak
 - Coördinatiegebied met recht, vrede en welzijn
 - Mogelijke vestigingsplaats voor 100 MW
 - Mogelijke vestigingsplaats landbouw
 - Coördinatiegebied met recht, vrede en welzijn
 - Mogelijke vestigingsplaats voor 100 MW
 - Mogelijke vestigingsplaats landbouw
 - Coördinatiegebied met recht, vrede en welzijn
 - Mogelijke vestigingsplaats voor 100 MW
 - Mogelijke vestigingsplaats landbouw
- Leefbaar en veilig**
 - Hoofdwatersysteem
 - Beleidsplan kustfundament
 - Primaire waarneming
 - Verbinding van een vliegveld met de kust
 - Cultuurlandschap (veroorzakt door veelderlijge natuur)
 - Natuurlijk erfgoed op land
 - Object of ensemble op (veroorzakt door) veelderlijge
 - Nationale Beelden Ecologische Hoofdwatersysteem op land
 - Zone met militaire bevestigingen
 - Landverontreiniging
 - Militaire luchthaven
 - Militaire luchthaven met burgermilieu
 - Voorbidsk
 - Coördinatiegebied met recht, vrede en welzijn
- Concurrerend**
 - Aangevozen windenergie
 - Zoekgebied voor windenergie
 - Kerngebied windenergie
 - Bereikbaar
 - HSL/ICE station
 - Buurtluchthaven
 - van nationale betekenis
 - Zeehaven van nationale betekenis
 - Buurtluchthaven van nationale betekenis
 - Mogelijke nieuwe vestigingsplaats voor 100 MW
 - Mogelijke nieuwe vestigingsplaats voor landbouw
 - Internationaal hoofdwater
 - Internationaal hoofdwater
 - Internationaal hoofdwater
 - Internationaal hoofdwater
 - Internationaal hoofdwater

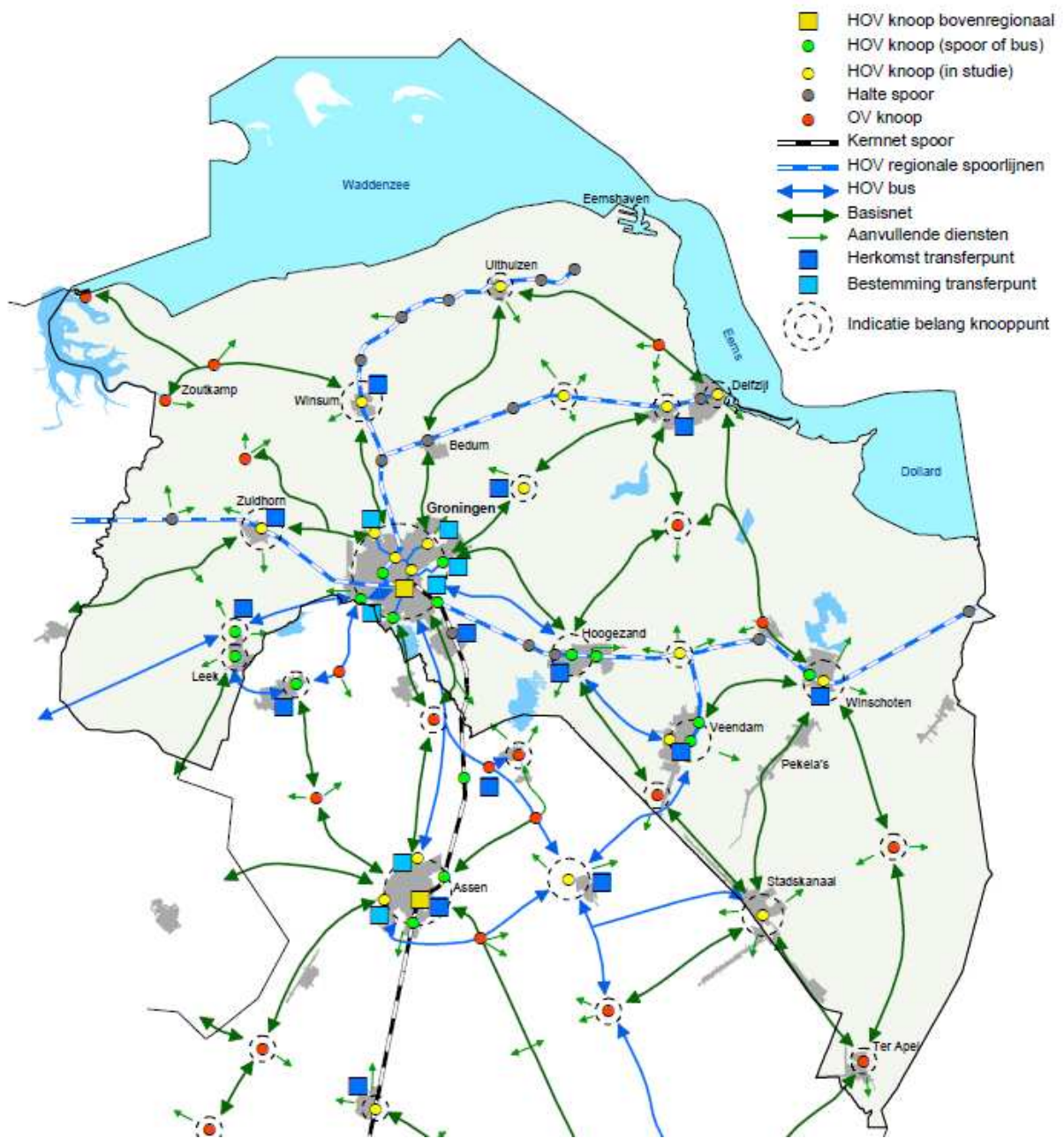
Bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a

Bijlage 4: POP – kaart ‘Economische kernzones en infrastructuur’



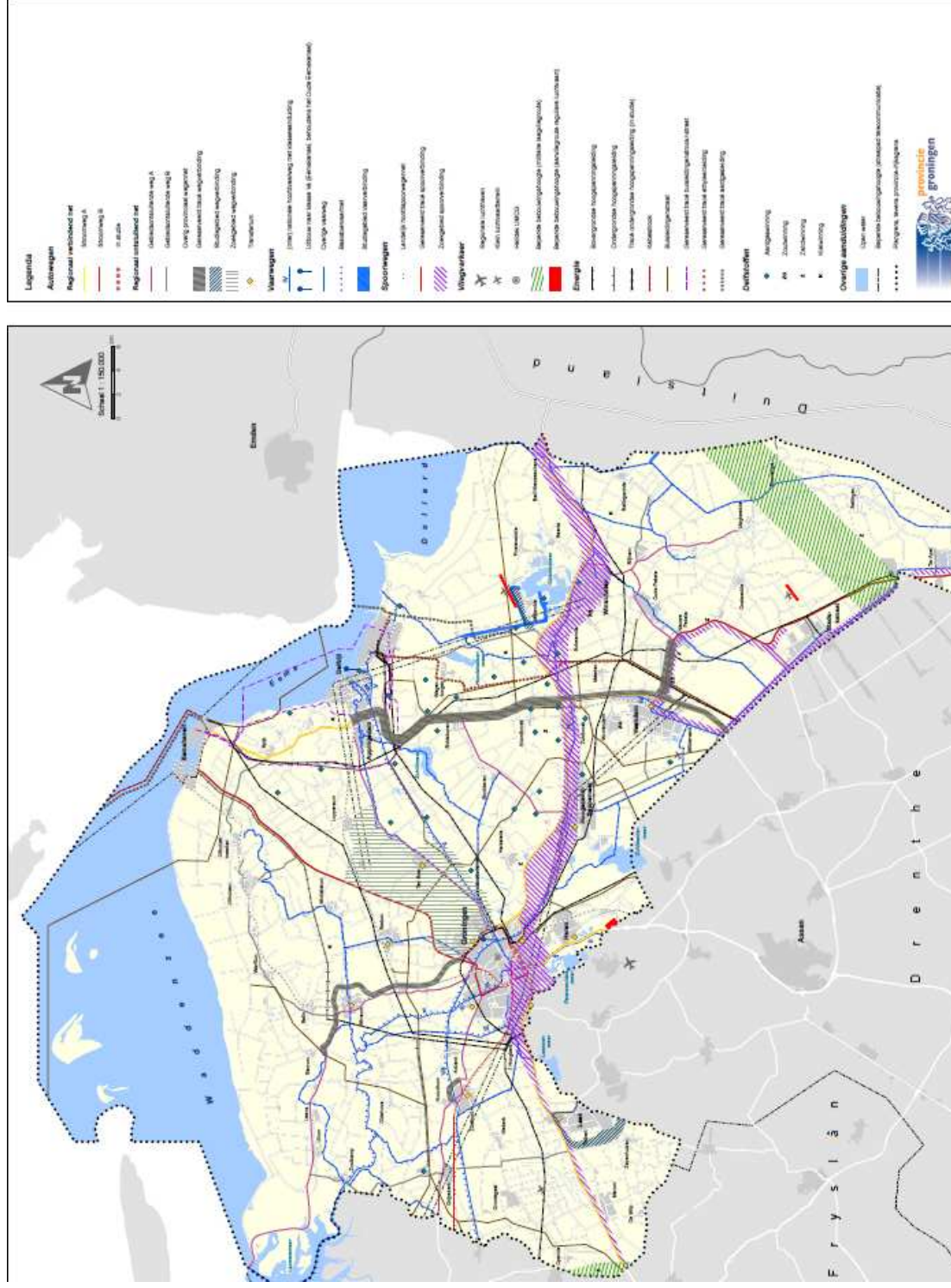
Bron: (Provincie Groningen, 2009)

Bijlage 5: POP – kaart 'Netwerkvisie OV'



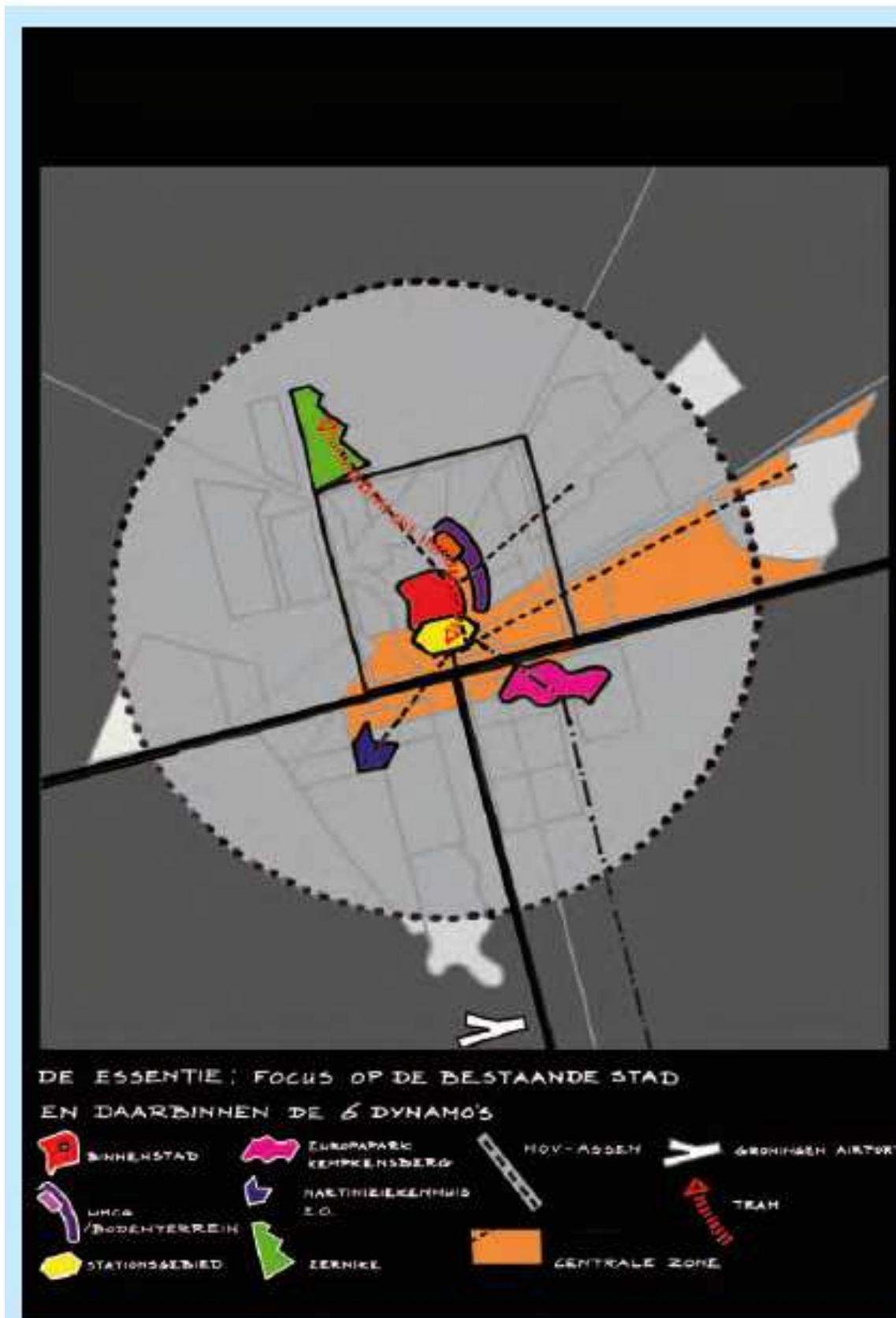
Bron: (Provincie Groningen, 2009)

Bijlage 6: POP – kaart 'Infrastructuur'



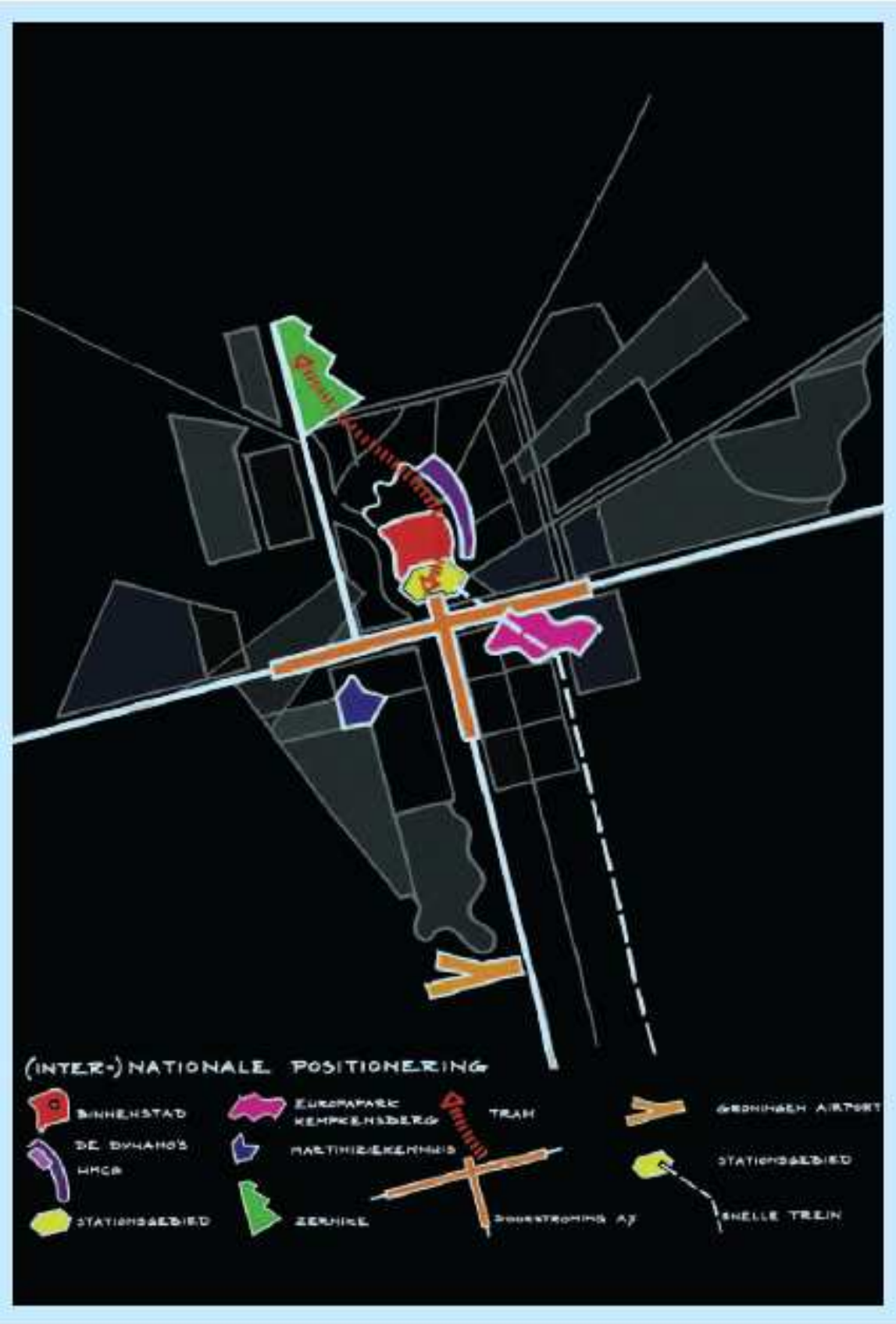
Bron: (Provincie Groningen, 2009)

Bijlage 7: Structuurvisie 2008-2020 – kaart 'De essentie'



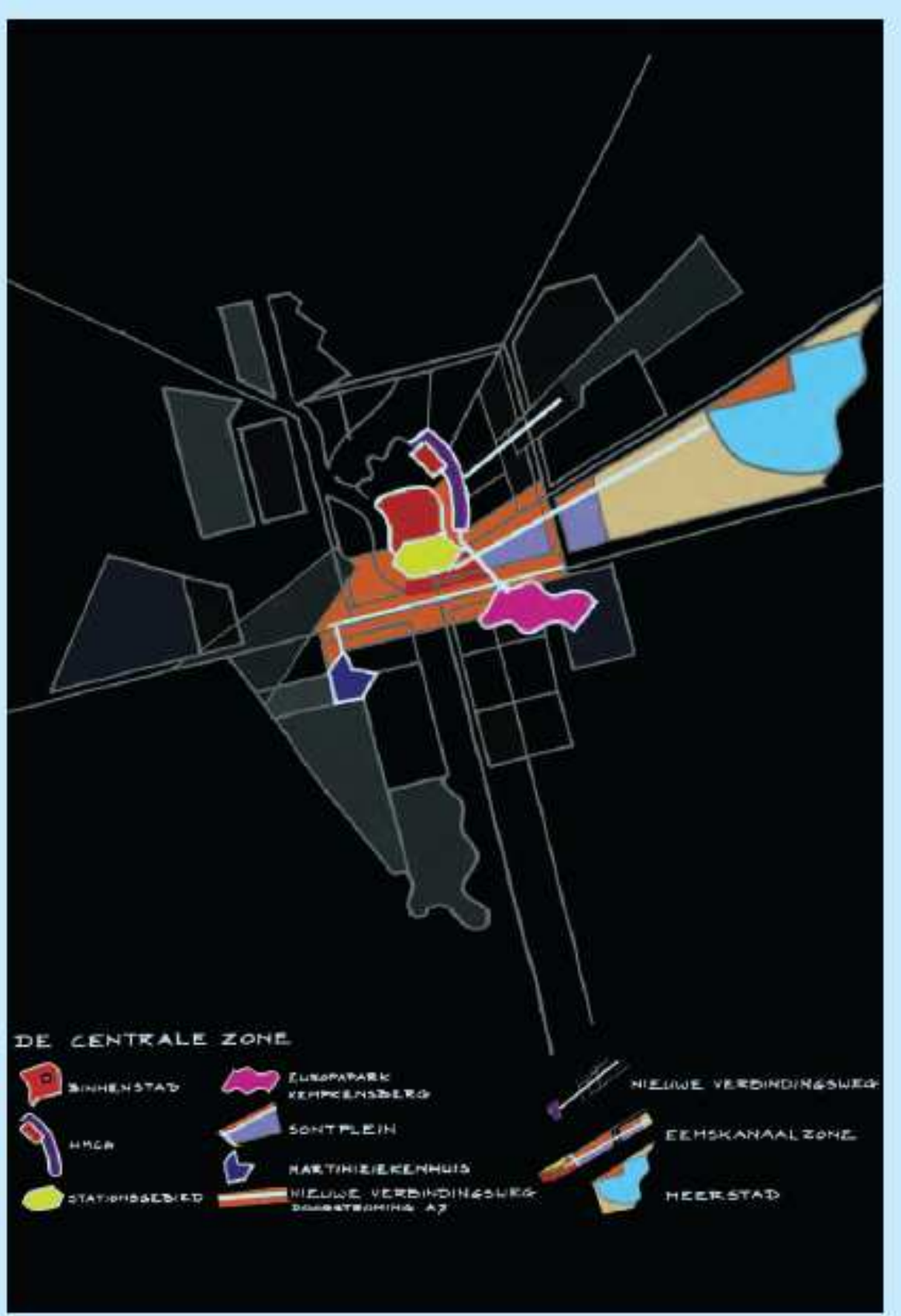
Bron: (Gemeente Groningen, 2009b)

Bijlage 8: Structuurvisie 2008-2020 – kaart ‘De sterke punten van Groningen’



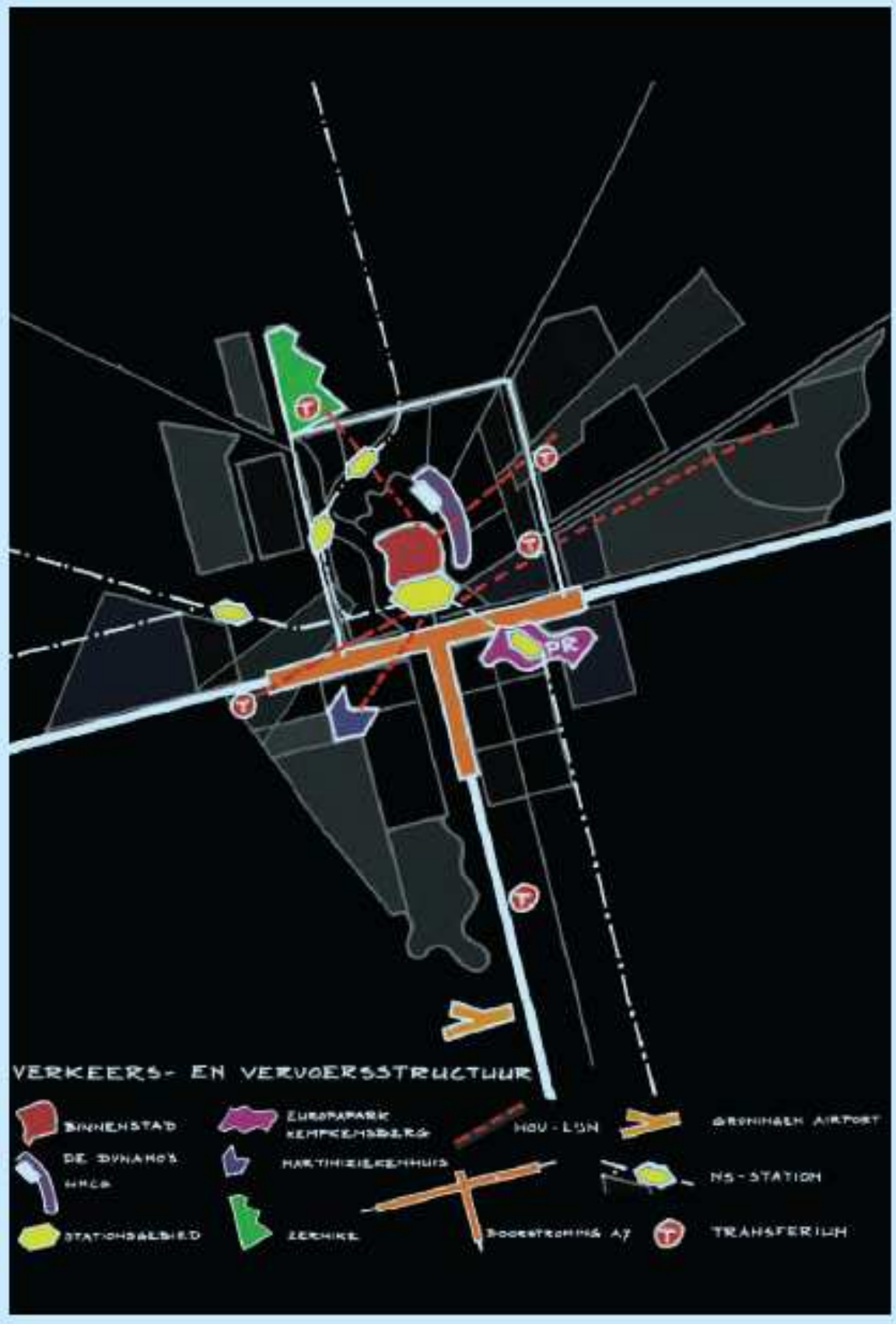
Bron: (Gemeente Groningen, 2009b)

Bijlage 9: Structuurvisie 2008-2020 – kaart ‘Centrale Zone’



Bron: (Gemeente Groningen, 2009b)

Bijlage 10: Structuurvisie 2008-2020 – kaart ‘Verkeers- en vervoersstructuur’



Bron: (Gemeente Groningen, 2009b)

Bijlage 11: Structuurvisie 2008-2020 – kaart ‘Fysiske duurzame speerpunten’



Bron: (Gemeente Groningen, 2009b)

Bijlage 12: Verslagen interviews

Donderdag 14 juni, 15:00 – 16:00 uur, Gedempte Zuiderdiep 98

Dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken, Gemeente Groningen

Menno Oedekekerk, beleidsadviseur Verkeer & Vervoer

1. Hoe wordt Rijksbeleid, zoals de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) geïmplementeerd op gemeentelijk niveau?

In het beleid van de rijksoverheid staan onder andere acties, wensen en doelstellingen. Deze worden aangehaald om gekoppelde subsidies te verkrijgen. Hiermee geeft de gemeente invulling aan haar eigen en aan de geformuleerde ambities van het rijk. Om deze subsidies binnen te halen moeten de projecten passen binnen de doelstellingen van de subsidie. De gemeente is dus de initiatiefnemer. In de meeste gevallen wordt dit samen met andere regionale partijen zoals de Regio Groningen-Assen, provincies Groningen en Drenthe en gemeenten binnen de provincies Groningen en Drenthe opgepakt.

2. In hoeverre werken de ambities van het Rijk wat betreft decentralisatie (ook in de SVIR) door op gemeenteniveau?

De verscherpte aandacht voor decentralisatie is niet merkbaar, de laatste vijf jaar is er niet merkbaar meer of minder bemoeienis gekomen.

“In 2040 beschikken gebruikers over optimale ketenmobiliteit door een goede verbinding van de verschillende mobiliteitsnetwerken via multimodale knooppunten en door een goede afstemming van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling” (SVIR, 2012)

3. In hoeverre werken de ambities van het Rijk gericht op multimodaliteit door in gemeentelijk beleid?

Het rijk stimuleert lagere overheden met subsidie om invulling aan de door haar geformuleerde ambitie te geven. Het daagt gemeenten en andere lagere overheden uit om op hun eigen manier hier invulling aan te geven. Randvoorwaardelijk is dat het moet passen binnen de voorwaarden van de subsidie.

4. Investeren in infrastructuur en investeren in multimodale knooppunten worden in de SVIR beide gezien als oplossingen voor het bereikbaarheidsprobleem: vandaar de integratie in de Ring Zuid. Hoe wordt dit op gemeentelijk niveau beschouwd? In hoeverre wordt de afweging tussen multimodaliteit en investeren in infrastructuur gemaakt op gemeenteniveau?

De afweging tussen multimodaliteit en investeren in infrastructuur wordt op gemeentelijk niveau zeker gemaakt. Voor de hoofdwegen (ringwegenstelsel) zetten we in op een uitbreiding van de capaciteit. Maar in de stad zelf zijn de fysieke en milieugrenzen om de groei van de automobilititeit op te vangen in zicht. Om de stad bereikbaar (en leefbaar) te houden is een sterke inzet op alternatieven zoals hoogwaardig openbaar vervoer en P+R vooral de inzet. Resultante van deze keuze is dat we bijvoorbeeld op zowel de Aanpak Ring Zuid als op investeringen in multimodaliteit inzetten. Beide oplossingen dragen bij aan het bereikbaar houden van de stad en regio. Ze vullen elkaar dus aan en zijn ook beide noodzakelijk. Een doorgaande reiziger van Drachten naar Bremen heeft bijvoorbeeld niks aan een goed P+R-systeem die auto's aan de rand van de stad opvangt, terwijl deze reiziger juist wel via de ringweg door de stad moet. Overigens is dit niet alleen de beleidsinzet van de

gemeente Groningen, maar is het een beleidsinzet waar alle regionale partners achterstaan en aan bijdragen.

5. Investerings in transferia, P+R-terreinen en HOV-knooppunten moeten zorgen voor een toename in de groei van gebruik van openbaar vervoer. Zowel de gemeente als de provincie Groningen streven dit na. Hoe is de rolverdeling tussen deze twee overheidslagen?

Wat betreft veel dossiers en zeker op verkeer en vervoer, en dus bereikbaarheid, wordt er veel met de provincie en andere regionale partijen samengewerkt. De Regio Groningen-Assen (RGA) vervult hier een belangrijke bijdrage in. De RGA is een samenwerkingsverband van de provincies Groningen en Drenthe en 12 gemeenten. De stad Groningen ligt midden in het gebied van deze 12 aaneengesloten gemeenten. Er wordt samen beleid opgesteld, en men werkt aan een regionale P+R-nota. Partners dragen ook financieel bij aan de RGA. Deze middelen verstrekt de RGA op haar beurt aan de verschillende gemeenten en provincies in het gebied van de RGA. Het bereikbaarheidsprobleem wordt zo gezamenlijk opgepakt.

De provincie is ook de subsidieverlener van de BDU-middelen. Met deze middelen stimuleert de provincie de gemeenten ook om projecten uit te voeren die passen in het regionale beleid. Wat betreft de visie over bereikbaarheid staan de neuzen van de verschillende regionale partijen dezelfde kant op. Een goed voorbeeld is de P+R-locatie in Haren, waarvoor de belangen breder dan alleen bij de gemeente Haren liggen. P+R Haren draagt bij aan de bereikbaarheid van de stad. Door samenwerking op regionaal niveau is deze multimodale investering gedaan.

6. Wat voor invloed heeft de provincie in haar beleid op de gemeente?

Het kan sturen door subsidiering. Ook wordt vaak gezamenlijk opgetrokken met de provincie opgetrokken om bijvoorbeeld subsidies binnen te halen en projecten te realiseren.

Er bestaan twee verschillende perspectieven voor de multimodale aanpak van het bereikbaarheidsprobleem. De Raad voor Verkeer en Waterstaat (2010) stelt dat mensen kunnen worden bewogen om mobiliteitspatronen aan te passen, door goed aan te sluiten bij de vraag van de mens. Multimodaliteit wordt als pullfactor gebruikt om de burger uit de auto en in het OV te krijgen. Anderzijds redeneert de VROM-raad (2009) vanuit het perspectief van de bestaande infrastructuur: “[Multimodale] [k]nooppunten zijn de toegangspoorten tot de hoofdstructuur en vormen vanwege hun uitstekende bereikbaarheid een aantrekkelijke vestigingslocatie voor vele functies”.

7. Op gemeentelijk niveau lijkt het alsof het eerste perspectief wordt aangehangen: multimodaliteit puur als middel om de bereikbaarheid te verbeteren. Komt dit overeen?

Niet alle multimodale knooppunten in de stad lenen zich goed voor gebiedsontwikkelingen. De stad voert al jaren een consequent ‘compacte stadbeleid’. Gebiedsontwikkelingen rondom alle multimodale knooppunten die in de stad aanwezig zijn (P+R-locaties) ligt dus niet voor de hand. Deels liggen ze namelijk aan de rand van de stad en de realiteit is ook dat er onvoldoende markt is om gebiedsontwikkelingen rondom alle multimodale knooppunten te faciliteren. Rondom de multimodale knooppunten Hoofdstation en Europapark is gebiedsontwikkeling de inzet. Zernike en Kardingse zijn knooppunten van een lagere categorie dan het Hoofdstation en Europapark, maar gebiedsontwikkeling is hier ook de inzet. Op Kardingse gaat het met name om recreatieve functies en bij Zernike op onderwijs en gerelateerde instellingen.

Het eerste perspectief geldt dus voor alle multimodale knooppunten en het tweede bij een beperkt aantal multimodale knooppunten. Zowel de eerste als de tweede doelstelling zijn dus voor de gemeente belangrijk.

“Uitwerking van de plannen voor de ring daagt de stad Groningen uit om kritisch te kijken naar haar vestigingsbeleid en de locaties voor intensivering in de stad, vooral haar dynamo’s (o.a. station, Europapark, UMCG). Wellicht ligt een (nog sterkere) koppeling met openbaar vervoer en fietsbereikbaarheid voor de hand.”

8. In deze aanbeveling van het kwaliteitsteam voor de Ring Zuid wordt juist geadviseerd meer het andere perspectief te hanteren. Waarom is dit niet gedaan?

Bij het bepalen van de dynamo’s is ook het tweede perspectief gehanteerd. Het Hoofdstation en Europapark zijn niet voor niks als dynamo aangewezen. Ook voor de de andere dynamo’s is bereikbaarheid van cruciaal belang. Juist om een goede bereikbaarheid van de dynamo’s te garanderen zijn investeringen in de Ring Zuid noodzakelijk. Voor alle dynamo’s geldt dus het eerste perspectief. Het tweede perspectief geldt bij uitstek voor de dynamo’s Europapark en Hoofdstation.

9. In een netwerkanalyse is met behulp van de ‘Zevensprong van Verdaas’ naar verschillende mogelijkheden gekeken om het bereikbaarheidsprobleem rond de Ring Zuid op te lossen. Maatregelen omtrent mobiliteitsmanagement en openbaar vervoer (stap 3 en 4) bieden mogelijkheden voor multimodaliteit. Enkel de uitvoering van deze stappen zou niet voldoende zijn om het bereikbaarheidsprobleem op te lossen, dus er wordt van afgezien en niet meegenomen in de afspraken. Hoe wordt het multimodaliteit-thema toegepast rondom de Aanpak Ring Zuid?

De Aanpak Ring Zuid moet als één van de projecten binnen het totale verkeersbeleid worden gezien. Doel van het project is verbeteren van de doorstroming van het verkeer. Voor een groot deel van dit verkeer is multimodaliteit geen optie. Voor de doelgroep die wel voor multimodaliteit kan kiezen, zijn deze opties al aanwezig of worden vanuit een ander project gerealiseerd. Het realiseren of uitbreiden van een P+R-terrein is dus niet de opdracht van de projectorganisatie Zuidelijke Ringweg. Waar wel een P+R-terrein gerealiseerd of uitgebreid moet worden, wordt een apart project opgestart.

Uiteraard wordt er binnen het project Aanpak Ring Zuid wel rekening gehouden met het mogelijk houden en waar mogelijk verbeteren van de P+R-verbindingen. Er is niet de behoefte om bij de kruisingen van de buslijnen met de Ring Zuid nieuwe multimodale knooppunten, omdat deze al aanwezig zijn, in te richten. Rondom Ring Zuid zijn dit P+R Hoogkerk, P+R Haren, P+R Europapark en in de toekomst P+R Driebond. Er is wat dat betreft een redelijk (praktisch) strikte scheiding tussen deze het project Ring Zuid en investeringen in multimodaliteit.

Dinsdag 19 juni, 16:30 – 17:30 uur, Verlengde Meeuwerderweg 11

Aanpak Ring Zuid

Viktor Timmermans, adviseur projectmanagement infrastructuur

“[H]et Rijk [brengt] de ruimtelijke ordening zo dicht mogelijk bij diegene die het aangaat (burgers en bedrijven), laat meer over aan gemeenten en provincies (‘decentraal, tenzij...’) en komt de gebruiker centraal te staan.”

“In 2040 beschikken gebruikers over optimale ketenmobiliteit door een goede verbinding van de verschillende mobiliteitsnetwerken via multimodale knooppunten en door een goede afstemming van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling”

“Het Rijk wil samen met decentrale overheden het openbaar vervoersysteem [...] vanuit de behoefte van de reiziger inrichten”

1. In hoeverre werken de ambities van het Rijk, zoals in de Structuurvisie Infra en Ruimte, gericht op decentralisatie, multimodaliteit en gedecentraliseerd multimodaliteitbeleid door in de ARZ? En hoe wordt überhaupt gereageerd op nieuwe rijksnota's / structuurvisies?

Er bestaan richtinggevend kaders vanuit het Rijk welke worden gebruikt of het project voldoet aan de eisen van het Rijk. De medewerkers in de projectorganisatie van Rijkswaterstaat houden wel degelijk rekening met deze kaders en richtlijnen. Een directe invloed van beleid zoals de SVIR is er niet. Er is echter wel een duidelijke verandering geweest in beleid omtrent infrastructuurprojecten. In de Nota Mobiliteit werd nog vereist dat tijdens de verkenningsfase meerdere alternatieven werden onderzocht. Op dit moment, met name door de commissie Elverding, is er echter één optie wat onderzocht moet worden, tijdens de verlengde verkenning. Voor de ARZ is dit het bestuurlijk voorkeursalternatief geweest.

Het devies van de Gemeente Groningen is: “regionaal openbaar vervoer tot in de stad en ketenmobiliteit (P+R)”. In de begroting van 2008 wordt het maximaal ontwikkelen van ketenmobiliteit als doelstelling benoemd. Daarnaast is er veel aandacht voor de fiets in het Verkeer en vervoerbeleid van de stad.

2. Hoe werkt dit beleid van de Gemeente door in de ARZ? Hoezeer is de invloed van dit gemeentelijk beleid sturend op een enkel infrastructuurproject?

In de ARZ is er geen specifieke aandacht voor multimodaliteit, behalve voor de periode tijdens de verbouwing. Dit om de bereikbaarheid van de stad tijdens de uitvoering voldoende te houden.

Een duidelijke invloed van de gemeente is te merken aan de aandacht voor fietsverbindingen in het project. Dit komt enerzijds door het beleid van de gemeente, maar ook door de plaatsing van medewerkers vanuit de gemeente die de ‘opdracht’ hebben gekregen het belang van de fiets te benadrukken. Uiteraard spelen de persoonlijke overtuigingen van medewerkers hierin ook een rol.

Wat betreft de rol van de provincie is dit vergelijkbaar, maar ze hebben andere aandachtsgebieden. Een belangrijk punt is de aansluiting van de provinciale wegen (ring oost en west) op de nieuwe ring zuid.

3. In de Projectorganisatie werken rijk, provincie en gemeente samen. Is er een bepaalde rolverdeling te herkennen en zijn er specifieke verantwoordelijkheden aan een bepaalde overheid toegewezen?

Medewerkers vanuit de verschillende overheidslagen vertegenwoordigen wel degelijk de belangen vanuit de gemeente, provincie of gemeente. Maar een bepaalde taak- of rolverdeling

wordt niet bepaald door de institutionele achtergrond, maar de professionele achtergrond van een medewerker. De rolverdeling is dus inhoudelijk.

Vanuit Rijkswaterstaat bestaat er wel een sterke voorkeur voor bepaalde functies, zoals verschillende managementfuncties. In het geval van de ARZ is dit echter niet het geval. Bovenin de projectorganisatie staat het directeurenoverleg, onder voorzitterschap van de projectdirecteur. Daarboven staat de stuurgroep met wethouders, gedeputeerden en de hoofdingenieur directeur van Rijkswaterstaat. Daarboven staat onder andere nog Rijkswaterstaat Dienst Noord-Nederland en uiteindelijk het ministerie met de minister van I en M.

De beslissingsbevoegdheden liggen uiteindelijk bij deze laatste opsomming van actoren. Dat gemeente, provincie en rijk (Rijkswaterstaat) zo intensief samenwerken in één projectorganisatie en op één locatie is redelijk uniek in Nederland. Vaak worden zulke projecten (investerings in rijksinfrastructuur) enkel ondernomen door Rijkswaterstaat zelf. Dit heeft als consequentie dat lagere overheden niet bij hoeven te dragen, maar dus ook nauwelijks invloed hebben.

Een recente audit van de projectorganisatie was zeer positief over dit bestuurlijke model.

4. Wat is de rol van de burger, belangenverenigingen en marktpartijen in dit project?

Er is een goede en intensieve samenwerking met belanghebbenden. Er zijn verschillende platforms opgericht: één voor buurtoverleggen; één voor individuele geïnteresseerden; één voor professionele weggebruikers (OV, hulpdiensten etc.); en één voor bedrijven op aanliggende bedrijventerreinen. Daarnaast bestaan er nog locatiespecifieke overleggen met bewoners van straten die extra aandacht nodig hebben doordat er grote veranderingen gaan plaatsvinden. Ook zijn er regelmatig overleggen met de top-10 werkgevers in de omgeving van de Ring Zuid, zoals het UMCG, DUO, Gasunie, FC Groningen en het Martiniziekenhuis.

5. Hoe is het project te kenmerken wat betreft de gebiedsgerichtheid en integratie van verschillende opgaven?

De doelstelling van de ARZ is in feite tweeledig. Enerzijds beoogt het de bereikbaarheid van de stad Groningen en de doorstroming en verkeerveiligheid op de Ring Zuid te verbeteren. Anderzijds dient de ARZ om de stad weer te verbinden. Door de nieuwe inrichting van de Ring Zuid worden o.a. woonwijken weer verbonden, wordt het Sterrebos hersteld en krijgt de Hereweg weer zijn oude allure terug zonder stoplichten. De ARZ zorgt dus voor een ander inpassing van infrastructuur in de omgeving.

6. Hoeveel vrijheid en invloed hebben de medewerkers van de ARZ? In hoeverre is er sturing van het project mogelijk?

Medewerkers van de projectorganisatie hebben een enigszins vrije rol, ze kunnen zeker initiatief tonen. Dit heeft een behoorlijk grote rol, met name op het onderliggend wegennet aangezien dit geen rijkswegen zijn. Met de Ring Zuid zelf hebben de medewerkers te maken met verschillende kaders vanuit het Rijk. Er moet binnen het budget gewerkt worden, er zijn uiteraard technische beperkingen en men richt zich op de zes doelstellingen van het project. Vanuit het Rijk en de wegbeheerder bestaan er veel kaders waarbinnen gewerkt dient te worden. Het Rijk dient dan ook akkoord te gaan met voorstellen. Bovendien is het de bedoeling alleen te doen wat wettelijk verplicht is, er mogen geen precedenten geschept worden.

7. In hoeverre is er sprake van multimodaliteit rondom de ARZ?

Investerings in multimodaliteit, of multimodale knooppunten, is geen onderdeel van de opgave. Echter, er wordt uiteraard wel rekening gehouden met bestaande P+R-locaties, bijvoorbeeld de aansluiting van de Ring Zuid op de te herontwikkelen P+R Europapark. Daarnaast is er het deelproject voor bereikbaarheid van de stad tijdens de verbouwing. Er is

nu een team bezig met een 'minder hinder plan'. Hier wordt o.a. aandacht geschonken aan het intensiveren van P+R-locaties en verkeersmanagement op de snelwegen. Daarnaast is er de onlangs opgerichte samenwerkingsorganisatie Groningen Bereikbaar!, hierin wordt tussen overheden en bedrijven samengewerkt om Groningen tijdens de ARZ en andere projecten in de stad bereikbaar te houden. Hierin wordt ook de projectorganisatie vertegenwoordigd.